

IGNACIO BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE
(Coord.)

AMAZÔNIA, DIREITO
E SOCIOECONOMIA



Ediciones Universidad
Salamanca

AMAZÔNIA, DIREITO
E SOCIOECONOMIA


IGNACIO BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE
(Coord.)

AMAZÔNIA, DIREITO
E SOCIOECONOMIA



Ediciones Universidad
Salamanca

BIBLIOTECA BRASIL, 18

 Ediciones Universidad de Salamanca y los autores

Motivo de cubierta: Amazônia metropolíca
Fotografía de Tiago Caramuru

Elisa Tavares Duarte, Esther Gambi Giménez y Lucas Isaac Soares Mesquita (Eds.)

1.^a edición: noviembre, 2025
ISBN: 978-84-1091-173-4 (pdf)
DOI: <https://doi.org/10.14201/oBR0018>




Ediciones Universidad de Salamanca
Plaza San Benito, 2
E-37002 Salamanca (España)
<http://www.eusal.es>
eusal@usal.es

Maquetación: Luca Bello Vergara

Realizado en España-*Made in Spain*



Usted es libre de: Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato Ediciones Universidad de Salamanca no revocará mientras cumpla con los términos:

-  Reconocimiento — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.
-  NoComercial — No puede utilizar el material para una finalidad comercial.
-  SinObraDerivada — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.



Ediciones Universidad de Salamanca es miembro de la UNE
Unión de Editoriales Universitarias Españolas
<http://www.une.es>



CEP. Servicio de Bibliotecas

Amazônia, Direito e Socioeconomia / Ignacio Berdugo Gómez de la Torre (coord.).

—1.^a edición: noviembre, 2025

—Salamanca : Ediciones Universidad de Salamanca, 2025

206 páginas.—(Biblioteca Brasil ; 18)

Contiene parte de los trabajos presentados en el II Congreso Internacional de Ciências Sociais e Humanas «A Amazônia brasileira: problemas e desafios» realizado en Salamanca en 2022.

Textos en portugués y español, abstracts en portugués, español e inglés

ISBN 978-84-1091-173-4 (PDF)

DOI: <https://doi.org/10.14201/oBR0018>

1. Amazonia-Historia-Congresos. I. Berdugo Gómez de la Torre, Ignacio, coord.
94(292.88)(063)



Catalogación de editor en ONIX accesible en <https://www.dilve.es/>

Índice

Direito e Socioeconomia

Derecho y Socioeconomía

- Ignacio BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE..... 9
- Crédito rural, monetarização e endividamento entre os lavradores do Baixo Amazonas
Daniel NUNES LEAL 13
- As infraestruturas de transporte na (des)integração regional e os desafios em múltiplas escalas à inserção internacional da Amazônia brasileira
Maise SALES GAMA TOBIAS, Jader DUARTE FERREIRA & Rui António RODRIGUES RAMOS 27
- Caos, resistência e empoderamento das mulheres: Realidade de um Município da Amazônia
Giulia ANDRICH 49
- Da regularização fundiária ao empreendedorismo feminino: o programa “Terra da Gente” como política pública fundiária e de combate à violência contra a mulher
Jerusa BARROS MIRANDA 61

Modelo de impacto social transformando pesquisa em bioeconomia na Amazônia: <i>PotPlus</i> Josiane Cristina SOUZA DA SILVA & Lucietta GUERREIRO MARTORANO	75
Mineração e colonialidade na construção dos projetos Minas Conga e Volta Grande de mineração (1990-2016) Guilherme DA SILVA MONTEIRO	91
Recomendações sustentáveis adotados em projetos na Amazônia Brasileira e na Amazônia peruana: uma análise comparativa Anneli MARICIELO CÁRDENAS CELIS, Ana Karina NASCIMENTO SILVA RODRIGUES, Alejandro ENRIQUE GÓMEZ RÍOS & José WALTER CÁRDENAS SOTIL	107
A propriedade intelectual como estratégia de ampliação de soberania tecnológica americana sobre os recursos naturais da Amazônia Guilherme Aparecido DA SILVA MAIA & Lídia Maria RIBAS	121
Reflexões quanto à legitimidade do Plano Amazônia 2021/2022 diante do déficit democrático do Conselho Nacional da Amazônia Legal Frederico KERN FERREIRA BARROS & Fabrício VEIGA COSTA	141
Migrações transnacionais na Amazônia Legal: o Norte Global e o Sul Global na fronteira Rosana BAENINGER, Natália BELMONTE DEMÉTRIO & Joice DE OLIVEIRA SANTOS DOMENICONI	155
La cuestión indígena en la frontera Amazónica: el caso del Alto Río Negro Nicole GRELL MACIAS DALMIGLIO	173
Cuestión agraria, COVID-19 y pueblos amazónicos, la cuenca del Orinoco Carlos Humberto DURAND ALCÁNTARA & Marcela SUÁREZ ESCOBAR..	189

DIREITO E SOCIOECONOMIA

IGNACIO BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE
Universidad de Salamanca (USAL, Espanha)

A complexidade da Amazônia requer uma política diferenciada, como já se pôde constatar nos volumes anteriores dedicados à região. A política precisa enfrentar, em especial, a necessidade de estabelecer um marco que possibilite uma economia assentada nas realidades cultural e biológica da Amazônia, uma economia circular que não entre em colisão com um meio ambiente de dimensão global e de significado especial para os povos da região.

O leitor deve ter em mente que a política se expressa por meio do Direito; as decisões políticas se materializam em normas jurídicas de natureza muito diversa, tanto de Direito Público quanto Privado. Mas não basta ter leis, é necessário aplicá-las. Em síntese, uma boa lei é condição para se obter um resultado, mas não é garantia de alcançá-lo se não for criada, paralelamente, uma infraestrutura de meios materiais e humanos, que possibilite sua aplicação.

Os doze artigos reunidos neste volume, fruto do Congresso Internacional de Ciências Sociais e Humanas: “A Amazônia brasileira: problemas e desafios”, constituem um bom exemplo da heterogeneidade de temas que a normativa responsável por regular os aspectos sociais e econômicos da Amazônia precisa enfrentar.

Um tema específico — as obras de infraestrutura — é sempre objeto de debate especial, por seu caráter ambivalente: um fator de desenvolvimento, por um lado, mas, ao mesmo tempo, com potenciais efeitos negativos sobre o bioma amazônico.

A infraestrutura de novas vias de comunicação e a construção de grandes barragens são dois dos exemplos mais significativos dessa problemática. Elas possibilitam o desenvolvimento, mas a pergunta de resposta complexa é se um desenvolvimento que traz consigo os riscos apontados neste e nos demais volumes é o desenvolvimento desejável para uma área do planeta com a riqueza global que a Amazônia possui.

Salamanca, abril 2022.

DERECHO Y SOCIOECONOMÍA

IGNACIO BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE
Universidad de Salamanca (USAL, España)

La complejidad de la Amazonia precisa de una política diferenciada, como ya se ha podido constatar en los anteriores volúmenes dedicados a la región. La política tiene que afrontar, en especial, la necesidad de generar un marco que haga posible una economía asentada sobre la realidad cultural y biológica de la Amazonia, una economía circular que no entre en colisión con un medio ambiente de dimensión global y con un especial significado para los pueblos de la región.

El lector debe tener presente que la política habla por el Derecho, las decisiones políticas se plasman en normas jurídicas de muy distinta naturaleza, tanto de Derecho público, como privado. Pero no basta con tener leyes, hay que aplicarlas. En síntesis, una buena ley es condición para obtener un resultado, pero no es garantía de alcanzarlo sino se crea, paralelamente, una infraestructura de medios materiales y humanos que haga posible su aplicación.

Los doce artículos recogidos en este volumen, fruto del Congreso Internacional de Ciencias Sociales y Humanas: «La Amazonia brasileña: problemas y desafíos», son buen ejemplo de la heterogeneidad de temas que tiene que afrontar la normativa que regule aspectos sociales y económicos en la Amazonia.

Uno en concreto, las obras de infraestructura, siempre es objeto de especial debate, por ser ambivalente: factor de desarrollo, por un lado, pero a la vez tener potenciales efectos negativos sobre el bioma amazónico.

La infraestructura de nuevas vías de comunicación o la construcción de grandes presas, son los dos ejemplos más significativos de esta problemática. Posibilitan el desarrollo, pero la pregunta de compleja respuesta es si un desarrollo que trae consigo los riesgos apuntados en este y en los otros volúmenes, es el desarrollo deseable para una zona del planeta con la riqueza global que posee la Amazonia.

Salamanca, abril 2022.

CRÉDITO RURAL, MONETARIZAÇÃO
E ENDIVIDAMENTO ENTRE OS
LAVRADORES DO BAIXO AMAZONAS

*Crédito rural, monetización
y endeudamiento entre los
campesinos del Bajo Amazonas*

Rural Credit, Monetization and
Indebtedness among Farmers
in the Lower Amazon

DANIEL NUNES LEAL
Universidade de São Paulo (USP, Brasil)

RESUMO

O texto aborda resultados de políticas de crédito para lavradores no Baixo Amazonas, onde os empréstimos fornecidos pelo Banco do Brasil e pelo Banco da Amazônia entre as décadas de 1980 e 1990 dificilmente foram quitados. Esse endividamento implicou na impossibilidade de contrair novos empréstimos e na intensificação relativa do mercado fundiário local, além de não impedir que os lavradores continuassem se reproduzindo em seus lotes. Situamos tal problema no contexto de uma monetarização que, instituída por políticas territoriais, reflete modificações importantes nas formas de mobilização do trabalho familiar na terra. Nesse aspecto, sugerimos haver uma guinada na qual os lavradores são tomados, da perspectiva da totalidade capitalista, menos como força de trabalho eventualmente explorável do que como sujeitos a mediar a reprodução do dinheiro na forma de crédito.

Palavras-chave: crédito rural; FNO; endividamento; Baixo Amazonas; crise do capital.

RESUMEN

El texto aborda los resultados de las políticas de crédito para agricultores en el Bajo Amazonas, donde los préstamos otorgados por el Banco do Brasil y el Banco da Amazônia entre las décadas de 1980 y 1990 difícilmente fueron saldados. Este endeudamiento implicó la imposibilidad de contraer nuevos préstamos y una intensificación relativa del mercado de tierras local, además de no impedir que los agricultores continuaran reproduciéndose en sus parcelas. Situamos este problema en el contexto de una monetarización que, instituida por políticas territoriales, refleja cambios importantes en las formas de movilización del trabajo familiar en la tierra. En este sentido, sugerimos que se produjo un giro en el cual los agricultores son concebidos, desde la perspectiva de la totalidad capitalista, menos como fuerza de trabajo eventualmente explotable que como sujetos destinados a mediar la reproducción del dinero en la forma de crédito.

Palabras clave: crédito rural; FNO; endeudamiento; Bajo Amazonas; crisis del capital.

ABSTRACT

The text discusses the results of credit policies for farmers in the Lower Amazon, where loans provided by Banco do Brasil and Banco da Amazônia

between the 1980s and 1990s were rarely repaid. This indebtedness led to the impossibility of contracting new loans and to a relative intensification of the local land market, while not preventing farmers from continuing to reproduce themselves on their plots. We situate this issue within the context of a monetarization process which, instituted through territorial policies, reflects significant changes in the ways family labor is mobilized on the land. In this respect, we suggest a shift in which farmers are regarded, from the perspective of capitalist totality, less as a labor force potentially subject to exploitation than as subjects mediating the reproduction of money in the form of credit.

Keywords: rural credit; FNO; indebtedness; Lower Amazon; capital crisis.

I. INTRODUÇÃO

Quem visita as comunidades rurais do Baixo Amazonas frequentemente se depara com lavradores que contraíram ou contraem crédito rural de bancos estatais, incentivados a prosseguirem ou alargarem seus cultivos. Igualmente, será tão comum quanto a oferta de crédito encontrar quem se endividou, em particular entre os que foram beneficiários de empréstimos concedidos nos anos 1980 pelo Banco do Brasil, e, na década seguinte, pelo Banco da Amazônia (BASA), que opera com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). Esse endividamento acabou por gerar consequências como conflitos entre os membros das associações comunitárias e a intensificação do mercado fundiário local, se bem que muitos lavradores ainda se mantivessem em seus lotes. Se o crédito pareceu uma estratégia viável para a reprodução desses lavradores, precisamos pensar por que ele se levantou como tal.

Assim, para ultrapassar a questão da possibilidade ou não da quitação de défcies, convém situar a monetarização dos lavradores como cerne deste texto, discutindo como ela ocorreu e sobre sua capacidade de mobilizar trabalho na terra, sublinhando as mudanças internas a tal processo, relacionadas à totalidade capitalista. Para embasar os argumentos aqui desenrolados, empregamos como metodologia a observação direta e entrevistas conduzidas com lavradores beneficiários dos empréstimos concedidos pelo Banco do Brasil e pelo BASA/FNO nos anos 1980 e 1990. As interlocuções foram gravadas durante dois trabalhos de campo realizados no município de Monte Alegre/PA, no ano de 2017, de modo que aqui registramos alguns de seus principais resultados. Ademais, esta comunicação apresenta uma revisão bibliográfica

sobre o funcionamento do FNO na Amazônia e sobre a reprodução global do capital financeiro desde a década de 1980.

Nosso objetivo é problematizar a função do crédito, como representação, na forma monetária, de uma realização futura de trabalho, na reprodução familiar dos lavradores do Baixo Amazonas. Para expor a questão, começamos com considerações sobre a grande profusão do mercado fundiário na área, instigada pela necessidade de investimento de capital na terra e regulada pela concorrência entre os diferentes níveis da produtividade social. Os lavradores associam à transitoriedade da posse fatores como imbróglis com a documentação dos lotes, a exigência de adequação à legislação ambiental, a depauperação provocada por comerciantes atravessadores, a falta de assistência técnica e, sobretudo, a necessidade de dinheiro para manter-se na terra. No segundo momento, observamos como a dependência monetária se vincula com o acesso ao crédito rural, significando tanto uma possibilidade de reprodução do trabalho familiar como a expropriação dos meios de produção, sendo expedientes agravados pelo endividamento dos lavradores. Ainda, indicaremos o papel das associações comunitárias, o aval solidário entre vizinhos e a ação de órgãos de extensão rural e de fornecimento de insumos no funcionamento do crédito rural, relatando casos que ilustram a atuação dos financiamentos do Banco do Brasil e do FNO nas décadas de 1980 e 1990. Por fim, sugerimos que a inadimplência pode ser replicada porque a reprodução capitalista contemporaneamente repousa na reprodução fictícia de dinheiro, autonomizada da exploração de trabalho. Aqui, os sujeitos operam menos como força de trabalho explorável do que como suportes da reprodução tautológica de dinheiro.

2. UM CENÁRIO DE ESGOTAMENTO GRADUAL DE POSSIBILIDADES

Para situarmos o problema do funcionamento do crédito rural entre os lavradores do Baixo Amazonas, interessa primeiramente apresentar a configuração fundiária da área quando tais empréstimos se disseminam. O cenário em que se insere Monte Alegre entre os anos 1980 e 1990 é de uma grande transitoriedade na posse da terra, conforme discernimos de pesquisa empírica e documental. No Projeto Integrado de Colonização (PIC) Monte Alegre, sob batuta do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), muitos moradores possuíam até seis lotes de terra, contrariando as restrições estabelecidas pelo órgão de um imóvel por beneficiário, enquanto outros residentes se encontravam em terrenos que possuíam diversos donos anteriormente. Entretanto, cada parcela não ultrapassava cem hectares de extensão. Até 1995, o INCRA não havia expedido mais de mil títulos de propriedade no assentamento, ocupado, na época, por 4025 famílias e com

1347 lotes ociosos. Situação que não impedia que o município fosse o maior produtor de milho e feijão do Pará, ainda contando com mais de 80 mil cabeças de gado (Maria, 1995).

Aliás, e a despeito da regulação incipiente dos imóveis, foi ainda nos anos 1990 que as terras integrantes do PIC foram municipalizadas, o que não significou um avanço em matéria de cadastramento. Apesar de uma provável vinculação inicial da rotatividade da posse com a falta de regularização, objetamos que não há nada que confirme essa suposição. Ainda mais após a virada para o século XXI, quando outros documentos são mais relevantes na garantia dos mesmos direitos de um proprietário do que a titulação cartorial. Assim, a possível lentidão na ação regulatória é um fator entre outros.

Para sermos mais precisos, observamos que um número expressivo de lavradores levantam a exigência do Cadastro Ambiental Rural (CAR), requisitado para todo imóvel rural no Brasil, como entrave para a comercialização da produção. O CAR é instituído pelo Código Florestal de 2012, a fim de que órgãos governamentais de monitoramento acessem informações sobre a situação, localização e regularidade dos lotes no que diz respeito ao cumprimento da legislação ambiental. O documento desobriga seu possuidor a averbar o terreno em cartório e lhe possibilita obter crédito e seguro agrícolas, além de propiciar a isenção de impostos para a recuperação de áreas e para aquisição de insumos e equipamentos (Leal, 2018).

Nesse sentido, a obtenção do CAR, de um lado, dispensaria a regularização do lote exclusivamente junto ao INCRA ou ao instituto estadual de terras para que se tenha garantida uma série de direitos. De outro, consistiria em mais um embaraço para a reprodução do lavrador. Isso porque tal subscrição exige a identificação do proprietário ou possuidor rural, a comprovação da propriedade ou posse e a apresentação de um croqui indicando o perímetro do imóvel e suas áreas de preservação permanente e de reserva legal, devendo o poder público prestar apoio técnico e jurídico na tarefa. O interessado teria até cinco anos a partir da data da promulgação da lei para se adequar à situação. Findado o prazo, o não cumprimento das determinações acarretaria reverses: indisponibilidade de crédito agrícola, impedimento de obtenção de licenças ambientais e ao Plano de Reforma Agrária, inacessibilidade a informações relevantes sobre o imóvel e dificuldades na aquisição de certificados de mercado (Brasil, 2012).

Ocorre que os entrevistados se depararam com adversidades significativas para regularem sua situação, ao passo que também alegavam alguma negligência por parte dos órgãos de assistência e extensão rural em lhes

auxiliar. Cabe aí sublinhar a necessidade do CAR para a comercialização da produção, apontada pelos lavradores como responsável pela restrição de suas vendas à vizinhança. Desse modo, a maior parte do cultivo acaba sendo repassada a atravessadores, na feira da cidade, ou a *marreteiros*, caixeiros que geralmente compram a produção *na folha*, isto é, antecipadamente à produção. O pagamento é considerado módico, e muitos se sentem prejudicados, já que o intermediário pode revender a preços bem mais altos as mercadorias que adquiriu de seus clientes.

Queremos chamar a atenção, para além da desigualdade de preços, para a concorrência como o processo social que preside tal diferença. Quem produz mais, vende mais, mesmo que a mercadoria individual seja mais barata. Já quem produz na entressafra, pode vender mais caro, embora, para isso, dependa cada vez mais de investimentos na terra, a começar pelo licenciamento do terreno, mas também – o que ainda não foi mencionado – na forma de insumos, irrigação, meios de estocagem etc. Ou seja: uma vez que a possibilidade de aumentar a produção é restringida, esta não decorre integralmente de irregularidades no registro fundiário, revelando a gradual necessidade de dinheiro para se produzir em maior escala e competir no mercado.

Outro elemento elencado para a transitoriedade da posse da terra é a efemeridade da competitividade de algumas culturas no mercado. A banana e o tomate se tornaram cultivos relevantes entre as décadas de 1980 e 1990, após incentivos de crédito do Banco do Brasil, mas logo malograram devido à infestação de pragas nas lavouras (Oliveira, 2002). Além disso, o tomate, assim como arroz, café e outros gêneros se popularizaram, mas como os meios para escoar a produção não atendiam a oferta, eles rapidamente perderam preço (Leal, 2018). Ao menos parte de tais, digamos, insucessos são usualmente atribuídos à ineficiência da assistência técnica, reputada por alguns como ausente ou mal orientada, enquanto outros – sobretudo médios e grandes produtores – culpam diretamente os agricultores, que são vistos como relapsos na busca por informação. Em decorrência disso, fica sugerida uma abordagem para a perda de posição de Monte Alegre como maior produtor de milho e feijão do Pará nos anos 2000, dado o cultivo predominantemente manual face à mecanização agrícola noutras porções do estado.

Além dos acometimentos à produção, os terrenos que vão sendo esgotados ao longo dos anos demandam investimentos para sua recuperação, um estorvo que se torna mais contundente à medida que a possibilidade de tomar posse de novas parcelas de terra vai minguando. Se os terrenos não podem ser cultivados, mesmo que com pasto, eles são tomados por ervas daninhas, o

que é especialmente visível nas porções de Monte Alegre de ocupação mais antiga, onde estão os primeiros núcleos de colonização do município. Em compensação, quem possui dinheiro compra a terra e a repara para lotá-la de pastagem e gado, provocando relativa estratificação fundiária.

Historicamente, na área pesquisada – como de modo geral ocorreu em todo o território brasileiro (Silva, 2008) – a continuidade ou a ampliação da produção agrícola esteve condicionada à incorporação de terras – no caso, entre pequenos lavradores. Assim, na última década do século XIX, quando as terras devolutas federais foram estadualizadas, o governo do Pará instituiu suas primeiras medidas notáveis para converter a terra em mercadoria. Com esta sendo submetida ao domínio de uma classe de proprietários, dotada de preço e negociável no mercado, o dinheiro obtido da venda de lotes subvencionaria a migração de nordestinos e estrangeiros. Todavia, o mais comum era que os colonos “abandonassem” seus terrenos e rumassem floresta adentro, na busca de mais terras devolutas, assim que o solo se exaurisse ou que a caça se esgotasse (Leal, 2018).

Desde pelo menos a década de 1960, o processo de demarcação de terras abriria margem para que produtores que começavam a acumular algum dinheiro comprassem os terrenos daqueles que avançavam a fronteira agropecuária. A partir dessa progressiva concentração de terras, voltadas à pecuária, vale destacar que o que dita a expansão da fronteira vai sendo, para lá da necessidade de acesso a meios de subsistência pretéritos à produção (como a caça), uma imposição crescente da dependência de dinheiro para produzir e, assim, tornar as mercadorias agropecuárias competitivas no mercado. Em contrapartida, a exclusão do lavrador da dinâmica da concorrência não necessariamente o expropria fisicamente de seus meios de produção; ele pode se reproduzir mesmo que pauperizado em seu lote, mas com uma necessidade gradativa de possuir dinheiro. Caso seja expulso, presumivelmente lhe resta o êxodo para a cidade ou a manutenção da posse de “terras sem dono” floresta adentro. Contudo, esta última possibilidade parece em grande medida barrada quando, no início dos anos 2000, se instala ao norte de Monte Alegre um grande corredor de unidades de conservação, denotando outras formas de uso da terra. Daí, as parcelas mais próximas das áreas protegidas acabam por concentrar conflitos entre lavradores, que buscam assentar-se ali, e grileiros, que prezam pela invasão de terras para a extração de madeira com vistas à futura revenda dos lotes a pecuaristas. Com isso, queremos sugerir uma transferência, quanto à tônica do problema da transitoriedade da posse fundiária, para um problema que está localizado na função do dinheiro para a reprodução social.

3. MONETARIZAÇÃO, CRÉDITO E ENDIVIDAMENTO NA REPRODUÇÃO LAVRADORA FAMILIAR

Se no processo de pauperização discorrido acima o dinheiro, enquanto meio de investimento e de socialização entre os diversos produtores privados, vai se tornando uma prescrição paulatinamente preponderante para manter a produtividade da terra – embora a falta do mesmo nem sempre incorra na expropriação direta –, que função possuiria o crédito na reposição das condições de produção no Baixo Amazonas?

O Projeto Integrado de Colonização Monte Alegre, planejado pelo INCRA, surgiu em 1971, agregando três glebas fundadas pela União na década de 1930 e terras situadas a 2 km de cada margem da rodovia PA-254, cuja construção é contemporânea ao projeto. O plano operacional do INCRA visava regularizar a distribuição fundiária e canalizar recursos financeiros para a gestão do projeto, prevendo, para tal, e entre outras medidas, aporte de créditos, mecanização da produção, assistência técnica e suporte à cooperativa da cidade (INCRA, 1975).

Sendo o crédito concebido como indispensável ao desenvolvimento da “vocação” da região, mesmo que ainda considerado como insuficiente, ele parece ser condição para a aquisição de maquinário e insumos agrícolas e para a formação de capital de giro para movimentar a cooperativa (INCRA, 1975). Em outra oportunidade, assinalamos como, nesse processo, subjaz uma relação intrínseca entre a atuação do Estado e a disseminação do dinheiro – no caso, na forma de crédito bancário –, sendo a formação da terra como mercadoria parte da dinâmica, com o fim de tornar a área competitiva no mercado agropecuário nacional (Leal, 2018).

Entretantes, há maior disseminação das políticas creditícias nos anos 1980, quando o Banco do Brasil provê incentivos para a produção de maniva, banana e tomate na área. Na década seguinte, as políticas se amplificam com o crédito ofertado pelo Banco da Amazônia (BASA), operado com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO).

Observamos como os empréstimos do Banco do Brasil na maior parte das vezes redundaram em endividamento. Durante a safra de 1988, à medida que todos os lavradores receberam financiamento para maniva, os preços foram consideravelmente rebaixados e não encontraram compradores o suficiente no mercado local. Igualmente, os incentivos para o escoamento dessas culturas para mercados além do Baixo Amazonas praticamente inexistiam. A escala de inadimplência só não foi maior porque o número de carteiras de

crédito abertas era limitado a quem possuía o título de propriedade da terra ou oferecia outro patrimônio como garantia.

Nos anos 1990, por sua vez, os empréstimos concedidos pelo FNO operavam de outra maneira no que toca aos possíveis beneficiários. Em lugar da propriedade da terra, o banco aceitava – enquanto as empresas de extensão rural incentivavam – a filiação dos lavradores em associações reunidas em torno das comunidades nas quais eles residiam, de modo que cada sócio atuaria como avalista do outro. Assim, o aval solidário substituiu outros bens que serviriam como garantia real, a exemplo da casa escriturada, do terreno ou de um carro. Como pontua Vecina (2018, p. 146), ao pesquisar o funcionamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no Vale do Ribeira/SP, tal substituição atua como uma transferência indireta da responsabilidade de fiscalização (dada pelas visitas do banco aos devedores) para um monitoramento exercido entre os próprios membros da comunidade, que passam a se pressionar mutuamente pela quitação das dívidas; uma fonte de novos conflitos, ao passo que, se há um devedor no grupo dos avalistas, ninguém pode contrair novos empréstimos.

Todo crédito concedido pelo FNO deve, antes, ser submetido a um projeto técnico a fim de estabelecer que cultivo será financiado. Igualmente, tal projeto deve demonstrar a capacidade produtiva de cada unidade familiar da associação, avaliando a quantidade e a qualidade dos solos nos lotes e a quantidade de membros nas famílias – noutros termos, a disponibilidade de força de trabalho. Em terceiro lugar, deve presumir acompanhamento técnico por parte dos órgãos de extensão rural, ainda estabelecendo condições financeiras que sejam compatíveis com a capacidade das famílias, para que estas possam atender às exigências das linhas de crédito sem se endividarem.

Na prática, ouvimos diversos relatos nos quais eram levantados uma série de adversidades: as culturas eram escolhidas pelo banco em parceria com as instituições de extensão rural sem consultar os lavradores. As mudas também não podiam ser escolhidas, e em mais de um caso foram fornecidas em época imprópria ao plantio, devido a problemas na sua liberação, isso quando não estavam malcuidadas.

Além dos transtornos atribuídos à má gestão no fornecimento dos insumos e a condições climáticas e de temporada de plantio inconvenientes, os associados podiam acessar somente parte do financiamento em dinheiro. Todo o resto estava comprometido com a compra de mudas, maquinário e insumos, inclusive com prescrição de onde os materiais deveriam ser retirados.

O mesmo cabe à pecuária: já estava designado, de antemão, com quem obter as cabeças de gado.

Mas o impacto mais contundente é a própria replicação do mercado fundiário. Um mesmo lote pode passar pela mão de vários donos num intervalo curto de tempo, com o dono mais recente assumindo a dívida dos antigos titulares do empréstimo e, dispondo de mais dinheiro, concentrando terras e lotando-as com pastagem e gado. Do outro lado, há endividados que preferem vender seus terrenos para que possam migrar para outras localidades onde a terra é mais barata ou devoluta. Adicionalmente, não raro os beneficiários nem mesmo eram incentivados a quitar suas dívidas: na segunda metade dos anos 1990, certos produtores atrelados à administração municipal começaram a espalhar rumores de que os créditos correspondiam a “fundos perdidos” do governo, que não precisavam ser ressarcidos. Embuste que decerto beneficiou produtores maiores, pois eram tendencialmente eles que compravam as terras de lavradores que não tinham meios de pagar suas dívidas.

Por fim, deparamo-nos com um caso sintomático. Na associação dos moradores da comunidade do Limão, em Monte Alegre, criada em 1998, de 45 conveniados iniciais, apenas 26 obtêm crédito rural, e nenhum deles quita a dívida com a própria produção. Quando o fazem é porque acessam dinheiro o suficiente por outros meios; por exemplo, vendendo parte de seu rebanho ou usando dos ganhos com algum comércio que possuem. Visto que o município é declarado inadimplente, vetando-se novos projetos, o Basa ocasionalmente organiza mutirões de renegociação das dívidas, em que até 85 % do montante emprestado originalmente poderia ser abatido. No fim das contas, boa parte das associações também foram consideradas inadimplentes.

Pelos relatos aqui resumidos, poderíamos inicialmente distinguir uma espécie de “insucesso” do crédito rural no atendimento de seus objetivos de desenvolver a pequena produção camponesa no Baixo Amazonas, realizando a “vocação da região” (INCRA, 1975) e tornando-a competitiva no mercado agropecuário nacional. Nesse caso, o alegado fracasso situaria uma distância entre as pretensões dos projetos técnicos e as condições práticas de sua efetivação na área. A nosso ver, esse juízo restringe um contexto atinente à totalidade capitalista em questão – a reprodução do modo de produção desde o fim do século passado – à ação racional de indivíduos e instituições, passando à tangente da sujeição na qual as personificações do processo social se inserem e se reproduzem. Assim, será pertinente discutir, a partir da área aqui pesquisada, que momento do capitalismo estamos tratando e o porquê da disponibilidade de crédito como condição da reprodução capitalista.

4. MOBILIZAÇÃO E SUPERFLUIDADE DO TRABALHO E O CAPITAL CREDITÍCIO

Segundo Costa (2008), os programas sustentados pelo FNO se disseminam desde o começo dos anos 1990, seguidos à conjuntura de fortalecimento dos movimentos sociais no campo durante a redemocratização brasileira. A despeito da reversão futura de tais fundos sobretudo para grandes produtores, eles não deixaram de representar, em alguma medida, uma resposta às reivindicações populares e à incorporação da agenda ambiental ao seio das políticas territoriais.

As receitas do FNO provêm da reversão de 0,6 % dos impostos de renda e sobre produtos industrializados para os programas de financiamento de setores produtivos da Amazônia. Elas são administradas pelo Banco da Amazônia e supervisionadas pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), conforme o Plano Plurianual para a Amazônia (PPA). O custeio é voltado para atividades de baixo impacto ambiental, de forma que o BASA busca uma política de empréstimo flexível, ajustada às agendas locais e com baixa taxa de juros.

Nossa questão repousa justamente sobre como tal flexibilização dos empréstimos está atrelada ao processo de mobilização do trabalho de lavradores no contexto em que os créditos do FNO se propagam. Nesse sentido, tratamos da passagem da imposição do trabalho, como substância do capital (Kurz, 2019), aos lavradores, na condição de eles serem uma população subsidiária à valorização, para a crise desta forma social.

Ao conjugar os limites da valorização capitalista à crise financeira, apontando para a insuficiência da exploração global de trabalho como fundamento da valorização, o ensaísta Robert Kurz critica a naturalização do dinheiro como representação do dispêndio abstrato de energia humana. Nesse processo, socialmente objetivo e invisível aos sujeitos, a multiplicação do dinheiro é mais rápida do que a acumulação de trabalho morto tornado abstrato. Assim, o próprio trabalho é base da ilusão de que o dinheiro é capaz de se desenvolver autonomamente à produção de valor (Kurz, 2019).

Entrementes, qualquer possibilidade de exploração de trabalho precisa recorrer a uma massa inicial de dinheiro atuante como capital para se reproduzir. Esse dinheiro se manifesta enquanto capital bancário, na forma de crédito vendido como mercadoria nos mercados financeiros e cujo preço são os juros. O capital assim emprestado deve retornar rendendo juros a seu possuidor, independentemente se nesse ínterim houve exploração de

trabalho para a geração de valor ou não. Logo, se capital que rende juros não é empregado na mobilização de trabalho, ele pode cada vez mais se destacar do processo “real” de valorização e se tornar um “capital fictício” (Kurz, 2019).

Como se pode notar, há risco de créditos não serem recuperados, sendo a promessa de pagamento efetuada com a aquisição de novos créditos, prolongando ficticiamente a não coincidência entre trabalho e dinheiro, mas com risco constante de rompimento na cadeia de quitações. Se o ganho do passado não pode ser suficientemente investido no aumento da produção, formam-se bolhas especulativas capazes de estourar o sistema financeiro. Aqui, gradualmente se desdobra uma necessidade de quantias sempre maiores de dinheiro para movimentar a produção, *pari passu* a uma movimentação sempre menor de trabalho por unidade de capital.

Tal situação culmina justamente nos anos 1980, com a III Revolução Industrial, marcada pelo desemprego estrutural como potencial ainda em desdobramento. De modo que a mobilização do trabalho se torna insatisfatória para a reprodução capitalista, é a produção de capital fictício, um dinheiro sem substância de valor, que vai simulando a sustentação do próprio mecanismo de exploração de trabalho (Kurz, 2019).

Também o Estado precisa recorrer ao crédito, na medida em que suas receitas se tornam insuficientes e que sua carga tributária não remunera seus custos na estruturação do mercado. Podemos problematizar os créditos disponibilizados pelo FNO como parte da conjuntura acima colocada em dois sentidos: de um lado, no que toca a seu papel como detentor exclusivo da violência necessária à mobilização do trabalho; de outro, como agente emissor de moeda e integrante do mercado financeiro. Em primeiro lugar, os lavradores amparados por empréstimos bancários acabam por ser situados como gestores de um capital que não lhes pertence. Ao mesmo tempo, eles precisam mobilizar suas forças de trabalho e de suas famílias para manter seus cultivos, pagar seus empréstimos e, presumivelmente, aumentar sua produtividade (Vecina, 2018). Embora se espere que o dinheiro do ressarcimento seja aquele obtido dos bens financiados, em última medida sua origem pouco importa para os bancos. O que mais importa é que dinheiro gere mais dinheiro, autonomizado da exploração de trabalho. Daí, uma vez que o lavrador se endivida, o senso comum pode culpá-lo seja por não ter trabalhado o bastante seja por não ter sido bom gestor de seu crédito; ou então, pode-se recair numa tentativa de reajustar os programas de microcrédito.

Nessa altura, convém o argumento de Kurz sobre a naturalização da aparência de autonomia entre dinheiro e trabalho da perspectiva da reprodução do Estado e do capital global, que nos cabe problematizar a fim de ultrapassar o senso comum. Ao passo que o montante de trabalho a ser explorado cada vez menos remunera o necessário à reprodução do modo de produção, indagamos se o crédito rural, nesse contexto, funciona menos como uma possibilidade de mobilização da força de trabalho dos lavradores do que um meio de os tornar agentes do automovimento do dinheiro. Com isso, chegamos ao ponto sobre o crédito como parte de reprodução estatal, permitindo-o repassar títulos de propriedade a seus cidadãos e arcar com as dívidas destes. Logo, um endividamento como o discernido em campo só é possível porque o Estado é infalível.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do cenário retratado, de movimentação do mercado fundiário, ainda mais estimulado pela difusão do crédito rural no Baixo Amazonas, não custa lembrar que as modalidades de financiamento aqui retomadas são restritas a determinada época, sendo elas as linhas previstas pelo Banco do Brasil nos anos 1980 e pelo FNO na década seguinte. Pudemos distinguir em campo, embora não tenhamos dados precisos em termos quantitativos, que outros tipos de empréstimos, sem excluir incontornável endividamento, são saldados com maior recorrência, com destaque para o microcrédito do PRONAF. Tal diferença na capacidade e execução de pagamentos exige uma pesquisa à parte.

Mais importante, no entanto, é salientar que há algo que subjaz à capacidade ou não de pagamento. Sugerimos que a mera avaliação dessas políticas como desastrosas, tal como a proposição de novos modelos de gestão, têm por base critérios de eficiência que negligenciam como o crédito reproduz a ingerência pelo Estado como momento do desenvolvimento capitalista e de sua ficcionalização.

Assim, seria necessário suscitar como o crédito consiste na operação do Estado menos para assegurar a exploração da força de trabalho de sua população do que para reproduzir o dinheiro como forma de mediação entre os agentes da produção social. Junto a aposentadorias e programas recentes de assistência social, o dinheiro ofertado permite aos lavradores acessar um leque mais amplo de bens de consumo e reinvestir na produção. Aqui, o crédito consiste na disposição de um capital do qual o lavrador não é proprietário; ele deve gerenciar, com o capital emprestado, sua força de trabalho e de sua família na terra sem ser remunerado, só que nem por

isso ele é plenamente trabalhador ou gestor (Vecina, 2018). Mas uma vez que tal forma de explorar o trabalho geralmente resulta no endividamento, isso quer dizer, em primeiro lugar, que o Estado pode arcar com altos índices de inadimplência de seus cidadãos e não falir. Em segundo lugar, significa que o capital pode se reproduzir baseado apenas na promessa de sua remuneração, ainda que criticamente. Daí, terminamos por perguntar se, no limite, o problema da dívida se resume a uma tentativa do Estado de salvar o mercado, num momento em que a quantidade de trabalho explorado globalmente é insuficiente para valorizar o capital. Na esteira desse argumento, no atual estágio do modo de produção, o crédito passa cada vez mais de um recurso para desafogar a acumulação para ser um pressuposto desta, enquanto promessa sempre adiada de realização da valorização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brasil (2012). *Lei n.º 12.651/2012*. Recuperado em 13 de abril de 2022 de planalto.gov.br/ccivil_03/_ato_2011-2014/2012/lei/l12651.htm.
- Costa, F. A. (2008). A questão agrária na Amazônia e os desafios estratégicos de um novo desenvolvimento. In Costa, W. M., & Becker, B. & Alves, D. *Dimensões humanas da biosfera-atmosfera na Amazônia*. São Paulo: Edusp.
- INCRA. (1975). *Programa operacional para o ano de 1975 para o Projeto Integrado de Colonização Monte Alegre*. Belém: Incra.
- Kurz, R. (2019). A ascensão do dinheiro aos céus: os limites estruturais da valorização do capital, o capitalismo de cassino e a crise financeira global. *Geografares*, 28(1).
- Leal, D. N. (2018). *Transformações da fronteira na Calha Norte paraense*. Dissertação de mestrado, DG-FFLCH-USP, São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Maria, E. (1995). Assentados vendem lotes no PA; INCRA se diz incapaz de fiscalizar. *Folha de São Paulo*, 31-12-1995. Recuperado em 13 de abril de 2022 de folha.uol.com.br/fsp/1995/12/31/brasil/19.html.
- Oliveira, M. C. (2002). *Evolução do sistema agrário da margem esquerda do Baixo Amazonas*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, Brasil.
- Silva, L. O. (2008). *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. Campinas: Editora da Unicamp.
- Vecina, C. (2018). *As comunidades “quilombolas” em Eldorado (Vale do Ribeira/SP) e a mobilização do trabalho imposta pelo PRONAF: a relação entre a expropriação e a autonomização das categorias sociais capitalistas*. Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

AS INFRAESTRUTURAS DE TRANSPORTE
NA (DES)INTEGRAÇÃO REGIONAL E
OS DESAFIOS EM MÚLTIPLAS ESCALAS
À INSERÇÃO INTERNACIONAL DA
AMAZÔNIA BRASILEIRA

*Las infraestructuras de transporte en la
(des)integración regional y los desafíos
en múltiples escalas para la inserción
internacional de la Amazonia brasileña*

Transport Infrastructure in the (Dis)
Integration of the Region and the
Multiscale Challenges to the International
Insertion of the Brazilian Amazon

MAISA SALES GAMA TOBIAS

Universidade Federal do Pará (UFPA, Brasil)

JADER DUARTE FERREIRA

Universidade da Amazônia (UNAMA, Brasil)

RUI ANTÓNIO RODRIGUES RAMOS

Universidade do Minho (Portugal)

RESUMO

As características intrínsecas da urbanização na Amazônia brasileira elevaram as redes de transportes como instrumentos de apropriação do espaço, e suscitaram questões sobre o papel das redes na integração e os desafios a serem vencidos para a inserção da região na economia mundial. Este trabalho analisa os planos nacionais de desenvolvimento regional a partir de 1960 por pesquisa bibliográfica e de campo. O uso do método de análise de ciclo de vida regional, denominado de modelo do Plano-Processo, permite caracterizar as fases de tomada de decisões e os atos de investir no planejamento. Como parte prática, o estudo de caso em Santarém (Pará) evidencia que não houve solução para problemas como a desigualdade social e o ordenamento do território, apesar do crescimento urbano e econômico em parte devido às ações do governo brasileiro e à localização estratégica da cidade. Evidencia-se a importância das infraestruturas de transporte na formação da rede urbana e hierarquia, na qual Santarém detém a supremacia, bem como na localização de múltiplas atividades econômicas. Os investimentos em infraestruturas de transporte mostraram ser preponderantes para a integração regional e indispensáveis para vencer os obstáculos de desenvolvimento e projeção econômica mundial da região.

Palavras-chave: infraestruturas; transportes; integração; Amazônia; plano-processo.

RESUMEN

Las características intrínsecas de la urbanización en la Amazonia brasileña elevaron las redes de transporte como instrumentos de apropiación del espacio y suscitaron cuestiones sobre el papel de dichas redes en la integración y los desafíos a superar para la inserción de la región en la economía mundial. Este trabajo analiza los planes nacionales de desarrollo regional a partir de 1960 mediante investigación bibliográfica y de campo. El uso del método de análisis de ciclo de vida regional, denominado modelo del Plan-Proceso, permite caracterizar las fases de toma de decisiones y los actos de inversión en la planificación. Como parte práctica, el estudio de caso en Santarém (Pará) evidencia que no hubo solución para problemas como la desigualdad social y el ordenamiento del territorio, a pesar del crecimiento urbano y económico, en parte debido a las acciones del gobierno brasileño y a la localización estratégica de la ciudad. Se evidencia la importancia de las infraestructuras de transporte en la formación de la red urbana y de su jerarquía, en la cual Santarém detenta la supremacía, así como en la localización de múltiples

actividades económicas. Las inversiones en infraestructuras de transporte demostraron ser preponderantes para la integración regional e indispensables para superar los obstáculos del desarrollo y la proyección económica mundial de la región.

Palabras clave: infraestructuras; transporte; integración; Amazonia; plan-proceso.

ABSTRACT

The intrinsic characteristics of urbanization in the Brazilian Amazon have elevated transportation networks as instruments for the appropriation of space and have raised questions about their role in integration and the challenges to be overcome for the region's insertion into the global economy. This work analyzes national regional development plans since 1960 through bibliographical and field research. The use of the regional life cycle analysis method, known as the Plan-Process model, makes it possible to characterize the phases of decision-making and the acts of investing in planning. As a practical component, the case study in Santarém (Pará) shows that no solution was found for problems such as social inequality and territorial planning, despite urban and economic growth partly due to the actions of the Brazilian government and the city's strategic location. The importance of transport infrastructure is evident in shaping the urban network and hierarchy—in which Santarém holds supremacy—as well as in the location of multiple economic activities. Investments in transport infrastructure proved to be crucial for regional integration and indispensable for overcoming development obstacles and projecting the region into the global economy.

Keywords: infrastructure; transport; integration; Amazon; plan-process.

I. INTRODUÇÃO

A Amazônia apresenta padrões e arranjos espaciais de uma floresta tropical com um tecido urbano complexo que se estruturou de maneira acelerada, demograficamente, com deficiências de infraestrutura urbana física e de serviços básicos, para garantir condições mínimas de qualidade de vida (Becker, 2013). Em 1960, a população urbana residente era 28 % da população total, passando para 36 % em 1970. Aumentou para 45 % em 1980 e para 58 % em 1991. Em 1996, 61 % da população residia em área urbana, face a um ritmo de crescimento superior às demais regiões do país. Em 2000, alcançou 70 % e a estimativa para 2021 é de 30 milhões

de habitantes (a que corresponde 80 %) vivendo em cidades da Amazônia (IBGE, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000, 2021).

Geograficamente, a urbanização da Amazônia não ocorreu linearmente e, o contexto político e econômico ao longo do tempo foi determinante destas flutuações, com formas urbanas diferenciadas (Machado, 1999). Inicialmente, a economia gomífera produziu uma hierarquia urbana em rede proto-urbana, com associação entre essa restrição ecológica e o domínio da circulação fluvial, que explicaria a forma dendrítica, definida como forma ramificada de uma rede, semelhante a uma árvore.

A evolução conduziu ao que Kampel *et al.* (2001) denominou de Urbana Primaz, com diferenças entre as cidades maiores e menores, tal qual o modelo clássico dos sistemas de intercâmbio de tipo redistributivo (Morris, 1984). Na região da Amazônia, Belém e Manaus se destacaram pelas funções comerciais e de maior infraestrutura urbana. Torna-se evidente a desigualdade social e econômica entre as cidades, incorrendo na geração de uma urbanização incompleta (Santos, 1994).

O declínio da economia da borracha, na primeira metade do século xx, levou à estagnação econômica, êxodo populacional e uma rede urbana complexa, em coexistência com as formas urbanas anteriores. O Estado Brasileiro empreendeu uma política e ocupação regional após 1960, investindo em aeroportos e rodovias, ocasionando um novo modelo de rede urbana e novas formas econômicas, como criação de gado, exploração mineral e cultura do arroz.

O estado desenvolvimentista investiu na abertura de rodovias, novos povoamentos, como as Rurópolis, Agrópolis e Agrovilas, promovendo mobilidade de migrantes para novos eixos de povoamento ao longo das grandes rodovias. O fluxo migratório para a Amazônia originou incremento populacional (Benchimol, 2009), que trouxe desafios aos núcleos urbanos e na sustentação aos sistemas produtivos.

A acessibilidade teve um papel relevante na dimensão territorial e na dispersão populacional, as redes de transportes foram utilizadas como instrumentos de apropriação do espaço, alavancando a economia e política (Becker, 1999). Desde então, a Amazônia sofre uma transformação sem precedentes, com investimentos públicos e privados nas escalas locais, nacionais e internacionais (Santos, 2021).

As questões cruciais são: para onde caminha o desenvolvimento desta região? Quais ações precisam ser estabelecidas para melhores índices de desenvolvimento humano, atrelados aos índices de desempenho da economia regional? Como desenvolver a região de maneira sustentável, no âmbito da preservação do ecossistema e das comunidades tradicionais, na perspectiva de mundo globalizado?

A literatura científica retrata diversas perspectivas de análise regional, com foco na América Latina e no planejamento de transportes (Kay, 2005, Eaton & Lipsey, 2010; Fischer, 2011; Oxaal & Booth, 2013; Banister & Button, 2015). E, a partir dos planos de desenvolvimento, diversos estudos analisam o ciclo de vida regional nas estratégias de desenvolvimento da Amazônia (Kohlhepp, 1981; Maia, 1983; Almeida & Ribeiro, 1989; Trevisan, 2011; Rego, 2015).

Face à problemática identificada, este trabalho analisa os planos de desenvolvimento estatais para a Amazônia após 1960 pelo método de análise de ciclo de vida regional do planejamento, denominado de Plano-Processo, proposto por Lourenço (2003). A discussão e comprovação prática dos efeitos dos ciclos de planejamento é efetuada para Santarém-PA; cidade que obteve investimentos frutos desses planos. Após uma revisão historiográfica, é empregado o modelo Plano-Processo para obter os fatores determinantes e críticos e desvelar as consequências tidas sobre o espaço urbano de Santarém-PA. Por fim, é evidenciado o papel das infraestruturas de transporte na (des)integração regional e os desafios em múltiplas escalas.

2. A GESTÃO DO TERRITÓRIO DA AMAZÔNIA BRASILEIRA

Na Amazônia brasileira o planejamento teve sua trajetória ancorada nos momentos de ocupação, verificando-se que antes de 1960 os modos de produção praticados não eram orientados por uma economia de mercado. Para compreender o período até 1960, o Quadro 1 sintetiza o processo de desenvolvimento na Amazônia brasileira.

Após 1960, a urbanização vive uma nova realidade, ligada às políticas públicas de planejamento do Estado, fato que colocou o Brasil em destaque no cenário mundial, pois tem o seu papel alterado na divisão internacional do trabalho (Bresser-Pereira, 2004). O Quadro 2 apresenta as principais ações que impulsionaram a região entre 1960 e 1989. Após 1990, e a Constituição de 1988, o planejamento urbano na Amazônia passa a ter novos investimentos, atrelados aos programas e planos que atuaram sobre a realidade territorial amazônica, com a função principal de reduzir os custos de transportes e ampliar a

competição dos sistemas econômicos regionais. O Quadro 3 apresenta os programas da década de 1990.

Após 2000, o Estado apresentou nova proposta de desenvolvimento para Amazônia, que restaura e produz rearranjos pela implantação de corredores ou eixos de desenvolvimento. Os programas prosseguem adentrando as décadas de 2010 e 2020, sintetizados no Quadro 4.

QUADRO 1. Desenvolvimento da rede urbana amazônica brasileira

Período	Marco
1º Período: início	Fundação de Belém (1616) devido à expansão colonial portuguesa
2º Período: 1655-1750	Aldeias missionárias e o extrativismo das drogas do sertão
3º Período: 1755-1778	Companhia do Grão-Pará e Maranhão: agricultura comercial. Transformação das aldeias e vilas, como Aveiro, Faro, Óbidos e Santarém
4º Período: 1778-1850	Extinção da companhia pombalina e a estagnação econômica da região e da vida urbana
5º Período: 1850-1920	Crescimento derivado da exploração da borracha e da valorização da economia regional, com a crescente demanda externa pela borracha natural. Introdução da navegação a vapor, migração nordestina para suprir a falta de mão-de-obra e a oferta de capitais externos para o financiamento da produção
6º Período: 1920-1960	Crise da economia da borracha e estagnação econômica da região
7º Período: após 1960	Redefinição do papel da região na divisão territorial do trabalho e sua incorporação ao processo geral de expansão capitalista no país

Fonte: Ferreira, 2010

Os investimentos em infraestrutura se materializaram na rede de transportes da Figura 1, que interliga capitais e cidades médias. “Vários projetos econômicos se converteram em aglomerações e nucleações de cidades como *Company towns*” (Trindade Jr, 2016), que surgiram para dar suporte aos grandes projetos de mineração.

Na acessibilidade, o transporte pode em determinado momento histórico, e em uma dada realidade socioeconômica, ser indutor do desenvolvimento de atividades, como em outro momento, ser induzido por elas (Tobias, 2000). Os transportes têm uma importante participação no espaço polarizado, pois as redes de transportes, com função integradora, são expressão física do tipo e grau de polarização exercida pelos polos regionais.

QUADRO 2. As ações do Estado brasileiro nas décadas de 1960, 1970 e 1980 na Amazônia

Década de 1960	Décadas de 1970/1980
Operação Amazônia	I Plano de Integração Nacional – PIN ¹ – 1970
Grandes Rodovias: Belém-Brasília – Br 153/010 e Cuiabá-Santarém – Br 163	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA
Transformação da SPVEA em SUDAM – 1966	Grandes Rodovias: Transamazônica – BR 230 e Perimetral Norte – BR 210
Banco da Amazônia - BASA - 1966	II Plano Nacional de Desenvolvimento – 1974
Superintendência da Zona Franca de Manaus ²	POLAMAZÔNIA e POLOCENTRO – 1975-1979
Infraestrutura Aeroportuária	Aeroporto de Marabá – reforma no biênio de 1966/67, com ampliação e asfaltamento, para receber voos nacionais. Aeroporto Internacional de Santarém – 1977 Aeroporto de Carajás/Parauapebas - construído pela Companhia Vale do Rio Doce em 1981

Fonte: Ferreira, 2010

¹ O governo militar brasileiro, institui pelo Decreto-Lei n.º 1.106, de 16 de julho de 1970, o Plano de Integração Nacional - PIN.

² Lei 3.173 de 6/6/1957, institui a Zona Franca de Manaus (ZFM) para o armazenamento, beneficiamento e comércio de mercadorias estrangeiras na Amazônia com os países limítrofes. Teve sua função alterada em 1967 (Decreto-Lei 288 de 28/2/1967) e passa a área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais.

A análise da organização espacial das redes de transportes é pautada nas seguintes premissas: i) a organização espacial das redes de transportes num espaço polarizado acompanha o processo de organização espacial das atividades humanas; ii) as formas de organização das redes de transportes refletem as funções exercidas pelas mesmas no espaço polarizado, bem como, os tipos de relações de interdependência e hierarquia entre os centros urbanos; iii) a conectividade é ponto de partida da ligação entre a organização espacial das redes de transportes e a organização espacial das atividades humanas; iv) as estruturas espaciais das redes de transportes, resultantes dos movimentos executados, são constituídas de rotas de penetração e de serviços, compreendendo conjuntos origem- destino localizados num espaço n-dimensional, cujo principal artifício para sua melhor visualização é a utilização de grafos e matrizes associadas.

QUADRO 3. Planejamento territorial para Amazônia brasileira 1990-2008

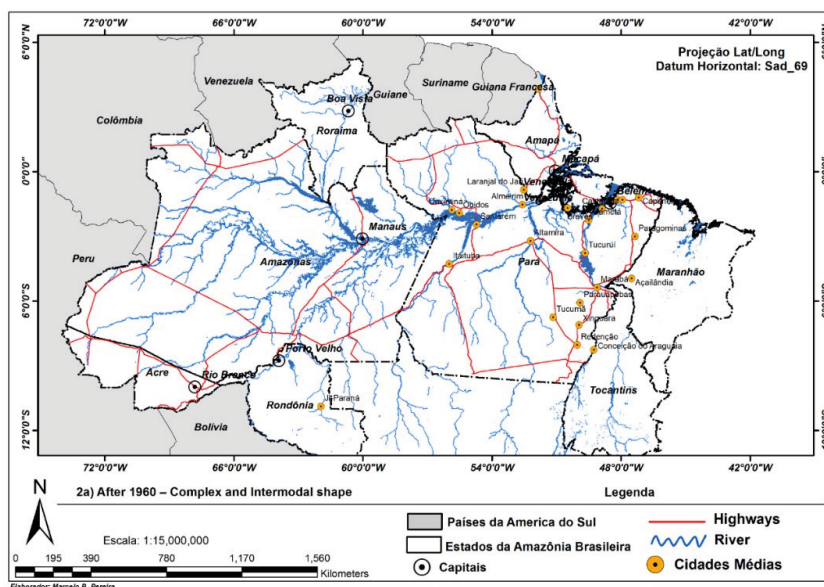
Anos	Programa	Principais projetos
1995-1999	Programa Brasil em Ação - Plano Plurianual - PPA	- Recuperação das rodovias BR – 164 (Brasília-Acre) e BR- 163 (Cuiabá-Santarém) e, ainda, o asfaltamento da rodovia BR - 174 (Manaus Boa Vista).
2000-2003	Programa Avança Brasil - Plano Plurianual - PPA	- Hidrovias Araguaia-Tocantins e Madeira. - Gasoduto Urucu e linha de alta tensão Tucuruí, Altamira e Itaituba.
2004-2007	Programa Brasil de Todos - Plano Plurianual - PPA	- Hidrovia do Rio Madeira. - Hidroelétrica de Belo Monte. - Gasoduto Urucu - Porto Velho. - Asfaltamento da rodovia BR-163.
2008	Programa de Aceleração do Crescimento - PAC	- Ampliação do Porto de Santarém – PA. - Ampliação do Porto de Vila do Conde – PA. - Recuperação das rodovias BR 156, 364, 163 e BR 319. - Terminal Hidroviário na Amazônia - PA/AM. - Conclusão das Eclusas da Hidroelétrica de Tucuruí.

QUADRO 4. Planejamento territorial para Amazônia brasileira 2010-2020.

Anos	Programa	Projetos
2008-2011	Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – Plano Plurianual - PPA	- Ampliação do Porto de Santarém – PA. - Ampliação do Porto de Vila do Conde – PA. - Recuperação das rodovias BR – 156, 364, 163 e 319. - Implantação de Terminal Hidroviário na Amazônia – PA/AM. - Conclusão das Eclusas da Hid.de Tucuruí.
2012-2015	Programa Mais Brasil – Plano Plurianual - PPA	Continuidade dos projetos, a partir da conjugação do crescimento econômico, com a melhoria da distribuição de renda e de redução da pobreza.
2016-2019	Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social - Plano Plurianual (PPA)	Reforçou o modelo de desenvolvimento com inclusão social e redução das desigualdades, associando a qualidade dos serviços públicos e o equilíbrio da economia.

Fonte: Ferreira, 2010

FIGURA I. Rede urbana e de transportes da Amazônia brasileira



Fonte: Ferreira, 2017

3. METODOLOGIA

O Plano-Processo é suportado em três pilares básicos de continuidade no tempo: 1) empenho político; 2) a capacidade técnica; 3) aceitação cultural. Quanto aos fatores-chave, Lourenço (2003) os divide nos seguintes grupos: fatores de ordem física, fatores de fundamentação técnica e fatores de ordem cultural. Ainda, na sua concepção, duas condições são relevantes no sucesso do planejamento: alargamento da participação pública e competência das estruturas organizacionais. Contudo, no ordenamento do território, há outros dois fatores que, caso não sejam aplicados, podem colocar em risco o sucesso do Plano-Processo: persistência no desígnio, que se relaciona diretamente com o empenho político e a aceitação cultural e; a percepção das inovações, que é a ação de perceber a distinção entre uma rotina que já não corresponde à finalidade de fazer avançar o processo e uma nova forma de conceber o existente ou operacionalizar o proposto, viabilizando a aceitação técnica.

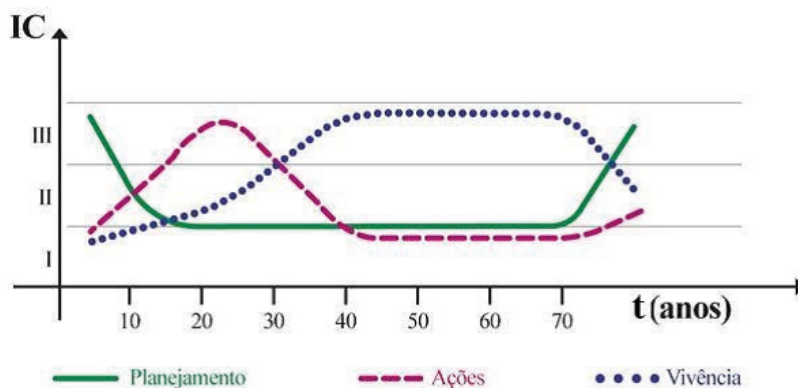
Esta proposta metodológica surge face a que no processo de ordenamento territorial é imprescindível considerar o planejamento como um contínuo adaptado às mudanças da realidade, necessário para se definir tarefas, metas e otimizar o uso de seus recursos, com continuidade no tempo (Peleias, 2002). Portanto, essencialmente, o plano não pode ser estático, ele precisa acompanhar a evolução do espaço-tempo, ser flexível, conter mecanismos de ajuste, sofrer monitoramento e avaliação permanente, principalmente atualmente, caracterizados pelo avanço da globalização.

Além da complexidade, a mudança rápida e acelerada nas distintas dimensões do espaço geográfico, onde se enquadra a realidade da Amazônia Brasileira, se processa em períodos de curto a curtíssimo prazo. Novas tecnologias e inovações alteram o comportamento e hábitos das pessoas, diversificam-se as formas de ocupação dos espaços urbanos de maneira muito rápida. Tais fatos exigem um planejamento cada vez mais flexível, ou seja, aberto a alterações e avaliações contínuas.

O modelo de Lourenço advém dos conceitos do modelo de Holton (1996), que tinha como proposta utilizar fatores físicos e humanos e, ainda, informações, numa abordagem heurística e aplicar determinadas técnicas de inferência no planejamento de uma organização. Assim, o modelo aperfeiçoa a análise do processo de planejamento territorial, propondo um “quase-modelo” de Holton, antecedendo trabalhos posteriores (Alvares & Lourenço, 2006; Ferreira, 2017), acrescentando como diferença delimitar a variável tempo em décadas. O planejamento, enquanto variável, é incluído pelo número de

planos elaborados e pelas verbas gastas em consultoria (recursos humanos) e em técnicos para elaboração do planejamento. Na Figura 2 tem-se o modelo idealizado por Lourenço.

FIGURA 2. Plano-Processo de Lourenço



Fonte: Lourenço, 2003

A curva que representa o planejamento, de cor verde, é constituída pelo número de planos elaborados e pelas verbas gastas em consultoria, ou seja, recursos humanos/técnicos. A curva das ações (da participação na investigação de base), representada de linha tracejada encarnada, identifica a mensuração dos recursos financeiros despendidos para a materialização dos planos estabelecidos. A curva de vivência, em linha pontilhada de cor azul, expressa a evolução espacial da urbanização e o crescimento demográfico. Lourenço considera exponencial o ciclo de expansão urbana em aproximadamente 70 anos, subdividindo o tempo em ciclos de 10 anos e a intensidade (IC) em três níveis (I, II e III):

Nível I: ocorre durante o período transcorrido de 20 anos, quando se tem a produção do planejamento. No final dos primeiros 10 anos essa produção começa a diminuir significativamente.

Nível II: constituído de 20 anos, quando a curva de ações apresenta o início de sua ascensão. A curva de vivência também aumenta no nível II, porém, mais lentamente que a curva das ações.

Nível III: o comportamento ideal ocorre na área urbana, quando a curva de ações alcança seu máximo, transcorridos 20 anos e começa a declinar. É no nível III que a curva de vivência atinge seu ápice e se mantém estável entre 40 aos 70 anos do plano processo, sofrendo depois desse período nova queda.

Esta metodologia foi aplicada neste estudo com base nas informações sistematizadas da gestão do território da Amazônia Brasileira. A informação advém de diversas fontes referenciadas, da vivência dos autores oriundos da região e pela análise de produção científica sobre a temática. A cidade de Santarém-PA é o estudo de caso para aplicação do modelo. Através da análise efetuada para Santarém-PA pretendeu-se observar o papel das infraestruturas de transporte dentro do processo de planejamento e as repercussões na (des) organização espacial e de desenvolvimento do território.

4. ESTUDO DE CASO — ANÁLISE DO PLANO-PROCESSO PARA SANTARÉM-PA

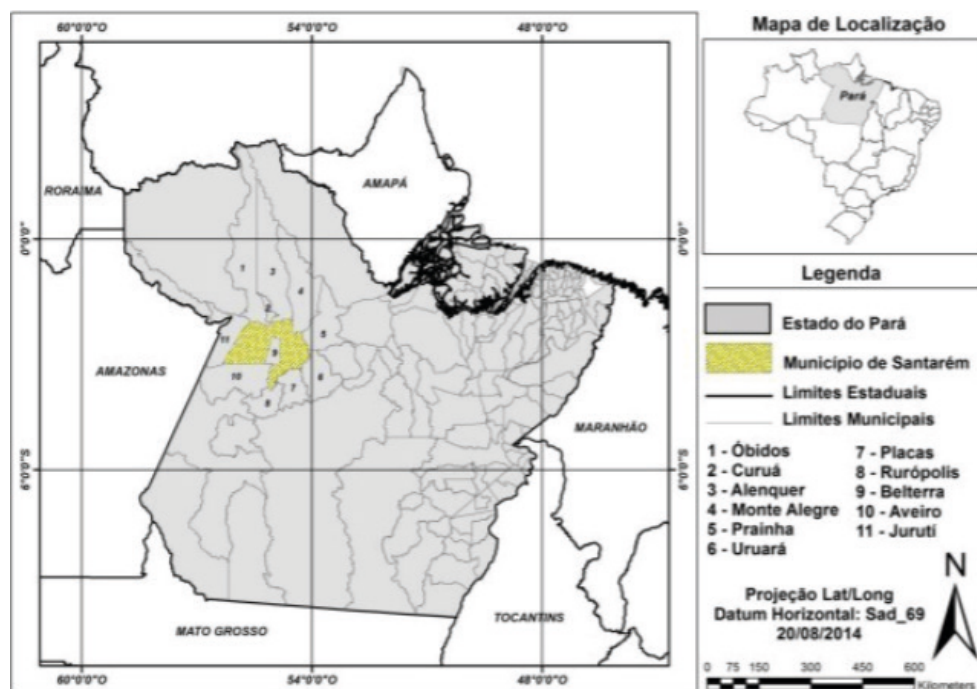
Santarém encontra-se em local privilegiado, no encontro dos rios Tapajós e Amazonas, localizada na mesorregião do Baixo Amazonas, na região norte do Brasil, a 700 km de Belém, da capital do Estado do Pará, no Brasil (Figura 3). Esta localização possibilitou uma articulação intensa com municípios vizinhos, que de alguma maneira dependem da centralidade de Santarém. A urbanização teve como consequência o aumento populacional de 1980 a 2010 de 191 950 para 294 774.000 hab. e, em 2020, a estimativa populacional foi de 306 408 hab. (IBGE, 2020).

Para Santarém, a análise do Plano-Processo partiu da sistematização dos principais investimentos feitos no município desde 1960 até aos dias atuais (Quadro 5). A análise preliminar de informações permitiu identificar os fatores determinantes apresentados no Quadro 6.

Da análise desses fatores, pode-se caracterizar os fatores críticos dos Plano-Processo de Santarém, tanto na persistência do desígnio quanto de percepção de inovações. Na persistência do desígnio, as ações do governo brasileiro na Amazônia tiveram em Santarém elementos relevantes, tais como a extremidade norte da rodovia BR-163, unindo Santarém ao Centro-Oeste do país. A posição estratégica, no sentido norte, leste e oeste, se configurou numa nova área de expansão da fronteira econômica (Becker, 2001), na confluência dos rios Amazonas e Tapajós. Na *percepção das inovações*, a avaliação de planos é algo novo para a realidade das políticas públicas de planejamento na Amazônia; no aspecto da descentralização administrativa. Até o início de 1990, as decisões sobre o desenvolvimento regional estiveram subordinadas às diretrizes do

governo federal, que determinava todas as estratégias a serem desenvolvidas para efetivação da sua dominação e ocupação do espaço.

FIGURA 3. Localização regional de Santarém-PA



Fonte: Ferreira et al., 2020

QUADRO 5. As ações do Estado brasileiro no planejamento territorial de Santarém a partir de 1960

Ações	Investimentos
Operação Amazônia	Criação do I Plano de Integração Nacional – PIN – 1970 – implantação do Aeroporto Internacional de Santarém.
II PND de 1975-1979 Criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA– 1970	- BR 163 (Cuiabá-Santarém) e Transamazônica (BR 230) com ligação até a capital do Estado, Belém do Pará. - Inauguração da Usina Hidrelétrica Curuá-Uma. - Inauguração da rodovia PA 370 ligando Santarém á Usina Hidrelétrica de Curuá-Uma.

Ações	Investimentos
Porto Trombetas – 1979	- Mineração Rio do Norte em Oriximiná (área de influência de Santarém).
Programa Brasil em Ação – Plano Plurianual – PPA-1995-1999	- Recuperação da rodovia BR-163 (Cuiabá- Santarém). - Emancipação do município de Placas de Santarém.
Programa Brasil de Todos – Plano Plurianual – PPA-2004	- Asfaltamento da rodovia BR-163 entre Santarém-Rurópolis. - Terminal Fluvial de Granéis Sólidos de Santarém da Cargill, para escoamento da soja o centro-oeste brasileiro. - Rodovia PA 257 ligando Santarém a Juruti. - Rodovia PA 431 e 433 ligando Santarém a Mojuí dos Campos (desmembrado de Santarém). - Rodovia PA 457 ligando Santarém à Praia de Alter do Chão.
Programa de Aceleração do Crescimento – PAC-2008-2011	- Ampliação do Porto de Santarém – PA. - Recuperação da rodovia BR-163 (Cuiabá- Santarém). - Hospital Regional de Santarém. - I Plano Diretor de Santarém com a planta oficial do bairros, ampliando a área urbana.
Programa Mais Brasil – Plano Plurianual – PPA-2012-2015	- Universidade Federal do Oeste do Pará surge em 2009.

Fonte: Autores, 2022

QUADRO 6. Fatores determinantes do plano-processo em Santarém

Fatores	Condicionantes
Fatores Biofísicos	
Ocupação do solo	Ocupação inicial ao longo dos rios Amazonas e Tapajós, expansão urbana orientada pelos eixos rodoviários, após 1980, estimulada pela cultura da soja e o garimpo.
Morfologia e Constituição do Solo	Áreas ocupadas por florestas e rios, relevo com áreas de várzea, terrações, fluviais, tabuleiros, baixas colinas, planaltos tabulares e serras. Cenário diversificado de oportunidades para usos do solo, além da diversidade de recursos naturais, para atividades econômicas.

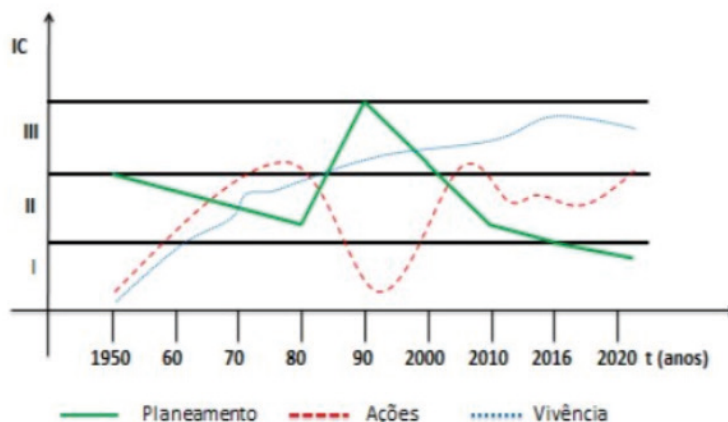
Fatores	Condicionantes
Acessibilidade	A acessibilidade fluvial em Santarém, através de portos domésticos e comerciais ao longo dos rios Amazonas e Tapajós. Existência de pistas de poucos de pequenos aviões, aeroportos regionais em municípios vizinhos e o aeroporto internacional de Santarém com acessibilidade para o mundo. A construção e operação de grandes rodovias de alcance nacional e diversas rodovias regionais.
Cadastro – Base de informação	Dados produzidos desde 1960, pela Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia e, localmente, pela instalação em Santarém da Companhia de Pesquisas de Recursos de Minerais na década de 1990. Além disso, projetos como o Sistema de Vigilância da Amazônia, para a aquisição e tratamento de dados e, para a visualização e difusão de imagens, mapas, previsões e outras informações.
Fatores de Fundamentação Técnica	
Proposta de Planos	Os planos mantiveram indicações gerais de viabilidade técnica e econômica e direcionado para o processo de integração da Amazônia a dinâmica nacional e internacional.
Gestão urbanística	A capacidade institucional deficitária para a realidade urbana, com fluxos migratórios em direção à Amazônia, intensificou a pressão sobre o uso do solo.
Imposição de sanções	As sanções no âmbito do espaço urbano de Santarém são insuficientes, mas, no âmbito rural os órgãos governamentais encontram-se bastante presentes na gestão do território, principalmente, na questão ambiental.
Fatores de ordem cultural	
Medidas de políticas públicas	Necessidade de políticas públicas que sejam orientadoras, regulatórias, distributivas e redistributivas. Além de ações, normatizações, instrumentos e mecanismos de controle do uso e ocupação do solo.
Participação pública	A participação pública dos diversos atores urbanos nos processos decisórios de planejamento da cidade é algo recente, marcada pela participação da população no Plano Diretor em 2006.

5. DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

O monitoramento das consequências do planejamento para Santarém centra a discussão na comparação das curvas obtidas para o modelo. O estudo permite também salientar no processo de gestão do território o papel das infraestruturas de transporte.

O modelo apresenta satisfatória explicação numa realidade de cidade amazônica: Santarém-Pará, Brasil. Porém, ao estabelecer a comparação entre as curvas da Figura 2 e da Figura 4, concluiu-se que as curvas para Santarém diferem do comportamento idealizado. Para efeito de análise, o gráfico da Figura 4 foi dividido em três períodos temporais: 1960-1980, 1980-2010 e após 2010. Em Santarém, o ciclo de vida regional para o planejamento parte do Nível II e de forma abrupta desce no sentido do Nível I, até 1980. Denota-se os programas iniciais de planejamento e as ações de investimentos em infraestrutura (Quadro 2 e Quadro 5), com a curva de ações e de vivência ascendentes.

FIGURA 4. Curvas do Plano-Processo em Santarém

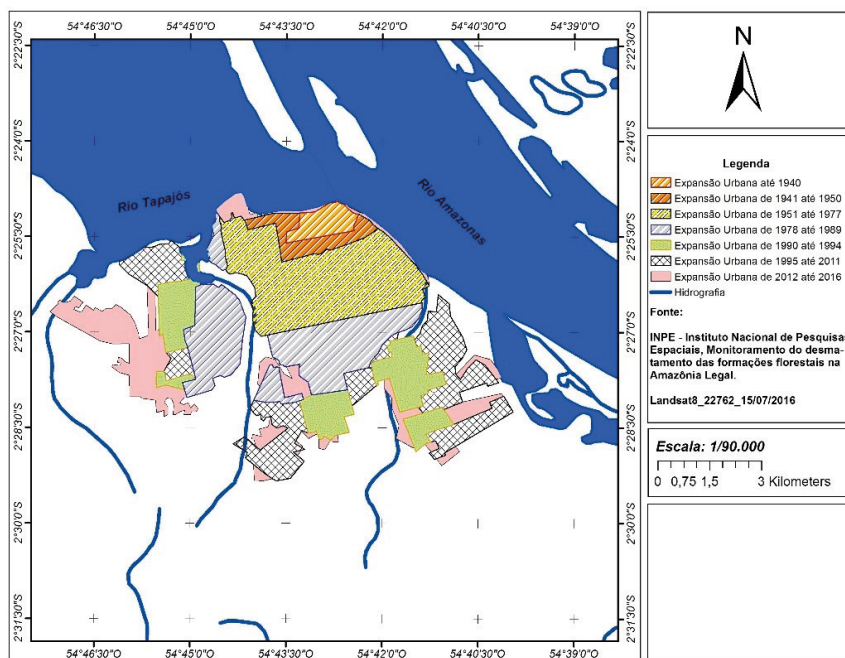


Fonte: Ferreira, 2017

Após 1980, as ações são relevantes e há forte sobreposição do planejamento e ações (Quadro 3). Um novo ciclo de planejamento surge antes de se esperar o impacto das ações da anteriores. Surgem neste período (Quadro 5) grandes investimentos em infraestruturas de transporte, II PND (1975-1979) e o Projeto

Trombetas. Também a urbanização se acentua neste período, refletido na curva de vivência que se mantém em ascensão. Na Figura 5 tem-se as fases de desenvolvimento urbano de Santarém, que denota 7 fases de expansão urbana até 2016.

FIGURA 5. Fases da expansão urbana de Santarém



Fonte: Ferreira, 2017

As transformações intensas e aceleradas de Santarém levaram à necessidade de novos planos, que correspondem a um período com pico no planejamento. Por outro lado, a curva de ações sofre declínio acentuado durante 10 anos, associado à elevação da curva de planejamento, e posterior subida acentuada nos 20 anos seguintes, advindo do Programa Brasil de Todos de 2004 (Quadro 5).

No terceiro período, após 2010, a curva de planejamento é descendente e a de ações continua elevada, fruto do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (quadros 4 e 5). A curva de vivência se mantém ascendente, decorrente do processo de urbanização e do fluxo migratório.

O Plano-Processo identificou os fatores condicionantes de planejamento (Quadro 6), em que se destacam as infraestruturas de transporte como indutoras à ocupação da região e à exploração dos recursos naturais. A estrutura espacial da rede dependeu do grau de conectividade, essencialmente, se constituindo em rotas de penetração e de serviços à favor da inserção regional da economia na escala nacional e internacional do trabalho.

O papel das infraestruturas de transporte no município Santarém permitiu uma forte apropriação do território e influenciou a organização espacial e crescimento dos núcleos urbanos. Regionalmente, foram privilegiados os investimentos em infraestruturas de transporte, dentro de uma estratégia de apropriação dos recursos naturais da região. Na percepção das inovações, as decisões externas sobre o território determinaram a organização espacial, com pouca intenção de internalizar benefícios para a população, a não ser pela instalação de alguns centros de estudos (Universidade Federal do Oeste do Pará) que permitem desenvolver ciência e conhecimento sobre a região e formação de capital intelectual com preocupação no desenvolvimento sustentável da região.

O estudo testa e valida o modelo, salientando as diferenças do contexto regional, uma vez que é uma região de expansão de fronteiras, com dinâmica de planejamento e ajustes espaço-temporais que ensejam expansão e reorganização espaciais de forma mais acelerada.

Os investimentos em infraestruturas de transporte são preponderantes na integração regional e indispensáveis para vencer os obstáculos de desenvolvimento e projeção econômica mundial da região, pelo intercâmbio de pessoas, bens e serviços, favorecendo os laços comerciais e políticos internacionais. Na perspectiva endógena, o uso das infraestruturas de transporte e de serviços em políticas públicas voltadas para a diminuição das desigualdades regionais, se mostram fundamentais para a melhoria da qualidade de vida na Amazônia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, R. S. D., & Ribeiro, M. A. C. (1989). Os sistemas de transporte na região norte: evolução e reorganização das redes. *Revista Brasileira de Geografia*, 51(2), 33-98.
- Alvares, D., & Lourenço, J. (2006). Modulação de ciclos de vida de destinações turísticas: o caso da região da Madeira-PT. *Anais Eletrônicos do 20 Congresso*

- Luso Brasileiro para o Planeamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável*, Braga, Portugal. Recuperado de <https://acortar.link/HyoIV7>.
- Banister, D., & Button, K. (2015). *Transport, the environment and sustainable development*. Londres: Routledge.
- Becker, B. K. (2013). Cidades amazônicas: surtos econômicos e perspectivas. *Espaço Aberto*, 3(1), 7-18.
- Becker, B. K. (2001). Síntese das políticas de ocupação da Amazônia. Lições do passado e desafios do presente. Brasil MMA. *Causas e dinâmicas do desmatamento da Amazônia*. Brasília: MMA/SCA.
- Becker, B. K. (1999). Os eixos de integração e desenvolvimento e a Amazônia. *Revista Território*, 4(6), 29-42.
- Benchimol, S. I. (2009). *Amazônia: formação social e cultural* (3ª ed.). Manaus: Valer/ Universidade do Amazonas.
- Bresser-Pereira, L. C. (2004). Proposta de Desenvolvimento para o Brasil. *Brazilian Journal of Political Economy*, 24(4), 638-646.
- Eaton, B. C., & Lipsey, R. G. (2010). Location Theory: The Contributions of von Thünen and Lösch. In *Famous Figures and Diagrams in Economics*. Londres: Edward Elgar Publishing.
- Ferreira, J. D, Tobias, M. S. G, Oliveira, J. M. G. C., & Lourenço, J. M. (2010). Análise dos fatores determinantes do plano-processo de Santarém-PA-Brasil. *Revista de Divulgação Científica - AICA*, (2), 17-28.
- Ferreira, J. D. (2017). *Avaliação de processos de desenvolvimento regional das cidades na Amazônia: o caso dos municípios de Santarém e Marabá, Brasil*. Tese de doutorado, Universidade do Minho, Braga, Portugal. Recuperado de <https://hdl.handle.net/1822/54319>.
- Ferreira, J. D., Tobias, M. S. G., Lourenço J. M. B. B., Arroyo, J. C. T., & Silva, M. M. T. (2020, julho/dezembro). As ações do estado brasileiro em transportes e o plano-processo da urbanização em cidades do baixo amazonas: o caso de Santarém-PA. *AOS*, 9(2), 103- 119. Recuperado de <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/70490>.
- Fischer, K. (2011). Central places: the theories of von Thünen, Christaller, and Lösch. In *Foundations of location analysis* (pp. 471-505). New York: Springer. Recuperado de https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4419-7572-0_20.
- Holton III, E. F. (1996). The flawed four-level evaluation model. *Human Resource Development Quarterly*, 7(1), 5-21.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1960). *Censo Demográfico - 1960*. Recuperado de https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/68/cd_1960_vi_t9_mg.pdf.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1970). *Censo Demográfico - 1970*. Recuperado de <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=769&view=detalhes>.

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1980). *Censo Demográfico - 1980*. Recuperado de <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=772&view=detalhes>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1990). *Censo Demográfico - 1990*. Recuperado de <https://acortar.link/ESq96Z>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000). *Censo Demográfico - 2000*. Recuperado de <https://acortar.link/tOyPpu>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). *Censo Demográfico - 2010*. Recuperado de <https://censo2010.ibge.gov.br/>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021). *Estimativa Populacional - 2021*. Recuperado de <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>.
- Kampel, S. A., Câmara, G., & Monteiro, A. M. V. (2001). *Análise espacial do processo de urbanização da Amazônia*. Ministério da Ciência e Tecnologia. INPE, São Paulo: INPE. Recuperado de http://www.dpi.inpe.br/geopro/modelagem/relatorio_urbanizacao_amazonia.pdf.
- Kay, C. (2005). Celso Furtado: pioneer of structuralist development theory. *Development and change*, 36(6), 1201-1207.
- Kohlhepp, G. (1981). Estratégias de desenvolvimento regional na Amazônia Brasileira. *Finisterra*, 16(31).
- Lourenço, J. M. (2003). *Expansão Urbana - Gestão de Planos-Processo. Textos Universitários de Ciências Sociais e Humanas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian&FCT(MCES).
- Machado, L. O. (1999). Urbanização e mercado de trabalho na Amazônia Brasileira. *Cadernos IPPUR*, 13(1), 109-138.
- Maia, J. (1983). *Causas oficiais que levaram a colonização oficial da Amazônia a constituir-se meta setorial de uma política de desenvolvimento planejado*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.
- Morris, A. (1984). *Historia de la forma urbana: desde sus origines hasta la Revolución Industrial*. São Paulo: Gustavo Gilli.
- Oxaal, I., Barnett, T., & Booth, D. (eds.). (2013). *Beyond the sociology of development: economy and society in Latin America and Africa*. Londres: Routledge.
- Peleias, I. R. (2002). *Controladoria: gestão eficaz utilizando padrões*. São Paulo: Saraiva.
- Rego, R. L. (2015). A integração cidade-campo como esquema de colonização e criação de cidades novas: do norte paranaense à Amazônia Legal. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 17(1), 89-103.
- Santos, M. (1994). *Metamorfoses do espaço habitado* (3ª ed.). São Paulo: Hucitec.
- Santos, T. V. D. (2021). Ruínas do desenvolvimento na Região Amazônica Brasileira. Espaço e Economia. *Revista Brasileira de Geografia Econômica*, 22. <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/21129>.

- Tobias, M. S. G., & Waisman, J. (2000). *Modelo de planejamento integrado da organização espacial, do desenvolvimento regional dos transportes para uma região em expansão de fronteiras: o caso da região Oeste do Pará*. São Paulo: Escola Politécnica, Universidade de São Paulo.
- Trevisan, R. (2011). Cidades plantadas na floresta amazônica: ações estatais para ocupação e urbanização do centro-norte brasileiro. *Revista Geográfica de América Central*, 2(47E). Recuperado de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2209>.
- Trindade Júnior, S. C. C. da, & do Vale Madeira, W. (2016). Polos, eixos e zonas: cidades e ordenamento territorial na Amazônia. *PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP*, 9(1), 37-54.

CAOS, RESISTÊNCIA E
EMPODERAMENTO DAS
MULHERES: REALIDADE DE UM
MUNICÍPIO DA AMAZÔNIA

*Caos, resistencia y empoderamiento
de las mujeres: realidad de un
Municipio de la Amazonia*

Chaos, Resistance, and Women's
Empowerment: Reality in a
Municipality of the Amazon

GIULIA ANDRICH
*Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola
(Imaflora, Brasil)*

RESUMO

Diante do cenário de degradação socioambiental do bioma amazônico, em especial, no município de São Félix do Xingu (Pará), e da invisibilização histórica das mulheres residentes no bioma, o presente trabalho tem por objetivo geral analisar historicamente o processo de formação da Associação de Mulheres Produtoras de Polpa de Frutas (AMPPF) e as contribuições das Organizações Não Governamentais no empoderamento feminino frente ao contexto de vulnerabilidade da agricultura familiar da região amazônica. Metodologicamente, este trabalho, um estudo de caso, foi realizado por intermédio de observação participante. Baseou-se na coleta de dados primários e secundários a partir de questionários semiestruturados e relatos orais, com o apoio de revisão bibliográfica. Assim, mesmo em um contexto caótico, foi possível apontar no sentido de uma resistência contributiva para o empoderamento feminino e a preservação da Amazônia através do empreendimento coletivo e apoio do terceiro setor.

Palavras-chave: organização social; agricultura familiar; São Félix do Xingu.

RESUMEN

Ante el escenario de degradación socioambiental del bioma amazónico, en especial en el municipio de São Félix do Xingu (Pará), y la histórica invisibilización de las mujeres residentes en el bioma, el presente trabajo tiene como objetivo general analizar históricamente el proceso de formación de la Asociación de Mujeres Productoras de Pulpa de Frutas (AMPPF) y las contribuciones de las Organizaciones No Gubernamentales en el empoderamiento femenino frente al contexto de vulnerabilidad de la agricultura familiar en la región amazónica. Metodológicamente, este trabajo, concebido como un estudio de caso, se realizó a través de observación participante. Se basó en la recolección de datos primarios y secundarios mediante cuestionarios semiestruturados y relatos orales, con el apoyo de una revisión bibliográfica. De esta forma, incluso en un contexto caótico, fue posible señalar una resistencia contributiva hacia el empoderamiento femenino y la preservación de la Amazonia a través del emprendimiento colectivo y el apoyo del tercer sector.

Palabras clave: organización social; agricultura familiar; São Félix do Xingu.

ABSTRACT

In the face of the socio-environmental degradation of the Amazon biome—particularly in the municipality of São Félix do Xingu (Pará)—and the historical invisibility of women living in this biome, the present study aims to analyze the historical process of the formation of the Association of Women Fruit Pulp Producers (AMPPF) and the contributions of Non-Governmental Organizations to women's empowerment in the context of the vulnerability of family farming in the Amazon region. Methodologically, this work, designed as a case study, was conducted through participant observation. It relied on the collection of primary and secondary data obtained from semi-structured questionnaires and oral reports, supported by a bibliographical review. Thus, even within a chaotic context, it was possible to identify a contributive resistance toward women's empowerment and the preservation of the Amazon through collective entrepreneurship and support from the third sector.

Keywords: social organization; family farming; São Félix do Xingu.

I. INTRODUÇÃO

A Amazônia Legal está distribuída por nove estados brasileiros, correspondendo a 58,9 % do território nacional (IBGE, 2020). Dentre os importantes rios que alimentam a bacia hidrográfica do rio mais extenso do mundo, o Amazonas, destaca-se o Rio Xingu. O Rio Xingu nasce no estado do Mato Grosso, percorrendo 513 250 km² e termina seu curso, desaguando no estado do Pará, no Rio Amazonas (Serviço Geológico do Brasil, 2022). Dos municípios existentes ao longo da bacia do Xingu, São Félix do Xingu, no estado do Pará, ganhou notoriedade por seus mais diversos índices.

Após uma longa jornada de ocupação e exploração da região, São Félix do Xingu é caracterizado como a última fronteira agrícola da Amazônia Legal, tendo como foco o alto nível de desmatamento proveniente das mais diversas atividades da região, em especial a pecuária, atividade econômica mais intensa no município nos últimos anos, seguido pelas atividades ilegais de madeira e mineração.

Diante do cenário retratado, os dados que refletem a região são: É o sexto município mais extenso do Brasil, com 84 mil km² (IBGE, 2020); possui o maior rebanho nacional, com 2,5 milhões de cabeças de gado (IBGE, 2020); segundo dados do Imazon (Setembro de 2020), o estado do Pará foi o que mais desmatou no período de 2019/2020, correspondendo a 42 %, somando

2909 km² de floresta, São Félix do Xingu o terceiro no ranking de município que mais desmatou, sendo apenas no mês de agosto de 2020, 57 km²; Maior emissor de gases de efeito estufa per capita do mundo, cada morador emitiu 225 toneladas de dióxido de carbono equivalente por ano, 22x maior que a média brasileira (SEEG, 2021); décimo município entre os dez piores no índice de progresso social da Amazônia (IPS, 2021); detêm alta concentração fundiária, segundo os dados do IBGE(2010) aproximadamente 17 % dos estabelecimentos considerados não familiares correspondem em torno de 82,5 % da área do município e mais de 80 % dos estabelecimentos familiares ocupam apenas 17,5 % do total de terras; o município conta com altos índices de violência, segundo os dados da CPT (2022) 62 trabalhadores rurais e lideranças foram executadas nas últimas quatro décadas em decorrência de conflitos de posses de terra. Os índices refletem a falta de políticas públicas para a agricultura familiar, ausência do estado nas infraestruturas básicas e uma cultura predominantemente conservadora e patriarcal.

Com o objetivo de reverter o cenário alarmante de desmatamento e emissões de carbono, São Félix do Xingu atrai diferentes programas governamentais, como a criação de áreas protegidas, que ocupam 76 % do território (IEB, 2014) e intervenções do Ministério Público Federal que embarga algumas atividades econômicas ilegais, como o garimpo. Porém, apenas essas iniciativas não são suficientes para frear as atividades predatórias e combater o desmatamento, principalmente por falta de investimentos e fiscalização. Assim, as entidades não governamentais estão intensamente presentes, principalmente para a implantação de práticas sustentáveis e rentáveis, freando assim a forte degradação ambiental.

Em paralelo ao cenário caótico vivido pelo município, a suscetibilidade das mulheres dentro de um contexto como o de São Félix do Xingu, torna ainda mais forte a privação de direitos, equidade, igualdade, pois essas estão dentro de um espaço de inferioridade. O acesso a políticas públicas pelo público feminino, dentro das devidas condições, segundo o trabalho “Gênero e Desenvolvimento na Amazônia nos estados do Amazonas do Pará e Tocantins”, é ainda mais dificultado quando elas estão distribuídas no interior dos estados (Miranda; Barroso, 2020), atrasando o processo de empoderamento e protagonismo feminino. A formação da Associação de Mulheres Produtoras de Polpa de Frutas (AMPPF), promovida e apoiada pelo terceiro setor, aparece como contrapartida a todo o cenário que vai de contra o empoderamento feminino rural, superando os desafios ambientais, sociais e políticos que estão inseridos.

O presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de formação da Associação de Mulheres Produtoras de Frutas (AMPPF) e as contribuições das organizações não governamentais para o processo de empoderamento feminino no contexto da agricultura familiar amazônica.

2. METODOLOGIA

O trabalho foi realizado com base na coleta de dados primários e secundários a partir de questionários semiestruturados e relatos orais, configurando a pesquisa de acordo com Gil (2007), assim como o apoio de revisão bibliográfica.

Segundo o autor Antônio Carlos Gil (2007), o estudo de caso é um estudo aprofundado sobre objetos, podendo ser eles definidos como indivíduos, organização, grupo ou fenômeno. O autor conceitua que o estudo de caso permite que o objeto estudado tenha sua unidade preservada, independente do contexto inserido e que possam ser formuladas teorias e hipóteses. Ainda segundo Gil (2007) aponta algumas vantagens da metodologia do estudo de caso, sendo essas: capacidade de estimular novas descobertas; simplicidade de aplicação da coleta a análise de dados; e a possibilidade da visualização das múltiplas facetas do objeto estudado. Porém, alguns desafios são destacados, principalmente a dificuldade de interpretação dos dados apresentados, em decorrência das diversas particularidades do objeto apresentado. As análises dos dados foram realizadas desde o início das vivências, assim como, as entrevistas, o que permitiu a construção do relatório final (Yin, 2005).

3. DESENVOLVIMENTO

A distribuição da força de trabalho envolvendo a agricultura familiar pouco se modificou ao longo do último século. Segundo “Relações de Gênero e Agricultura Familiar” (Nobre, 1998), a autora evidencia a existência do papel representativo de um chefe de família, na maioria das vezes, representada pelo sexo masculino e correspondendo assim a ideia de centralização das decisões nessa figura. A divisão das atividades é feita, normalmente, a partir do sexo e idade dos integrantes, sendo os homens são responsáveis pelo trabalho produtivo, ligados ao campo, representando assim o papel de protagonistas nas atividades econômicas e de liderança e as mulheres sendo responsáveis pelo dever reprodutivo, do cuidado com a casa e família, ocupando assim, ao lado dos filhos o papel de auxiliar do patriarca. Em geral, quando as mulheres são incluídas nas atividades produtivas, estão relacionadas a pequenas criações ou artesanato, mas dificilmente desempenham o papel de protagonismo frente à propriedade.

Considerando que as mulheres são histórica e culturalmente criadas em um modelo onde desempenham um papel específico, principalmente no campo, espaço onde as estruturas sociais são ainda mais conservadoras e patriarcais, dificilmente são protagonistas de suas propriedades e lideram organismos deliberativos voltados para a agricultura, a autora Dainese (2018) afirma que o papel da mulher na produção não seria o determinante para a mudanças da sua posição na família ou na sociedade, mas sim a ideologia que se é construída nas relações de hierarquia entre gêneros.

Dos estudos realizados por Ana Alice Costa em “Gênero, Poder e Empoderamento das Mulheres” (2000), percebe-se que através das organizações coletivas, as mulheres têm seu autoconhecimento ampliado, maior autonomia e acesso a diversos benefícios, principalmente do conhecimento. Para que seja possível uma transformação na hierarquia entre gêneros e a equidade no campo, é necessário o fortalecimento das mulheres enquanto cidadãs e agricultoras para assim, promover o empoderamento real feminino, em busca da equidade na divisão de trabalhos e direitos. Percebe-se, principalmente, que através de organizações coletivas, das mais diferentes vertentes, como associações, cooperativas e movimentos sociais e sindicais, as mulheres têm seu autorreconhecimento ampliado, maior autonomia e acesso aos mais diversos benefícios possíveis, principalmente do conhecimento (Costa, 2000).

Dessa forma, um grupo majoritariamente de mulheres, está se empoderando dentro do contexto caótico do município de São Félix do Xingu-PA. O processo histórico da formação da Associação de Mulheres Produtoras de Polpa de Frutas (AMPPF) está dividido em três períodos, sendo eles segmentados pelos marcos temporais do empreendimento. A primeira etapa é marcada pela movimentação das mulheres, impulsionada pela presença do terceiro setor no município; a segunda pelo enfraquecimento da entidade financiadora e executora dos projetos, além da crise financeira da Associação e a terceira etapa é marcada por uma nova parceria e a pandemia de COVID-19.

3.1. *Primeira etapa*

A ocupação da zona rural do município de São Félix do Xingu-PA ocorreu em meados dos anos 80, em decorrência dos altos fluxos migratórios e incentivos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), para ocupar a região. Assim, muitas famílias se estabeleceram e tinham como base a agricultura, o garimpo e exploração de madeira como fontes de rendas. Diferentes ciclos agrícolas produtivos, principalmente os de alto impacto,

ocorreram na região desde então, porém, com o incentivo da Comissão Pastoral da Terra (CPT) o plantio de cacau foi promovido na década de 90, tendo como principal argumento a maior rentabilidade perante as práticas exploratórias. De acordo com levantamentos realizados pelo Imaflora (Neto e Da Silva, 2014), o rendimento do cacau comparado com a pecuária, para pequenos agricultores é de US\$ 1 196,72/ha/ano para cacau, enquanto o rendimento da pastagem é de US\$ 164,44/ha/ano. No decorrer dos últimos anos, a produção de cacau se intensificou e fortaleceu no estado do Pará, sendo ele um dos maiores estados produtores do Brasil.

Diante do cenário de alta produção de cacau, especialmente na agricultura familiar, técnicos da entidade local, a Associação Familiar do Alto Xingu (Adafax), observaram a fragilidade das mulheres, sempre à sombra da produção de seus companheiros, atividade predominantemente masculina. Durante as vivências de campo, em meados de 2010, os técnicos da Associação notaram a alta taxa excedente de frutas nos quintais familiares. Viu-se dessa forma uma possível alternativa para a invisibilidade feminina e uma oportunidade de geração de renda voltada para esse público. Porém, alguns desafios eram evidentes, como a baixa estruturação da cadeia produtiva de frutas, fraca mobilização social das mulheres e a ausência do Estado para auxiliar o processo da construção da rede produtiva, com estruturas básicas de transporte, fornecimento de energia e políticas públicas.

A observação técnica para uma possível potencialidade econômica voltada para o público foi fundamental para a movimentação inicial de um grupo de comercialização de polpa de frutas na região rural de São Félix do Xingu. Identificada a liderança feminina, ocorreu a mobilização de mulheres interessadas em participar do grupo e foram motivadas por garantir uma renda extra.

Aos poucos o grupo foi se estabelecendo apesar de relatos das agricultoras indicando que durante essa época não havia altas expectativas em relação à produção e comercialização, pois existiam inúmeras dificuldades que sempre limitavam a cadeia produtiva, principalmente no deslocamento da zona rural para a cidade. Algumas mulheres já haviam tentado a produção individual de polpa de frutas, porém, por falta de capacitações técnicas produtivas, armazenamento adequado e dificuldades no deslocamento da zona rural ao centro urbano não deram continuidade ao processo. Dessa forma, com o apoio da Adafax e incentivo da liderança feminina, o pequeno grupo se viu motivado na possibilidade de produção, armazenagem e escoamento, agora com apoio técnico, para vencer as barreiras limitantes.

Para a Adafax, foi necessário entender como seria possível fortalecer o grupo de mulheres. Assim, investiu-se em treinamentos, capacitações, assim como, em estudo do mercado local, para tornar a produção economicamente viável, atendendo os requisitos sanitários e de comercialização. Investimentos em infraestruturas foram realizados a fim de promover o fornecimento de energia elétrica, além da formalização do grupo como Associação.

Destaca-se aqui a presença masculina durante o processo de construção da Associação, que apesar de ser genuinamente destinado ao público feminino, contou com a participação do técnico e um agricultor referência na produção de polpa de frutas, incentivador da organização do grupo. Alguns dos companheiros das associadas também estiveram presentes no processo inicial, apoiando e incentivando a movimentação das mulheres.

3.2. *Segunda etapa*

A Associação de Mulheres Produtoras de Polpa de Frutas (AMPPF) foi oficialmente formalizada no ano de 2012, após dois anos de articulações, estudos e capacitações. O “Projeto Fronteiras Florestais: Promovendo a inclusão socioambiental das populações em zonas de ocupação da Amazônia brasileira”, com duração de 2009 a 2012, foi a principal fonte de financiamento inicial para a Associação e foi liderado pelo Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB). Após o estudo de mercado realizado, foi possível garantir a comercialização local, em pequenos empreendimentos, mas teve seu maior esforço direcionado para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), absorvendo grande parte da produção. Para as capacitações, contou-se com a parceria com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater).

De acordo com os relatos orais, o senso de coletividade foi intensificado pelo grupo durante a formalização da Associação, as mulheres se viram motivadas pela renda extra e impulsionadas pela liderança feminina rural. Porém, no ano de 2014, a entidade local viu seus importantes projetos financiados finalizando e seus principais técnicos, responsáveis pela estruturação da AMPPF se desligarem. Em consequência dessas mudanças, houve o enfraquecimento das atividades ligadas à agricultura familiar e ao grupo de mulheres da Associação. O falecimento da principal liderança feminina durante esse período, somada à crise institucional da entidade local causou um sentimento de abandono, segundo relatos dos associados. Durante esse momento da história da Associação, a gestão financeira, administrativa e produtiva foi prejudicada, especialmente em decorrência

da má administração do contador responsável e a falta de conhecimento técnico dos associados para a governança da Associação.

Segundo os relatos orais, a má gestão ocasionada durante as sequências negativas de eventos, gerou entre os associados o sentimento de desistência, porém, mesmo com as inúmeras dificuldades, buscaram alternativas para os desafios e se apoiaram aos ensinamentos da falecida liderança feminina de estarem unidos em prol da Associação. A atual presidente ressalta que ela foi uma mulher forte, de coragem e que inspirou a todos, garante que se não fosse ela a Associação não estaria onde está. A esperança foi combustível motivacional para a continuidade da Associação durante esse período desafiador.

3.3. *Terceira etapa*

A terceira etapa se inicia no ano de 2017 em um período de bastante fragilidade da AMPPF. Assim, na busca de fortalecimento do grupo e sanar as pendências de dívidas públicas, a atual presidente procurou apoio do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), presente no município desde 2012, desenvolvendo a assistência técnica voltada para a agricultura familiar com foco no cacau. O início da parceria contou com o apoio técnico e financeiro do Instituto na gestão da Associação, com a contratação de um novo contador, porém, com o objetivo principal de dar autonomia ao grupo. Durante esse período foi possível regularizar as questões jurídicas, contábeis e de governança. Segundo os relatos, os agricultores são gratos à parceria, pois facilitaram o caminho e abriram muitas portas para novas oportunidades.

A parceria do Imaflora e a Comissão Pastoral da Terra (CPT) em 2019 permitiu analisar as lacunas que existiam na AMPPF durante o período em que a Associação não recebeu assistência financeira, produtiva e organizacional. Deste modo, novos projetos foram elaborados com foco na Associação para o financiamento de atividades de fortalecimento do grupo possibilitando a ampliação do olhar além da renda e fortalecimento institucional. Temas como agroecologia, empoderamento feminino, questão de gênero, feminismo e sistemas agroflorestais começaram a fazer parte do cotidiano das mulheres, assim como, a necessidade de voltar a produzir lavouras não perenes, como milho, algodão e arroz, com foco na soberania e segurança alimentar das famílias se tornou um dos objetivos principais dos projetos elaborados.

O início do ano de 2020 foi marcado pela crise mundial de coronavírus, Sars Cov-2, desafiando o mundo a lidar com uma nova dinâmica de vida. A Associação viu-se com um novo obstáculo, qual seja, adequar a cadeia

produtiva dentro desse cenário. O maior desafio foi a comercialização, pois as vendas diretas ao PNAE foram paralisadas em decorrência da ausência de aulas. Vale ressaltar que a partir de junho de 2021, as vendas se limitaram a compradores individuais. A adequação da agroindústria não foi afetada, uma vez que, permitirá a comercialização estadual, ampliando dessa forma o mercado, e sanando o desafio de ter apenas uma fonte de comercialização. Durante a pandemia, os associados se viram capazes de planejar a expansão, pois se veem capazes de ampliar a Associação e replicar o que já tem dado certo, fortalecendo assim o grupo. Além de compreenderem a necessidade de aumentar os volumes comercializados para atingirem melhores contratos de comercialização, e conseqüentemente melhor renda.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na vivência comunitária, algumas informações foram levantadas, resultados obtidos e diálogo com a literatura foi possível analisar o processo de construção da Associação de Mulheres Produtoras de Polpa de Frutas (AMPPF), assim como, as contribuições do Terceiro Setor no processo de empoderamento feminino no contexto da agricultura familiar amazônica, considerando a carência do Estado, as limitações ao acesso a políticas públicas e a pandemia de COVID-19.

Considerando a formação da Associação, dividida em três etapas, percebe-se que através do olhar técnico do terceiro setor houve a possibilidade da mobilização de um grupo de mulheres para a produção de polpa de frutas com o objetivo da criação de uma renda extra, voltada ao público feminino, assim como, a manutenção e motivação do grupo. Considerando o contexto de vulnerabilidade social, ambiental e político no município de São Félix do Xingu (Pará), a presença das Organizações Não Governamentais é importante no processo de fortalecimento das cadeias produtivas voltadas a agricultura familiar, grupo invisível aos olhos do Estado, assim como a construção da identidade comunitária, através de ações participativas e o fortalecimento do empoderamento feminino no campo.

Pelo exposto neste trabalho, mesmo com todo o contexto caótico, o grupo resiste e contribui para o empoderamento feminino e a preservação da Amazônia através da organização coletiva e apoio do terceiro setor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amazônia Legal. [S. l.], 2020. Recuperado em 7 de maio de 2022 de <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?=&t=o-que-e>.
- Bacia do Rio Xingu - Características. [S. l.], 2022. Recuperado em 7 de maio de 2022 de https://www.cprm.gov.br/sace/xingu_caracteristicas.php.
- Costa, A. A. (2000). Gênero, Poder e Empoderamento das Mulheres. *Seminário de Aprofundamento do Trabalho com Gênero no Pró-Gavião: Textos de Apoio*, [s. l.], 35-44.
- Dainese, G., Carneiro, A., & Menasche, R. (2018). Campesinato, gênero, pesquisa de campo: Ellen F. Woortmann com a palavra. *Tessituras*, 6(2), 10-26.
- Fonseca, A., Amorim, L., Cardoso, D., Ribeiro, J., Ferreira, R., Kirchhoff, F., Monteiro, A., Santos, B., Ferreira, B., Souza Jr., C., & Veríssimo, A. (setembro 2020). *Boletim do desmatamento da Amazônia Legal SAD* (p. 1). Belém: Imazon.
- Gil, A. C. (2007). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- Índice de Progresso Social da Amazônia. [S. l.], 2021. Recuperado em 7 de maio de 2022 de <https://acortar.link/sz7Ljy>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2012). *Censo Brasileiro de 2010*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Miranda, C. M., & Barroso, M. F. (2020). Gênero e desenvolvimento na Amazônia: acesso das mulheres às políticas públicas nos estados do Amazonas, do Pará e do Tocantins. *Novos Cadernos NAEA*, 23(2), p. 39-60.
- Neto, P. S. F., & Silva, R. C. da (1º jan. 2014). *Processo de construção da sustentabilidade em São Félix do Xingu-PA*. Instituto Internacional de Educação do Brasil [IEB], Belém, pp. 1-116.
- Nobre, M. (1998). Relações de gênero e agricultura familiar. In M. Nobre *et al.* (Org.). *Gênero e agricultura familiar*. São Paulo: SOF.
- Nota Pública - Mais um massacre no campo não pode ficar impune! [S. l.], 13 jan. 2022. Recuperado em 7 de maio de 2022 de <https://acortar.link/c1GHoD>.
- Pesquisa da Pecuária Municipal. [S. l.], 2020. Recuperado em 7 de maio de 2022 de <https://acortar.link/bzDGBw>.
- São Félix do Xingu. [S. l.], 2022. Recuperado em 7 de maio de 2022 de <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pa/sao-felix-do-tingu.html>.
- Yin, R. K. (2005). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.

DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA AO
EMPREENDEDORISMO FEMININO:
O PROGRAMA “TERRA DA GENTE”
COMO POLÍTICA PÚBLICA
FUNDIÁRIA E DE COMBATE À
VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

*De la regularización de la propiedad al
emprendimiento femenino: el programa
«Terra da Gente» como política pública
de regularización de la propiedad y
combate a la violencia contra la mujer*

From Land Regularization to Women’s
Entrepreneurship: The “Terra da Gente”
Program as a Land Policy and a Strategy
to Combat Violence Against Women

JERUSA BARROS MIRANDA
Universidade Federal do Pará (UFPA, Brasil)

RESUMO

Este trabalho se baseia na experiência do projeto elaborado no âmbito do programa municipal de Regularização Fundiária “Terra da Gente”, feito hoje pela Prefeitura de Belém e efetivado pela CODEM. Na medida que o programa avançava nos bairros, percebemos o grande número de mulheres que seriam beneficiadas por ele, quase 90 % do total alcançado. Na maioria dos casos, elas são responsáveis financeiras por suas famílias, e estão submetidas a situações de violência física, psicológica e patrimonial por seus cônjuges. Neste sentido, é necessário um desdobramento de caráter profissionalizante do programa para oferecer consultorias financeiras para o uso de seus futuros títulos de propriedade, na medida que são aceitos pelos bancos como garantia para empréstimos e financiamentos. Seria uma versão do “Terra da Gente” e com apoio de mais poderes e instituições. Com objetivo de implementar políticas públicas de incremento de renda para mulheres em vulnerabilidade socioeconômica e que vivem uma rotina de violência doméstica em Belém, de modo a contribuir, complementarmente, para a mitigação da situação de violência e fragilidade econômica em que vivem.

Palavras-chave: regularização fundiária; violência doméstica; política pública.

RESUMEN

Este trabajo se basa en la experiencia del proyecto elaborado en el marco del programa municipal de Regularización Fundiaria «*Terra da Gente*», actualmente implementado por la Municipalidad de Belém y ejecutado por la CODEM. A medida que el programa avanzaba en los barrios, observamos el elevado número de mujeres que serían beneficiadas por él, cerca del 90 % del total alcanzado. En la mayoría de los casos, ellas son las responsables financieras de sus familias y se encuentran sometidas a situaciones de violencia física, psicológica y patrimonial por parte de sus cónyuges. En este sentido, se hace necesario un desdoblamiento de carácter profesionalizante del programa, con el fin de ofrecer asesorías financieras para el uso de sus futuros títulos de propiedad, en la medida en que estos son aceptados por los bancos como garantía para préstamos y financiamentos. Sería, en efecto, una versión ampliada del «*Terra da Gente*», con el apoyo de más instancias de poder e instituciones. El objetivo es implementar políticas públicas de incremento de ingresos para mujeres en situación de vulnerabilidad socioeconómica y que enfrentan una rutina de violencia doméstica en Belém, de manera que

se contribuya, de forma complementaria, a la mitigación de la violencia y la fragilidad económica en que viven.

Palabras clave: regularización de la propiedad; violencia doméstica; política pública.

ABSTRACT

This study is based on the experience of the project developed within the framework of the municipal land regularization program “*Terra da Gente*”, currently carried out by the Municipality of Belém and implemented by CODEM. As the program advanced through the neighborhoods, we observed the large number of women who would benefit from it, nearly 90 % of the total reached. In most cases, they are the financial providers for their families and are subjected to physical, psychological, and property-related violence by their spouses. In this regard, there is a need for a professionalizing extension of the program aimed at offering financial consulting on the use of their future property titles, given that these are accepted by banks as guarantees for loans and financing. This would constitute a version of “*Terra da Gente*” expanded with the support of additional powers and institutions. The goal is to implement public policies to increase the income of women in situations of socioeconomic vulnerability and living under conditions of domestic violence in Belém, thereby contributing, in a complementary way, to mitigating the violence and economic fragility they experience.

Keywords: land regularization; domestic violence; public policy.

1. INTRODUÇÃO

Belém possui cerca de 60 % dos seus imóveis irregulares (DGF, 2021). Uma demanda fundiária histórica e que a Prefeitura Municipal de Belém, por meio da CODEM - Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém, no ano de 2021, buscou suprir com o Programa de regularização fundiária urbana “*Terra da Gente*”. Neste sentido, no andamento desta política fundiária, foi observado que a maioria dos títulos entregues na cidade, cerca de 90 % foram entregues em nome de mulheres.

Ou seja, o “*Terra da Gente*” possibilitou que essas mulheres tivessem acesso ao registro definitivo de sua propriedade, passando a ter a tranquilidade de serem proprietárias de seus imóveis, a partir da legalidade (Silva, 2021) conferida por tal documentação registrada num dos três cartórios de imóveis da cidade.

A cidade de Belém, capital do estado do Pará, possui três cartórios responsáveis por registrar todos os imóveis sob sua circunscrição (Trindade Júnior, Amaral, & Santos, 2006). O 1º Ofício de Imóveis, com o Dr. Cleomar Moura como Oficial Titular responsável. Este cartório é conhecido também como “cartório mãe”, pois foi dele que nasceram (daí o nome) os outros dois cartórios. O 2º Ofício de Imóveis, com o Dr. Flávio Heleno Sousa como Oficial Titular responsável e o 3º Ofício de Imóveis, com a Dra. Jannice Amoras como a Oficiala Titular responsável. Cada um destes cartórios é responsável por registrar imóveis em determinadas áreas da cidade.

Todavia, o direito ao acesso à propriedade registrada em cartório para mulheres, demonstrou-se limitante quanto aos consequentes benefícios de fato deste direito. Haja vista que, a situação de violência e fragilidade econômica, emocional e psicológica que a maioria delas encontravam-se e que ainda se encontram, as exclui de ter acesso aos créditos em bancos, empreender, gerar empregos e até a saúde mental e estabilidade emocional para melhor gerir este ativo proporcionado pela regularização fundiária.

Com isso, podemos dizer que aumentam as dificuldades das mulheres em obter autonomia financeira. Levando a um dos fatores centrais que as deixam expostas à violência doméstica. Haja vista, a violência contra a mulher ou violência doméstica ou ainda violência de gênero, é todo ato que resulte em agressão física, sexual ou psicológica de mulheres tanto na esfera pública quanto na privada (Day & *et al.*, 2003).

Quando levamos em consideração a pandemia de COVID-19 e o alto nível de desemprego no Brasil, esse cenário de violência e vulnerabilidade piora em níveis alarmantes. É o que nos mostra a pesquisa “Visível e Invisível - A vitimização da mulher no Brasil” realizada pelo Datafolha a pedido do Fórum Brasileiro de Segurança Pública; 62 % das mulheres que sofreram violência doméstica afirmaram que sua renda diminuiu. Além disso, 47 % das mulheres que sofreram violência também perderam o emprego. Enquanto a média de desemprego das mulheres que não sofreram violência foi de 29,5 %. Ou seja, as vítimas de violência doméstica estão entre as que mais perderam renda e emprego na pandemia (Datafolha, 2021).

Os dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, demonstraram também que durante a pandemia, uma a cada quatro mulheres sofreu algum tipo de violência ou agressão no Brasil. São em média 17 milhões de mulheres sendo agredidas de alguma forma todos os dias no país (Datafolha, 2021).

A seguir podemos verificar o perfil dessas mulheres que mais sofrem violência por seus parceiros, perfil este traçado a partir das informações do estado civil, da cor e da idade (Paiva, 2021).

FIGURA 1. Perfil da vítima por idade e estado civil

Perfil da vítima

Violência tem maior prevalência entre jovens, negras e separadas

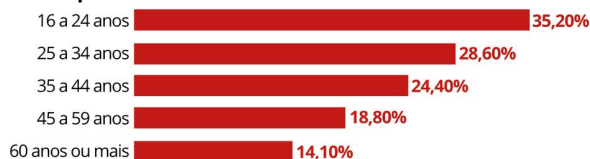
Violência por estado civil:



Violência por cor:



Violência por idade:



Fonte: Instituto Datafolha e Fórum Brasileiro de Segurança Pública



Infográfico elaborado em: 07/06/2021

Fonte: Instituto Datafolha e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Infográfico elaborado em 07/06/2021

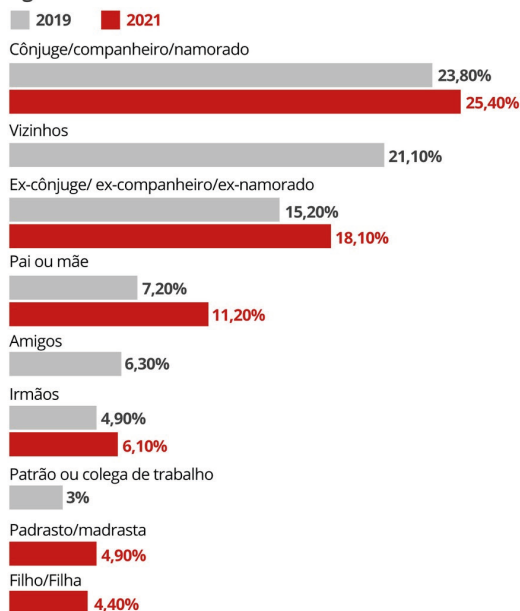
Entretanto, um fato percebido nos registros policiais de 2020/2021, refere-se à queda no número de denúncias de violência contra a mulher. O que, segundo Paiva (2021), é relacionado ao isolamento social provocado pela pandemia de COVID-19. Deixando as mulheres cerceadas do convívio social, em casa, em contato direto com seu agressor. Com isso, aumentando a dificuldade até de pedir ajuda e ter acesso aos canais oficiais disponibilizados pelo poder público (Paiva, 2021). Além das dependências financeira e emocional que as deixam dependente e inseguras. Haja vista, que o sustento da família, com a perda da renda dessa mulher, se torna unicamente, providência masculina. Como podemos ver na página seguinte da Figura 2.

FIGURA 2. Relação de proximidade do agressor com a vítima

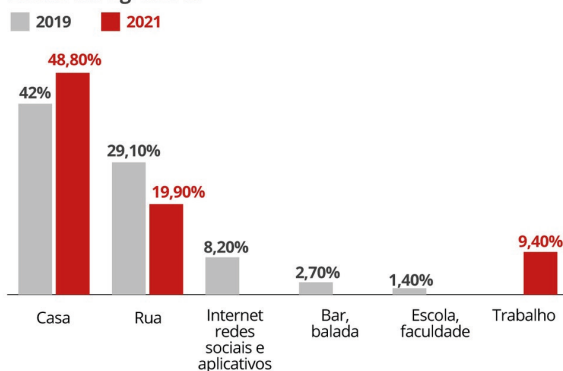
Cai violência na rua e aumentam agressões dentro de casa

"Vizinho" some das respostas e entram pessoas da família

Agressores



Locais das agressões



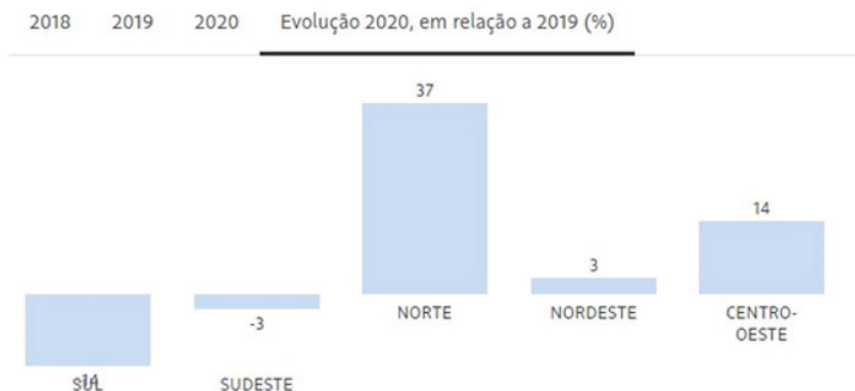
Fonte: Instituto Datafolha e Fórum Brasileiro de Segurança Pública



Infográfico elaborado em: 07/06/2021

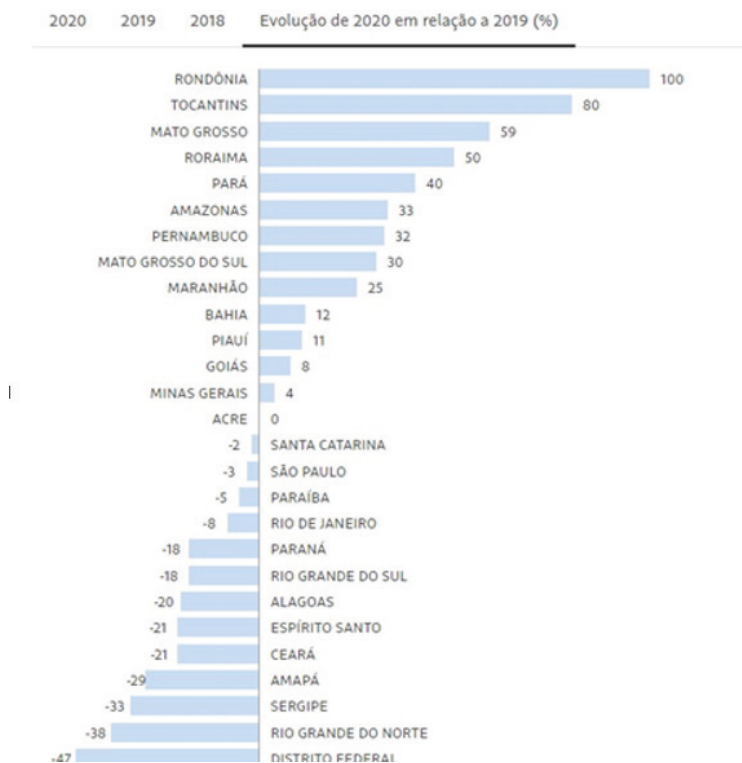
Fonte: Instituto Datafolha e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Infográfico elaborado em 07/06/2021

FIGURA 3. Femicídio por região do Brasil em 2020



Fonte: Secretarias de Segurança Pública dos Estados e do DF. apud Bragon Ranier

FIGURA 4. Registros oficiais de feticídio no Brasil



Fonte: Secretarias de Segurança Pública dos Estados e do DF. apud Bragon Ranier

É uma realidade contraditória e lamentável esta que as mulheres no Brasil passam. Onde o número de denúncias diminui. Porém, em sentido contrário, o número de registros de mortes de mulheres aumenta (*Correio Braziliense*, 2016). Observa-se que feminicídio e homicídio apresentou uma alta significativa. Na pesquisa feita pelo jornal *A Folha de São Paulo* às secretarias de Segurança Pública dos 26 estados e do Distrito Federal, o Brasil registrou oficialmente em 2020 a morte de 1 338 mulheres por sua condição de gênero (Bragon, 2021).

Assassinatos praticados em sua maioria por companheiros, ex-companheiros ou pretensos companheiros. Em relação a 2019 houve uma alta de 2 %, mas a violência contra as mulheres cresceu em níveis mais alarmantes no Centro-Oeste (14 %) e no Norte (37 %) (Bragon, 2021).

Logo, o estado do Pará está entre os estados do Brasil onde mais cresceu a violência contra a mulher, 66 % em um ano. Tendo a capital, Belém e sua região metropolitana, como as concentradoras desses números.

Neste sentido, a Prefeitura de Belém através do Programa de regularização fundiária urbana “Terra da Gente”, percebe a necessidade em aprofundar sua política de gestão fundiária. Buscou implementar desdobramentos para as suas beneficiárias para que, além do acesso ao título definitivo de seu imóvel, as mesmas, tenham também a oportunidade de qualificação profissional por meio de oficinas, cursos e palestras oferecidos pela própria Prefeitura de Belém e parceiros desta Instituição.

Ademais, são ofertados serviços de emissão de documentos e atendimento médico básico, em dias de entrega dos registros definitivos de propriedade. Com isso, o Programa “Terra da Gente” acolhe, ampara e oportuniza as mulheres vítimas de violência doméstica, a buscarem sua autonomia financeira e desfrutarem plenamente de seu título de imóvel caso queiram empreender.

2. JUSTIFICATIVA

A violência contra as mulheres é um problema social a ser enfrentado pelo Estado, de modo que o Programa “Terra da Gente” é uma ferramenta essencial dentro das políticas públicas de assistência, proteção e amparo as mulheres.

Levando em consideração as pesquisas anteriores contidas neste artigo, onde demonstraram que as mulheres que sofrem ou já sofreram violência doméstica possuem forte relação de dependência financeira com seu agressor. Infere-se, claramente, que a dependência financeira, assim como a dependência

emocional é uma das principais causas a propiciar a vulnerabilidade dessas mulheres à violência doméstica (IPEA, 2016).

Nesta perspectiva, o Programa “Terra da Gente” é uma política pública importante para mudar o contexto de violência contra a mulher e que é estrutural e secular em nossa sociedade. Pois, além da violência em si, percebemos que as mulheres continuam ao lado do seu agressor, mesmo após serem violentadas. Tornando este contexto cada vez mais grave, com a formação de um ciclo vicioso, levando as mulheres para as alarmantes estatísticas de feminicídio no Brasil.

A partir desse contexto social e das visitas de campo feitas pelas equipes da CODEM por meio do Programa “Terra da Gente”, percebe-se a necessidade de uma política social profissionalizante que possibilite e dê acesso à formação técnica a essas mulheres, através de cursos, oficinas e palestras. Além de suporte financeiro, seja através de crédito público como o “credciadão” ou de uso do próprio título definitivo de sua casa, para empreender e melhorar sua renda.

Como um de seus propósitos, o Programa também buscará garantir, em momentos alternados, acesso dessas mulheres à emissão de documentos pessoais, pois, muitas famílias relataram dificuldade para entrar em programas sociais do governo por não terem acesso à segunda via de seus documentos.

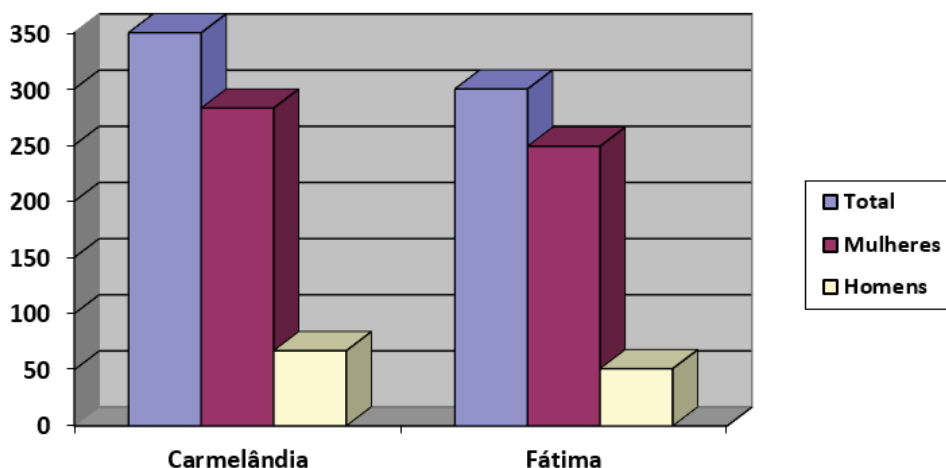
Outro serviço de ação alternada do “Terra da Gente” será fornecer atendimento médico básico para essas mulheres, haja vista que a situação de fragilidade socioeconômica as afasta de atendimentos e cuidados específicos que se exige. Estes e outros serviços são oferecidos pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará-ALEPA, por meio de seu Presidente e de suas diretorias, competentes por cada serviço ofertado (ALEPA, 2019). Que consta no termo de cooperação técnica assinado entre o prefeito de Belém e o presidente da Assembleia Legislativa do Pará.

Com isso, a ampliação do programa “Terra da Gente” nasce da necessidade percebida pela Prefeitura de Belém através da presidência da CODEM e de suas equipes de visita no ano de 2021. Devido à limitação causada pelo contexto de violência e a falta de conhecimento do uso do registro do seu imóvel. Onde a maioria das mulheres contempladas pelo “Terra da Gente” demonstravam não ter conhecimento do título definitivo de sua casa como ativo financeiro. O que causava atrofias no próprio programa de regularização fundiária em curso. Pois, as beneficiárias estavam envoltas em situação de violência diária

que a distanciavam do exercício pleno dos seus direitos garantidos pelos registros definitivos do seu imóvel. Este que tirava definitivamente esta família da informalidade fundiária.

No gráfico 1 demonstra que o público contemplados pelo programa de regularização fundiária urbana em Belém “Terra da Gente”, em sua grande maioria, são mulheres.

GRÁFICO 1. Comparação de entregas de registros definitivos de propriedade para homens e mulheres em dois bairros de Belém



Fonte: Prefeitura Municipal de Belém. Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém (2021). Relatório bimestral interno da Coordenação de Regularização Fundiária. Belém: Diretoria de Gestão Fundiária. Tabela feita pela autora

Somente em fevereiro do ano de 2021, foram entregues 350 títulos definitivos de imóveis no bairro do Carmelândia, sendo que 283 deles foram para mulheres. No bairro de Fátima, estão em curso no momento 300 processos de titulação definitivos de imóveis, sendo que destes, 249 são em nome de mulheres. A partir desta pequena amostra, podemos dizer que de 100 % dos títulos de imóveis definitivos entregues pelos cartórios e pela CODEM em Belém, 83 % são para mulheres (PMB, 2021).

3. OBJETIVOS

Desta forma, o programa “Terra da Gente” supre a necessidade de políticas públicas voltadas para o amparo, proteção, acolhimento e profissionalização das mulheres, concedendo a elas a oportunidade de incremento em sua renda em, pelo menos, 30 %, como forma de subsidiar a obtenção de sua independência financeira e de seu próprio sustento, bem como de sua família. Além de ajudar na conscientização da importância e do uso dos direitos adquiridos com os títulos definitivos em mãos.

Enfim, este projeto está dentro das políticas de combate à violência de gênero e doméstica, na medida em que, ajudará a diminuir a exposição das mulheres, desempregadas e sem renda fixa, ao cenário atual de violência demonstrado pelas pesquisas acima (Araújo, 2010).

Destarte, o programa atua também na diminuição do número de desemprego na cidade, pois possibilita mais oportunidade de capacitação da mão-de-obra para o mercado de trabalho. Além de ajudar a aumentar a renda das famílias inserindo as mulheres em nichos de empreendimentos escolhidos por elas (Araújo, 2010). Portanto, o Programa “Terra da Gente” é uma política pública técnica e assistencial de combate a diversos problemas econômicos, de gênero e sociais, buscando a verdadeira efetivação dos direitos dos cidadãos e cidadãs de Belém, pelo que se denota a sua necessidade e essencialidade para o município, ajudando a solucionar os problemas enfrentados pela nossa população, como a desigualdade social e de gênero, a pobreza, a fome, a violência e o desemprego, uma realidade enfrentada pela maioria das metrópoles e cidades brasileiras (Frigotto, 1998) e que se intensificou com a pandemia do COVID-19.

4. METODOLOGIA

Capacitar, assistir, amparar e orientar as mulheres, principalmente, vítimas de violência de gênero e/ou doméstica, que participam do programa de regularização fundiária “Terra da Gente”, da Prefeitura Municipal de Belém e desenvolvida pela Companhia de Desenvolvimento das Áreas Metropolitana de Belém – CODEM, a partir do ano de 2021.

São oferecidos cursos técnicos de curta duração pela Universidade da Amazônia – UNAMA e no SEBRAE, em diferentes áreas de formação, tais como: Gastronomia, Estética, Turismo, Secretariado, Informática, Finanças, Empreendedorismo e outros. Além de oficinas para aperfeiçoamento de

profissionais que já atuam em suas áreas. Esse projeto também contará com uma carga horária de palestras com profissionais do sexo feminino ligadas a instituições públicas e que atuam no enfrentamento à violência contra a mulher, como a OAB-PA, DEAMs - Polícia Civil, Polícia Militar, Guarda Municipal de Belém, Universidades e Institutos de Ensino Superior - IES.

E, no final dos cursos, este projeto pretende disponibilizar crédito, por meio do “Credcidadão”, no valor de 3 mil a 5 mil reais, para que as mulheres com planos de negócio aprovados por uma equipe multidisciplinar formada por representantes da CODEM, ALEPA e SEBRAE, de modo que, agora, a profissional técnica recém-formada, coloque em prática os conhecimentos que adquiriu no decorrer dos cursos e comece seu projeto de negócio próprio, empreendendo e gerando renda para a sua família e para a comunidade a partir do seu registro definitivo de propriedade, aceito em bancos como garantia para empréstimos.

5. CONCLUSÃO

O programa é de caráter profissionalizante, formativo e assistencial. É voltado para atender as mulheres participantes do programa de regularização fundiária “Terra da Gente”, que desejem aprender um novo ofício ou aprimorar os conhecimentos já obtidos como forma de melhorar sua renda e da sua família, diminuindo a sua suscetibilidade à violência doméstica.

São oferecidas vagas em diversos cursos técnicos de formação profissional em diferentes instituições. Cursos com aulas teóricas e práticas como, por exemplo: matemática básica, formação de custo, empreendedorismo e atitudes no mercado de trabalho, dentre outros, que já fazem parte do quadro de formação oferecido. Os cursos ofertados serão gratuitos para as mulheres participantes e ao final dos períodos letivos dos cursos, as mulheres que se habilitarem para receber o “credcidadão” e tiverem um plano de negócio aprovado por uma equipe técnica formada por representantes da CODEM, ALEPA e SEBRAE, terão a oportunidade de contar com um crédito, de 3 mil a 5 mil reais, para começar seu negócio, ou ainda, consultorias para o uso e a forma correta do título de seu imóvel em bancos e empresas financiadoras de crédito, tanto para seu novo empreendimento, quanto para ampliar o atual e/ou reformar sua casa.

Enfim, o aprofundamento numa política pública de regularização fundiária, pode significar a oportunidade de mudança de vida de uma mulher. Para a saída do círculo de violência, através de opções no aperfeiçoamento

profissional, do empreendedorismo feminino. Tudo isso nasce a partir de uma política social que deveria ser básica em todos os municípios do país. Uma política de legalização das propriedades das famílias que vivem há anos em sua casa e não têm acesso a este documento. Seja pela burocracia, seja pelo custo financeiro alto para adquiri-lo. Porém, o “Terra da Gente” pode ser visto como política pública inovadora e que chegou para mudar a realidade de exclusão e violência das mulheres, mães e chefes de família que moram na periferia da cidade de Belém. Podendo e devendo ser replicada por outros municípios e regiões do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ALEPA – Assembleia Legislativa do Estado do Pará (2019). Perfil do Presidente e Deputado Estadual pelo MDB. AID — Assessoria de Imprensa e Divulgação. Recuperado em 20 de julho de 2023 de <https://www.alepa.pa.gov.br/chicao>.
- Araújo, N. de F. (2010). *Contribuição econômica das mulheres para a família e a sociedade: Ensaio sobre gênero e economia numa perspectiva comparativa*. Brasília: Otimismo.
- Bazzoli, J. A. (2011, julho/dezembro). Os dez anos da vigência do estatuto da cidade no processo dialético da práxis da regularização fundiária urbana. *Revista Prisma Jurídico*, 10(2), 293-320.
- Bragon, R. (2021). *Brasil registra 1 338 feminicídios na pandemia, com forte alta no Norte e no Centro Oeste*. Recuperado em 20 de julho de 2023 de <https://n9.cl/tqowv>.
- Brasil (2006). *Lei n.º 11 340, de 7 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília.
- Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém (2021). *Relatório bimestral interno da Coordenação de Regularização Fundiária*. Belém: Diretoria de Gestão Fundiária.
- Correio Braziliense (2016). *Só em 2016, 15 mulheres foram mortas por homens dos seus convívios afetivos*. Recuperado em 20 de julho de 2023 de <https://n9.cl/xboosw>.
- Datafolha. (2021). *Visível e Invisível - A vitimização da mulher no Brasil*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

- Day, V. P., & *et al.* (2003). Violência doméstica e suas diferentes manifestações. *R. Psiquiatr.*, n.º 25, suplemento 1, 9-21.
- Frigotto, G. (1998). *Educação e crise do trabalho: Perspectivas de final de século*. Petrópolis: Vozes.
- Paiva P. (2021). *Uma em cada quatro mulheres foi vítima de algum tipo de violência na pandemia no Brasil, aponta pesquisa*. Recuperado em 7 de junho de 2021 de <https://n9.cl/xe34j>.
- Silva, L. C. da S. (2021). *Regularização fundiária em áreas de várzeas da União no Estado do Pará: população extrativista e o acesso à cidadania no município de Muaná/PA no período de 2008 a 2014*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, Brasil.
- Trindade Júnior, S. C., Amaral, M. D. B., & Santos, E. R. C. (2006). Estado, políticas urbanas e gestão do espaço na orla fluvial de Belém. In E. Castro (Org.). *Belém de águas e ilhas* (pp. 59-84). Belém: CEJUP.

MODELO DE IMPACTO
SOCIAL TRANSFORMANDO
PESQUISA EM BIOECONOMIA
NA AMAZÔNIA: *POTPLUS*

*Modelo de impacto social transformando
investigación en bioeconomía
en la Amazonia: PotPlus*

Social Impact Model Transforming
Research into Bioeconomy
in the Amazon: *PotPlus*

JOSIANE CRISTINA SOUZA DA SILVA
LUCIETTA GUERREIRO MARTORANO
Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa, Brasil)

RESUMO

O conhecimento científico na tecnologia social com potes de argila usando água da chuva na irrigação de baixo custo gerou resultados exitosos na unidade de referência tecnológica (URT), instalada na comunidade de Lavras, no oeste do Pará, município de Santarém. O interesse de agricultores pelo sistema de irrigação foi decisivo na identificação de estratégias de escalabilidade. Novas parcerias científicas em propriedade intelectual e transferência de tecnologia para inovação garantiram o desenvolvimento do modelo de negócio que contabilizou, precificou e organizou cada processo, tais como aspectos físicos, tipos e tamanhos de potes, artesãos, parcerias, clientes potenciais e proposta de valor. As bases científicas e as parcerias com visão estratégica bioeconômica na Amazônia foram decisivas na modelagem do sistema de irrigação PotPlus.

Palavra-chave: inovação inclusiva; tecnologia social; negócios com impacto social; bioeconomia e empreendedorismo social.

RESUMEN

El conocimiento científico en la tecnología social con ollas de arcilla que utilizan agua de lluvia para riego de bajo costo generó resultados exitosos en la unidad de referencia tecnológica (URT), instalada en la comunidad de Lavras, en el oeste de Pará, municipio de Santarém. El interés de los agricultores por el sistema de riego fue decisivo para la identificación de estrategias de escalabilidad. Nuevas asociaciones científicas en materia de propiedad intelectual y transferencia de tecnología para la innovación garantizaron el desarrollo del modelo de negocio, que contabilizó, valoró y organizó cada proceso, tales como aspectos físicos, tipos y tamaños de ollas, artesanos, alianzas, clientes potenciales y propuesta de valor. Las bases científicas y las alianzas con una visión estratégica bioeconómica en la Amazonia fueron decisivas en la modelización del sistema de riego PotPlus.

Palabras clave: innovación inclusiva; tecnología social; negocios con impacto social; bioeconomía y emprendimiento social.

ABSTRACT

Scientific knowledge applied to social technology using clay pots with rainwater for low-cost irrigation produced successful results in the technological reference unit (URT), established in the community of Lavras, in western Pará, municipality of Santarém. Farmers' interest in the irrigation system was decisive

for identifying scalability strategies. New scientific partnerships in intellectual property and technology transfer for innovation ensured the development of the business model, which accounted for, priced, and organized each process, such as physical aspects, pot types and sizes, artisans, partnerships, potential clients, and value proposition. Scientific foundations and partnerships with a bioeconomic strategic vision in the Amazon were decisive in shaping the PotPlus irrigation system.

Keywords: inclusive innovation; social technology; social impact businesses; bioeconomy and social entrepreneurship.

1. INTRODUÇÃO

O crescimento populacional pós-Segunda Guerra Mundial tem provocado uma grande evolução seguida de grandes problemas e desafios. Segundo a Organização das Nações Unidas, a previsão é de um aumento de contingente populacional em bilhões até 2050, passando dos atuais 7,7 bilhões para 9,7 bilhões (ONU, 2019, p. 1). Dentre os principais desafios, deste panorama, o setor agrícola e a indústria de alimentos necessitam aumentar a produção em 70 % para atender à crescente demanda populacional. A partir destas projeções, desenha-se para as próximas três décadas um cenário de desenvolvimento de soluções inovadoras a fim de manter a qualidade de vida para as gerações atuais e garantir vida digna para as futuras.

No caso particular da agricultura, tópico destaque neste trabalho, a inovação pode ser o principal motor deste segmento, gerando soluções simples, especialmente nos países em desenvolvimento como é o caso do Brasil. O país está entre os 5 maiores exportadores agrícolas do mundo, mas ocupa a 62^a colocação no Índice Global de Inovação, posição muito abaixo do seu potencial (Universidade Cornell, 2020). Mesmo em relação aos 37 países da América Latina e Caribe, o Brasil não ocupa o papel de protagonista de inovação, ficando na quarta posição atrás do Chile (54^a), México (55^a) e Costa Rica (56^a).

A mudança desta realidade exige esforços combinados por meio da materialização e extensão das parcerias entre os atores do ecossistema de inovação. É neste contexto que o presente trabalho tem o propósito de estimular o desenvolvimento de inovações na agricultura familiar em regiões menos favorecidas economicamente, fornecendo soluções customizadas para os produtores rurais através de um modelo de negócios que os possibilite desenvolver competências e habilidades necessárias a absorção de uma

solução de fácil utilização e inovadora incentivando a produção de alimentos saudáveis e de melhor qualidade garantindo a subsistência dos produtores mesmo em épocas de poucas chuvas.

A realidade em nível nacional é desafiadora, mas na região norte do país os problemas se agravam em decorrência de fatores como isolamento, infraestrutura insuficiente para comunicação e operação, dificuldades logísticas, processamentos complexos, dificuldade de acesso a mercados, legislação complexa, entre outros. Por outro lado, percebe-se um aumento do interesse pela Bioeconomia como aposta promissora enquanto vetor de desenvolvimento da região (VIA, 2021), apresentando um caminho para a sustentabilidade na Amazônia, por ser promissora em conciliar objetivos sociais, econômicos e ambientais.

2. OBJETIVO GERAL

Desenvolver um modelo de negócios apropriado aos Negócios de Impacto Sociais baseado na experiência (*know how*) do projeto IrrigaPote para demonstrar a viabilidade da *Startup PotPlus*, aprimorando a sistemática da tecnologia enquanto um negócio escalável para fins comerciais desenvolvendo um modelo de negócios com impactos sociais que possibilite tornar uma tecnologia de efetiva adoção pelos agricultores visando garantir segurança financeira no campo, direito de ter qualidade de vida e a manutenção constante de sua cultura.

2.1. *Objetivos específicos*

- Sistematizar o negócio com uso da tecnologia aplicada no projeto IrrigaPote, para torná-la replicável pela *Startup PotPlus* e acessível especialmente aos agricultores familiares da região Oeste do Pará.
- Contribuir ODS 01, 02, 06 e 08.
- Promover aos agricultores familiares a oportunidade de ter segurança financeira no campo, qualidade de vida e manutenção constante de sua cultura.
- Incentivar e colaborar para o fortalecimento da bioeconomia na Amazônia.

3. ESTUDO DE CASO

O projeto IrrigaPote é uma tecnologia inovadora de baixo custo, que foi validado como uma tecnologia social de fácil implantação, que aproveita a água da chuva e garante a colheita para as famílias. De acordo com (Martorano, 2017), é uma alternativa de irrigação de baixo custo, focada na

agricultura familiar e que agrega todas as dimensões da sustentabilidade. A tecnologia permite uma interação solo-planta-atmosfera de forma a garantir a oferta de água no solo em períodos de estiagem prolongada. Esta técnica minimiza as perdas de água devido à evapotranspiração e drenagem do solo durante a irrigação em áreas rurais, melhora a germinação de sementes e o estabelecimento de culturas, reduzindo assim a perda de culturas e perda financeira para os agricultores. (Martorano *et al.*, 2018).

Todos os componentes necessários para o processo são acessíveis e de baixo custo, além disso, a sistemática operacional da tecnologia é extremamente simples e de fácil compreensão pelo produtor rural. O projeto contém Calhas que serão instaladas na propriedade para capturar a água da chuva, um reservatório de água de 5 000 litros, tubulações para conexão da calha com o reservatório de água, curvas para as tubulações, mangueiras que conectam os potes às tubulações, conectores que fixam as mangueiras nas tubulações, potes de argila com capacidade de 20 litros para reservar água da chuva e boias para controle de entrada e saída da água mantendo os potes sempre cheios.

Martorano (2020), corrobora com as afirmações de Adhikari e Pal (2020), apontando que apesar da simplicidade da tecnologia, ela ainda não é amplamente utilizada em locais onde a escassez de água se torna limitante à produção agrícola.

3.1. *Relevância do projeto para a agricultura familiar*

O IrrigaPote é resultado dos esforços da pesquisa científica para melhorar a qualidade de vida dos produtores familiares da Amazônia através de uma tecnologia social com potencial para movimentar a economia local e valorizar a cultura sustentável, entretanto, existem grandes desafios para que a tecnologia alcance escala suficiente para atender a maioria destes pequenos agricultores.

O potencial da tecnologia é animador em decorrência das demandas da sociedade (Martorano, 2020). Estima-se aumento em ordem de 60 % na renda familiar, além de ganhos sociais e ambientais em quatro anos de funcionamento do projeto. Apontando também indicador de irrigação resiliente em consonância com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

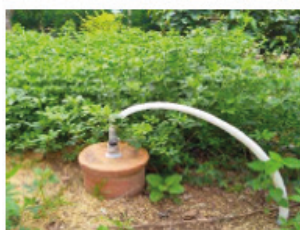
O projeto atende as necessidades dos pequenos e médios produtores que, segundo dados do Conselho Empresarial Brasileiro para o desenvolvimento sustentável, representam 90 % deste público no Brasil. São mais de 4 milhões de estabelecimentos, ou de famílias, representando 84,4 % dos mais de 5,2

milhões de estabelecimentos rurais do país com potencial para se beneficiar com o projeto. ODS diretamente atendidos pelo projeto, alinhados aos compromissos assumidos pelo Brasil com a política nacional do clima são:

- ODS 01- Redução da pobreza com oportunidade de venda de produtos o ano inteiro;
- ODS 02 - Fome zero - Promoção da agricultura sustentável com boas práticas, alimentos nutritivos e saudáveis durante todas as estações do ano garantindo a segurança alimentar e o acesso a todas as classes consumidoras;
- ODS 06 - Água limpa - reuso de águas pluviais na agricultura e.
- ODS 8 - Emprego digno - inclusão social de artesãos, encanadores e produtores de base familiar com novas oportunidades de cultivos.

De acordo com Martorano (2020), os ganhos sociais, ambientais e econômicos se ampliam tanto pela viabilidade do projeto, quanto pela diversificação do produto, gerando indicadores que apontam melhorias na qualidade de vida dos agricultores e redução do êxodo rural. Na imagem 1 apresenta imagens do cultivo na unidade de referência tecnológica instalada na comunidade de Lavras, Oeste do Pará.

IMAGEM 1. Cultivo na unidade de referência tecnológica IrrigaPote



1.a Potes enterrado no solo.



1.b Boia que controla a entrada e saída da água.



1.c Colheita garantida durante todos os meses do ano.

Fonte: Martorano, 2020

4. METODOLOGIA

A princípio foi realizada uma pesquisa bibliográfica para imersão nos conceitos abordados e melhor entendimento e aplicação da modelagem

baseada no conhecimento adquirido através das experiências do IrrigaPote. Simultaneamente, foi realizada a inscrição para a participação no programa de Pré aceleração Amazônia UP 2020, promovido pelo Centro de Empreendedorismo da Amazônia, associação que foi criada em 2016 e atua na promoção e articulação de negócios sustentáveis com foco na floresta, biodiversidade, serviços ambientais e uso sustentável do solo na Amazônia.

4.1. *Jornada no Amazônia UP*

A partir da seleção para participação no Amazônia UP, foram realizadas diversas etapas em uma jornada para o desenvolvimento e validação do modelo de negócios seguindo a proposta de canvas apresentada pelo programa.

A jornada teve início com a seleção da ideia inovadora, seguida pela etapa de mentoria com debates para fundamentar a construção do modelo de negócio, na sequência o protótipo foi validado e por fim ocorreu o *demoday* com a apresentação do *pitch* aos *stakeholders*.

A ideia de negócio com impacto social submetida à metodologia foi a criação da *Startup PotPlus*, que tem como missão solucionar os problemas sofridos pelos produtores rurais da Amazônia em períodos intensos de estiagem, através da comercialização da tecnologia social do projeto IrrigaPote, esta tecnologia já havia sido validada cientificamente com o MVP em operação na comunidade de Lavras, demonstrando a viabilidade técnica e operacional da tecnologia social, sendo assim, os debates e as estratégias foram concentradas na modelagem do negócio para validar a viabilidade econômica e social da tecnologia.

O Canvas proposto pelo Amazônia UP atendeu todas as especificidades do projeto IrrigaPote por estar ajustado aos negócios com impactos sociais. Como apresentado na Figura 1, o modelo está dividido em treze blocos, que foram preenchidos seguindo a ordem crescente de prioridade de preenchimento, e todos os blocos foram construídos e validados junto a orientações dos mentores do programa.

5. RESULTADO E DISCUSSÃO

5.1. *Primeiro bloco: problema*

O problema pôde ser melhor compreendido através de uma visita que oportunizou o diálogo com os produtores rurais na comunidade de Lavras em Santarém-PA. Na ocasião foi realizada uma entrevista com a proprietária

do local para a construção de um mapa de empatia que oferecesse um entendimento da persona que reconheceria o “valor” da tecnologia.

FIGURA 1. Canvas proposto pelo Amazônia UP



Fonte: Medeiros e Veríssimo (2020)

5.2. Segundo bloco: solução

A ideia de negócio proposta como solução foi a comercialização da tecnologia pela *Startup PotPlus*, tecnologia de irrigação de fácil utilização, de baixo custo e sustentável, com a proposta de impacto social positivo ao incentivar a bioeconomia inicialmente na região Oeste do Pará, com perspectivas de escalabilidade do negócio para distribuição em todo território nacional.

5.3. Terceiro bloco: clientes

Foi necessário realizar um estudo para identificar o tamanho do mercado, apontando a demanda nacional, estadual e na região Oeste do Pará. Para efeito de pesquisa, as informações obtidas a nível nacional foram baseadas no Censo Agropecuário 2017, onde observou-se que cerca de 3,9 milhões de estabelecimentos são classificados como agricultura familiar, cerca de 10,1 milhões de pessoas se ocupam dessa atividade no país. Desde 2006, houve aumento de 52,6 % no número de estabelecimentos que fizeram uso de irrigação. A área total irrigada cresceu 47,6 %, passando de 4,5 milhões para

6,69 milhões de hectares, no período. O valor da produção com atividades agropecuárias chegou a R\$ 465 bilhões e a Produção Vegetal participou com 66,2 % (R\$ 308 bilhões).

No estado do Pará, são 281,7 mil estabelecimentos utilizando a agricultura familiar como principal meio de subsistência, em relação a 2006, 2,7 % destas áreas são usadas em lavouras permanentes e 3,2 % em lavouras temporárias. O número de pessoas ocupadas com a agricultura familiar em todo o Estado é de 980 mil pessoas.

A pesquisa realizada para a região Oeste do Pará avaliou a quantidade de estabelecimentos que utilizam as terras para a agricultura familiar em cada município das seguintes regiões: Baixo Amazonas, Tapajós e Xingu, tendo em média 48 mil estabelecimentos que sobrevivem da agricultura familiar.

5.4. *Quarto bloco: primeiros clientes*

Para identificar os primeiros clientes foi necessário relacionar os potenciais clientes localizados no município de Santarém e municípios vizinhos para concentrar as estratégias das primeiras vendas. Considerou-se as associações e cooperativas de agricultores pela carência de alternativas tecnológicas e pela demanda de soluções na região; as ONG's que trabalham com agricultura e gestão de recursos hídricos e o Governo, através da Secretaria Municipal de Educação (Semed) também representa um potencial cliente em visto que tem investido em projetos dentro das escolas com as implantações de hortas orgânicas para auxiliar na manutenção e garantir a qualidade da merenda escolar.

5.5. *Quinto bloco: canais*

Neste bloco foram analisados dois tipos de canais, os canais de comunicação, onde são feitas as divulgações do produto e os canais de distribuição que analisam a forma em que o produto chega fisicamente até o cliente.

Para a comunicação os principais canais a considerar são as mídias sociais, *sites*, *blogs*, mídias tradicionais, feiras agrícolas e *workshops*. Outros canais secundários seriam canais de pesquisa científicas como revistas e portais de ciência e tecnologia e periódicos. A forma de comunicação poderá ser realizada através de vídeos, artigos, imagens, *podcasts* e palestras, com resultados esperados de alcance de no mínimo 70 % do público-alvo local.

Já os canais de distribuição foram pensados conforme modalidade B2B e B2C com projeção de 100 instalações do projeto no primeiro ano.

5.6. *Sexto bloco: alternativas existentes*

Este bloco investiga as alternativas existentes que oferecem soluções iguais ou similares, assim como as alternativas diferentes para solucionar o problema que a *startup PotPlus* identificou.

Os concorrentes já existentes no mercado que apresentam soluções ao mesmo segmento de interesse da *startup PotPlus* são:

- Casas de construções do comércio local, oferecendo alternativas para o molhamento com utensílios, geralmente com uso improvisado de mangueiras sem orientações e sem conscientização quanto ao consumo da água.
- Clayola, empresa que oferece a mesma tecnologia da *startup Potplus*, porém os postes são projetados apenas para atender a jardinagem.
- Sites de Empresas dedicadas a soluções para irrigação, com alternativa de solução através do gotejamento, porém esse método apresenta desvantagens pela necessidade de manutenção frequente.

A Inteligência Competitiva pode ser uma alternativa para analisar de forma objetiva a posição competitiva atual e futura de uma *startup*. Sendo assim, foi realizada uma pesquisa na base de dados Espacenet para análise de artigos com o objetivo de obter um conhecimento prévio do interesse de pesquisadores sobre o tema irrigação para agricultura familiar. A pesquisa com o tema “*low cost irrigation*” resultou em 61 artigos encontrados produzidos desde 1967 até 2020 (Espacenet, 2022).

Outra pesquisa também foi realizada no site do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) com o propósito de identificar o número de pedidos de patentes com os seguintes temas: “Irrigação Sustentável” encontrando-se 9 resultados para estas palavras no resumo, “Irrigação de baixo custo” com 28 resultados e 1 único resultado para “Irrigação familiar”.

A última pesquisa foi realizada no Google Acadêmico utilizando apenas as palavras “irrigação sustentável” tendo um resultado expressivo de 69 400 artigos escritos de 2018 a 2022 incluindo pedidos de patentes.

Este monitoramento tem como principal objetivo identificar as ameaças e as oportunidades da tecnologia social oferecida pela *startup PotPlus*, sendo

possível identificar as tendências, monitorar tecnologias emergentes, identificar tecnologias concorrentes e conhecer as principais empresas concorrentes.

5.7. *Sétimo bloco: vantagem diferencial*

Com base nas informações obtidas no bloco anterior, foi possível apontar as vantagens da tecnologia oferecida pela *startup PotPlus*. Especialmente por se tratar de um negócio com impactos sociais. Considerando especialmente o baixo custo, a praticidade por ser um processo que independe de mão de obra, não sendo necessário o uso de energia elétrica, possibilita também maior produção em menor área de cultivo, com baixa frequência de manutenção e pode ser adaptável a qualquer tipo de solo.

5.8. *Oitavo bloco: socioambiental*

Este bloco relaciona os impactos sociais e ambientais promovidos com a implantação da tecnologia social, destacando-se especialmente os itens que estão relacionados aos ODS 1, 2, 6 e 8 da ONU:

- Segurança financeira na agricultura familiar;
- Garantia de emprego e renda para os agricultores Familiares;
- Satisfação pela produtividade no campo e redução do êxodo rural;
- Irrigação na agricultura com responsabilidade no uso da água (reuso da água da chuva) com potes de argila;
- Gestão eficiente no uso da água da chuva na agricultura;
- Novas oportunidades de diferentes tipos de potes de argila produzidas pelos artesãos;
- Incentivo às novas oportunidades bioeconômicas.

5.9. *Nono bloco: proposta de valor*

A Proposta de valor foi construída com base no propósito da *startup PotPlus*, aliada às vantagens competitivas e considerando o mapa de empatia aplicado à dona da propriedade da unidade de referência tecnológica do projeto IrrigaPote. Sendo assim, a proposta de Valor da *startup PotPlus* é a seguinte: “Oferecer uma nova experiência de Irrigação sustentável, de fácil utilização e de baixo custo que combina o reuso da água da chuva com a arte milenar dos potes de argila, garantindo produção o ano todo”.

5.10. *Décimo bloco: estrutura de custos*

Neste bloco são relacionados todos os custos que envolvem a concepção e início das atividades da *Startup Potplus*. O Quadro 1 demonstra os itens custos necessários para a implantação.

QUADRO 1. Estrutura de custos relacionados à implantação da Startup PotPlus

Item	Qtd	Recorrência
Pote de barro de (20 L)	6	Por demanda de projeto
Calha (3m)	1	Por demanda de projeto
Caixa d'água (5000)	1	Por demanda de projeto
Tubo PVC 100 mm (3m)	1	Por demanda de projeto
Tubo PVC 32 mm (3m)	3	Por demanda de projeto
Conectores para tubo 32 mm	6	Por demanda de projeto
Conectores 90° para tubo 32 mm	6	Por demanda de projeto
Mangueira 1/2 (5m)	1	Por demanda de projeto
Conectores para tubo 100 mm	3	Por demanda de projeto
Boia	6	Por demanda de projeto
MANO DE OBRA		
Encanador	1	Por demanda de projeto
Contador	1	Mensal
Frete	1	Por demanda de projeto
Administrador	1	Mensal
CEO	1	Mensal
Market place	1	Mensal
TOTAL GERAL		

Fonte: Autores, com base em CEA, 2021

QUADRO 2. Fontes de receitas

ITEM	VALOR	QTD	UNID	TOTAL	RECORRÊNCIA
Implantação da tecnologia	R\$ 2.984,19	100	m ²	R\$ 2.984,19	Conforme demanda
Projeto de implantação	R\$ 300,00	Acima de 100	m ²	R\$ 300,00	Conforme demanda
Capacitações	R\$ 50,00	1	pessoa	R\$ 50,00	Conforme demanda
Manutenção	R\$ 200,00	1	-	R\$ 200,00	Semestral

Fonte: Autores, com base em CEA, 2021

5.11. *Décimo primeiro bloco: fontes de receitas*

A principal fonte de receita é a implantação da tecnologia, porém podem ser relacionadas outras formas de gerar receitas após a implantação do projeto. O Quadro 2 relaciona as possíveis fontes de receitas para a startup PotPlus.

5.12. *Décimo segundo bloco: métricas chave*

As métricas foram estabelecidas para medir os resultados esperados de cada ação de planejamento da startup, incluindo os benefícios gerados para os clientes com a implantação da tecnologia social, sendo:

- Número de novos clientes;
- Número de seguidores nas redes sociais;
- Número de empresas, ONGs e produtores interessados em adquirir a tecnologia/ validados;
- CAC-Custo de aquisição por cliente.
- NPS-Net Promoter Score.

5.13. *Décimo terceiro bloco: parcerias chave*

Para a aquisição de parcerias foi necessário refletir sobre o segmento em que a *startup Potplus* atuará e os recursos humanos, materiais, financeiros e intelectuais demandados pelo negócio. Os Parceiros foram classificados em:

- Diretos: Ceramistas, Empresas de material de construção, Cooperativas na área agrícola, ONGs e instituições de ensino superior, Agências de marketing.

- Indiretos: Financiadores (e.g. bancos e agrofintechs), Secretaria de Agricultura; Mídia especializada.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aprofundar a reflexão sobre a modelagem de negócios com impacto social, incluindo e dando destaque ao fundamental papel da ciência, promove o benefício de desenvolver projetos a um custo baixo, como é o caso do projeto IrrigaPote, reconhecido e validado como uma tecnologia social, possibilitando a ampliação da cobertura dos serviços oferecidos e promovendo constantemente a inovação.

Conclui-se que a partir da modelagem é possível reconhecer o potencial e a viabilidade do negócio PotPlus, especialmente com as constantes demonstrações de interesse pelo uso da tecnologia por parte de produtores locais e de outros estados como o Acre, Tocantins, Amapá e Paraná, etc. pois os ganhos sociais, ambientais e econômicos se ampliam tanto pela viabilidade do projeto, quanto pela diversificação do produto, gerando indicadores que apontam melhorias na qualidade de vida dos agricultores e redução do êxodo rural que se confirmou com as visitas feitas à família que foi contemplada com MVP (mínimo produto viável) da tecnologia social. O reflexo destes resultados pode ser o propulsor para a cultura do empreendedorismo inovador no campo fortalecendo os movimentos em favor da bioeconomia na Amazônia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barki, E. (2015). Negócios de impacto: tendência ou modismo? *GV-executivo*, 14(1).
- Bhatti, Y. A., & Ventresca, M. (2013, janeiro). How can 'Frugal Innovation' be conceptualized? *SSRN Electronic Journal*. Recuperado em 6 de agosto de 2021 de <http://ssrn.com/abstract=2203552>.
- Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável. (2015). *Incentivos aos produtores rurais*. Recuperado em 20 de fevereiro de 2021 de <https://cebds.org/pequenos-e-medios-produtores-rurais-recebem-incentivo-ao-financiamento/>.
- Centro de Empreendedorismo da Amazônia. (2019). *Centro de Empreendedorismo da Amazônia: Relatório Anual de Atividades 2019*. Recuperado em 6 de junho de 2021 de <https://centroamazonia.org.br/wpcontent/uploads/2020/07/RelatorioAnualDeAtividadesCEA2019.pdf>.
- Costa, A. B. (2013). *Tecnologia social e políticas públicas*. São Paulo: Instituto Pólis.

- Espacenet. (2022). *Low cost irrigation*. Recuperado em 16 de março de 2022 de <https://acortar.link/2LsEwF>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019, outubro 25). *Censo Agro 2017: população ocupada nos estabelecimentos agropecuários cai 8,8 %*. Recuperado em 12 de outubro de 2021 de <https://acortar.link/uOzSYm>.
- Instituto da Cidadania Empresarial. (2019). *O que são negócios de impacto: Características que definem empreendimentos como negócios de impacto*. São Paulo: ICE, 2019. Recuperado em 25 de julho de 2021 de <https://acortar.link/JT7Ync>.
- IPEA. (2018). *ODS-Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*.
- Lameira, T. M. V. (2018). *Negócios de impacto social: Guia para empreendedores*. São Paulo: Saraiva.
- Martorano, L. G., Berhe, A., & Cavalcante, D. (2017). *Uso de água da chuva na reposição hídrica em cultivos agrícolas Projeto irrigapote*. Santarém: Embrapa Amazônia Oriental, NAPT Santarém.
- Martorano, L. G. et al. (2018, julho). *IrrigaPote: aprendizagem coletiva na utilização de tecnologia IrrigaPote: collective learning in the use of sustainable*. Santarém.
- Martorano, L. G. (org.) (2020). *Resuso de água da chuva pelo projeto IrrigaPote: Estratégia de produção agrícola resiliente na Amazônia. O meio ambiente e a interface dos sistemas social e natural* (2ª ed.). Ponta Grossa: Atena.
- Medeiros, R. M. B., & Veríssimo, J. A. O. (2020). *Programa de Pré aceleração Amazônia Up*. Belém: Centro de Empreendedorismo da Amazônia.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário & Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. *Caderno Perfil territorial Baixo Amazonas*. Recuperado em 12 de outubro de 2021 de <https://acortar.link/OwT6zI>.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário & Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. *Caderno Perfil Territorial 114 BR 163*. Recuperado em 12 de outubro de 2021 de <https://acortar.link/SPy7oV>.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário & Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. *Caderno Perfil Territorial 114 BR 163*. Recuperado em 12 de outubro de 2021 de <https://acortar.link/VB6jVe>.
- Negri, F. (2018). *Novos caminhos para a inovação*. IPEA.
- Organização das Nações Unidas. (2019). *World population prospects. Department of Economic and Social Affairs, New York: Highlights*.
- Osterwalde, A., & Pigncur, Y. (2011). *Business Model Generation - Inovação em Modelos de Negócios: um manual para visionários, inovadores e revolucionários*. Rio de Janeiro: Alta Books.
- Silva, M. de F. da, Moura, L. R. de, & Junqueira, L. A. P. (2015). As interfaces entre Empreendedorismo Social, Negócios Sociais e Redes Sociais no Campo Social. *Revista de Ciências da Administração*, 1(2).
- Spigel, P. (2009). *Muhammad Yunus – Banker der Armen*. São Paulo: Ed. Cidade Nova-São Paulo.

Universidade Cornell. (2017). *Índice Global de Inovação de 2020: Quem financiará a inovação?* (13ª ed.). Genebra: OMPI.

Via Estação do Conhecimento. (2021). *Bioeconomia na Amazônia*. Recuperado em 3 de maio de 2022 de <https://via.ufsc.br/bioeconomia-na-amazonia/>.

Yunus, M. (2010). *Criando um negócio social: como iniciativas economicamente viáveis podem solucionar os grandes problemas da sociedade*. Rio de Janeiro: Elsevier.

MINERAÇÃO E COLONIALIDADE
NA CONSTRUÇÃO DOS PROJETOS
MINAS CONGA E VOLTA GRANDE
DE MINERAÇÃO (1990-2016)

*Minería y colonialidad en la construcción
de los proyectos Minas Conga y Volta
Grande de minería (1990-2016)*

Mining and Coloniality in the
Development of the Minas Conga and
Volta Grande Mining Projects (1990-2016)

GUILHERME DA SILVA MONTEIRO
*Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
(Unirio, Brasil)*

RESUMO

Neste trabalho, buscamos analisar a relação entre colonialidade e mineração no Brasil e no Peru, através dos projetos ilustrativos Volta Grande de mineração e Minas Conga, desde o *boom* da mineração a partir das décadas de 1990, momento que o neoliberalismo impacta os dois países. Baseado na reflexão de Aníbal Quijano entre outros, pensaremos o impacto de megaprojetos ligados à mineração, percebendo em uma chave gramsciana a relação entre repressão e consenso que se desenvolve para importar tais projetos na Amazônia brasileira e nos Andes peruanos. Por fim, identificamos os elementos de colonialidade nos projetos Volta Grande de Mineração e Minas Conga.

Palavras-chave: colonialidade; hegemonia; História comparada; mineração.

RESUMEN

En este trabajo buscamos analizar la relación entre colonialidad y minería en Brasil y en Perú, a través de los proyectos ilustrativos Volta Grande de Mineração y Minas Conga, desde el boom minero iniciado en la década de 1990, momento en que el neoliberalismo impacta a ambos países. Basándonos en la reflexión de Aníbal Quijano, entre otros, examinamos el impacto de los megaproyectos vinculados a la minería, observando desde una clave gramsciana la relación entre represión y consenso que se desarrolla para implantar tales proyectos en la Amazonia brasileña y en los Andes peruanos. Finalmente, identificamos los elementos de colonialidad presentes en los proyectos Volta Grande de Mineração y Minas Conga.

Palabras clave: colonialidad; hegemonía; historia comparada; minería.

ABSTRACT

In this work, we seek to analyze the relationship between coloniality and mining in Brazil and Peru, through the illustrative projects Volta Grande de Mineração and Minas Conga, beginning with the mining boom of the 1990s, a period when neoliberalism impacted both countries. Drawing on the reflections of Aníbal Quijano, among others, we examine the impact of megaprojects linked to mining, considering through a Gramscian lens the relationship between repression and consensus that develops to implement such projects in the Brazilian Amazon and the Peruvian Andes. Finally, we

identify the elements of coloniality present in the Volta Grande de Mineração and Minas Conga projects.

Keywords: coloniality; hegemony; comparative history; mining.

I. INTRODUÇÃO

De Potosí à Cajamarca, de Cajamarca à Altamira, na América Latina onde existem recursos minerais ela está — a mineração transnacional moderna — quase como uma entidade onipresente. Essa estrutura histórica age como um parasita, drenando as riquezas e deixando uma terra doente, pobre e desequilibrada.

O sistema-mundo que foi constituído a partir de 1492, início da Conquista da América, tem como base a mineração transnacional moderna. Esse fenômeno, que tem como marco fundador o *boom* da mineração na cidade de Potosí (atual Bolívia), estabeleceu a base material para o desenvolvimento comercial que culminou no advento da sociedade capitalista. Potosí cresceu muito rapidamente, chegando a contar com mais de sessenta mil *mitayos*, que foram explorados exaustivamente. Foi esse trabalho de exploração da natureza e da mão de obra nativa que marcou o lugar de “Nuestra América” no sistema centro-periferia¹ que se instaurou. O filósofo argentino Enrique Dussel (2004, p. 204) argumenta que a grande quantidade de metais preciosos (ouro e prata) extraídos das colônias, as terras disponíveis para plantio, a força de trabalho dos povos originários e de africanos escravizados, assim como os inovadores descobrimentos científicos, possibilitaram nesse momento que a centralidade geopolítica e geoeconômica passasse a ser desempenhada pela Europa ocidental, desbancando assim o Oriente. Em outras palavras, foi a Conquista da América e a superexploração de seus recursos naturais e humanos que permitiram aos europeus a consolidação como força hegemônica dentro do sistema-mundo moderno.

O início da colonização na América Latina foi feito com base na procura por metais preciosos, tendo em Potosí sua maior descoberta, na América Espanhola os principais momentos da mineração são nos séculos XVI e XVII. A miragem proporcionada por Potosí influenciou poderosamente a mente dos conquistadores portugueses, o historiador brasileiro Sérgio Buarque de

¹ Para além das zonas geográficas as regiões tidas como centrais, dentro desse sistema, se constituem assim pois dominam os processos de exploração e concentração de riqueza, sendo por sua vez as regiões exploradas tidas como periféricas.

Holanda em seu clássico livro *Visão de Paraíso* (2000) nos mostra que o processo de interiorização do Brasil, se deu na busca pelo “outro Peru” e suas fontes de riqueza mineral que proporcionassem aos portugueses a mesma riqueza que o Vice-reino do Peru proporciona aos castelhanos.

Vemos a interconexão histórica do modo que se deu a colonização nos territórios modernos do Brasil e do Peru, atravessados pelo brilho do ouro, comparados e moldados a partir dos desejos de suas metrópoles, a comparação artificial-exploratória entre os territórios coloniais chega a levar o governador da colônia lusa Tomé de Sousa, em 1609, ao ponto de querer introduzir lhamas andinas em São Paulo, a fim de replicar a atmosfera da serra andina (Holanda, 2000, p. 114), “E, outras palavras: o que no Brasil se queria encontrar era o Peru, não era o Brasil” (Holanda, 2000, p. 119). A América Portuguesa tem seu auge da mineração no século XVIII, sendo descoberto o ouro apenas após a exploração profunda de seu território, apesar da importância adquirida pela atividade mineira após a descoberta das jazidas em Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso, a mineração passou rapidamente a decadência no curto espaço de tempo de cem anos. “A maldição da abundância” termo cunhado pelo economista equatoriano Alberto Acosta (2009, p. 11) exemplifica a situação dessas nações que baseiam suas economias na exploração de seus bens comuns, consolidando a dependência econômica do capital estrangeiro e voltando suas sociedades para a lógica extrativista, que não leva em conta a sustentabilidade de suas práticas, e o limite socioambiental desses recursos ou dos territórios explorados, norteando sua atuação através de um processo acumulador-explorador, que não permite a redução de seu ritmo.

A partir dos anos 1970 a internacionalização da economia brasileira se deu através do que o economista Ruy Mauro Marini (1977) descreveu como “sub-imperialismo”, uma política expansionista de integração subordinada ao mercado dominado pelos países do Norte Global. Essa política de internacionalização é tocada primeiramente pelo Governo Militar (1964-1985) na tentativa de atrair capitais internacionais tendo como base a exploração de matéria prima, segundo Ana Saggioro Garcia (2009) a década neoliberal dos anos 90 estabilizou esse processo, principalmente após 2003, com a mudança do estatuto do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) que criou uma nova linha de crédito para financiar a inserção externa das empresas brasileiras, principalmente em projetos de integração nos marcos da IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana) e sua versão brasileira o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento):

O “desenvolvimento”, de acordo com os critérios do BNDES, acaba sendo definido como o aumento da competitividade das empresas e o aumento de divisas pela exportação, e não a melhoria social e ambiental da vida das populações (brasileiras ou não) nos territórios de atuação das empresas (Garcia, 2009, p. 14).

Essa situação levou, em 2006, as 20 maiores empresas transnacionais brasileiras a investirem US\$56 bilhões no exterior, investimento prioritariamente concentrado em empresas de recursos naturais, como Vale e Petrobras, e em construtoras como Odebrecht e Camargo Corrêa (Garcia, 2009, p. 13).

Isso ocorre porque o *modus operandi* da mineração transnacional moderna, tem como base a degradação da vida coletiva, destruição dos territórios e à violação sistemática dos direitos das populações que habitam os locais explorados, emulando a violência colonial originária que pode ser observada a partir de Potosí:

Dali se abre um trajeto no qual as violências se diversificam e as matanças se reproduzem ciclicamente, enquanto o sujeito moderno (o conquistador, em particular) vai subindo novos degraus na escala de cobiça e crueldade, amálgama mineiro da razão colonial, selado sob a liga metálica do ouro e da prata com chumbo e ferro (Aráoz, 2013, p. 18).

Os países da América Latina, vivem desde a década de 1990 uma reconfiguração política, com governos pautando seus projetos de poder, baseados, como na maior parte de nossa História, em um *ethos* eurocêntrico de desenvolvimento nacional. O modelo neoliberal² de exploração dos recursos naturais e reprimarização das economias latino-americanas³ teve um papel central nessa mudança. No Brasil a neoliberalização econômica e social foi promovida nos governos democráticos de Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), conservando os projetos no país apesar da alternância de poder. Os governos progressistas do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), estabeleceram programas desenvolvimentistas que mantiveram a subordinação do país às linhas anteriores. Neste sentido pensou-se a integração da Amazônia ao mercado internacional, como uma região que pode

² Entendemos neoliberalismo como políticas de liberalização econômica, que são empreendidas por meio de cortes de despesas governamentais, desestatização de empresas nacionais e adoção de políticas de austeridade fiscal, a fim de reforçar economicamente o setor privado.

³ Diminuição da exportação de produtos manufaturados em consequência do aumento das exportações de *commodities* (Pierre, 2016).

ser explorada e consumida pelo grande capital, ignorando sistematicamente os desejos das populações locais, visando apenas a exploração de seus recursos naturais para as grandes indústrias, sendo esse processo ampliado em um contexto de reprimarização da economia.

A mineração durante os anos 1990 se expandiu, pautada no aumento do preço do ouro, já na década de 2000 a demanda por matéria prima aumentou com o crescimento econômico de países como Brasil, China e Índia, além dos mercados já estabelecidos da Europa e dos Estados Unidos da América, gerando assim, clima favorável para economias primário-exportadoras dirigidas por governos interessados em maior crescimento econômico a curto prazo (Svampa, 2012, p. 81).

O eixo econômico dos países latino-americanos tem um caráter de colonialidade, que está presente no padrão de poder hoje hegemônico. O cientista social peruano Aníbal Quijano (2005, p. 107), defende que o atual padrão de poder hegemônico foi formado durante a colonização da América, tendo três elementos principais: a colonialidade do poder⁴, o capitalismo e o eurocentrismo.

Esses elementos integram o eixo colonial/moderno, ao qual os países da América Latina continuam interligados, mesmo sendo independentes politicamente, uma vez que as elites soberanas dos países colonizados, são dominantes em seus territórios, mas são dominadas na articulação dos poderes globais. O conceito de colonialidade será complementado pelo de hegemonia, permitindo melhor compreensão do processo que estamos estudando. Para referenciar o conceito supracitado, utilizaremos os trabalhos do filósofo italiano Antonio Gramsci (1978), que investiga as relações sociais, políticas e econômicas de exploração de um grupo social sobre outro, no qual o grupo subordinado adota a concepção do mundo dos dominantes, essa hegemonia cultural que produz a homogeneização do pensamento, é sustentada pelo convencimento que os grupos dominantes obtêm dos dominados: Seja pela esfera de consenso demonstrando que o interesse desses grupos é o interesse de toda a sociedade, podendo ser observados no eurocentrismo, e na adoção do discurso hegemônico do mercado pró-mineradoras, de que a expansão da mineração é um fator fundamental para o desenvolvimento de todos os setores da sociedade; como também pelo

⁴ Classificação social da população mundial de acordo com a ideia de raça, uma construção eurocêntrica que expressa a experiência da dominação colonial.

poder de coerção, inclusive armado, do grupo dominante que mantém a sujeição sobre os demais, podendo ser observado na militarização de zonas de conflitos territoriais, na criminalização dos movimentos antimineração e na perseguição jurídica perpetrada contra os líderes comunitários.

2. OBJETIVO

Diante do que foi exposto aqui, analisaremos a mineração no Brasil e no Peru, através dos projetos ilustrativos Volta Grande de mineração e Minas Conga, desde o *boom* da mineração nos anos 1990 até 2016, com o intuito de examinar a interconexão histórica dos elementos de colonialidade e hegemonia na estrutura de implementação desses projetos, em seu *modus operandi* de lidar com as populações locais, com os impactos ambientais e na forma de articulação junto os governos de ambos os países.

Volta Grande de mineração é um empreendimento que busca ser a maior mina de exploração de ouro a céu aberto, no Brasil. Esse projeto, encontrou a resistência de ambientalistas, moradores das comunidades e terras indígenas, que irão sofrer com os impactos ambientais, na região de Altamira. Os mesmos já se ressentiram, anteriormente, com a construção da rodovia Transamazônica (1970) e da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (2011), que fica também no Estado do Pará, localizando sua ação na bacia do rio Xingu que nasce no Mato Grosso e se torna afluente do rio Amazonas, diversas terras indígenas se encontram ao seu redor e desenvolvem seu modo de vida a partir deste rio. É importante ressaltar que é nessa mesma região do Pará, onde foi estabelecido o emblemático garimpo de Serra Pelada (1979-1992), que chegou a ser o maior garimpo a céu aberto do mundo na década de 1980.

Esse projeto minerador conta com a participação do capital da empresa canadense Belo Sun Ltda, subsidiária da Belo Sun Mining Corporation (empresa de capital aberto que compõe o grupo Forbes & Manhattan INC), sua sede regional fica no município de Senador José Porfírio, no Estado do Pará. O empreendimento está com a Licença de Instalação (LI) suspensa pela Justiça desde 2017, devido à não realização da consulta pública às Terras Indígenas (TI) prevista em lei em regulamentos internacionais.

O Peru também está inserido no já mencionado contexto de neoliberalização e reprimarização econômica das nações latino-americanas, em meados de 1992, ano em que desfechou um golpe de Estado fechando o congresso nacional, a ditadura Alberto Fujimori (1990-2000) produziu profundas mudanças neoliberais na economia peruana, que afetaram as estruturas sociais no país

amazônico-andino. O neoliberalismo prosseguiu nos governos de Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García Pérez (2006- 2011) e Ollanta Humala (2011-2016), a mineração foi percebida pelos diversos governos como bastião dos planos econômicos desenvolvimentistas peruanos:

Puesto que esta neoliberalización de la sociedad peruana se trataba principalmente de inversiones mineras y de hidrocarburos, se confirmó y profundizó la histórica dependencia económica del Perú de la explotación de sus bienes comunes, consolidando al Perú como una sociedad extractivista por excelencia (Hoetmer, 2013, p. 20).

O projeto Minas Conga estabelece uma área de exploração de ouro e cobre na região de Cajamarca, pela empresa Yanacocha (com capital de uma empresa estadunidense Newmont Mining Corp, da empresa peruana Cia. de Minas Buenaventura e a Corporação financeira Internacional do Banco Mundial), se concluído, Conga será o maior empreendimento minerador da América Latina. Em caso semelhante ao Brasil, a luta contra a mineração converge com a oposição aos projetos de construção de hidrelétricas no rio Marañón, uma vez que, a crescente demanda por energia elétrica pelas mineradoras, está diretamente ligada a estes projetos hídricos. O complexo de hidrelétricas conhecido como “Chadín”⁵, que incluem Rio Grande 1, Rio Grande 2 e Chandín 2, fazem parte de um plano para a edificação de 20 represas ao longo do rio Marañón. Em 2010 um acordo de exportação de energia entre os governos de Brasil e do Peru, levou a ativação desse projeto elaborado pela Eletrobrás, que é operado pelo conglomerado transnacional brasileiro Odebrecht.

O rio Marañón corta os Andes, sendo considerado sagrado para povos que cultuam a deusa da terra Pachamama, justamente pela sua capacidade de irrigação e fertilização do solo. Esse rio andino é um afluente do Amazonas, ele percorre a região norte do Peru atravessando uma área de fusão de dois biomas: o planalto dos andes e a floresta tropical amazônica. Podemos concluir então que tanto Conga quanto o complexo hídrico Chandín, vão provocar um impacto ambiental em larga escala, transcendendo o território do Peru e o bioma de Cajamarca, até atingir a floresta amazônica e os territórios alcançados pelo rio Amazonas em ambos os países, drenando uma fração de sua capacidade hídrica. A natureza permanece em estado de equilíbrio,

⁵ No caso de Chadín a construtora brasileira conseguiu a concessão do governo e a licença ambiental pelo Ministério de Minas e Energia peruano, mas não a licença social, que da forma que é prevista em lei, deve passar por uma consulta pública às comunidades tradicionais que terão suas terras afetadas.

interconectando diferentes biomas e territórios, logo, quando esse equilíbrio é prejudicado, pelos impactos ambientais da mineração transnacional moderna, o desequilíbrio natural transcende os territórios nacionais.

3. METODOLOGIA

O estudo da mineração no Brasil e no Peru, vai levar em conta as noções de colonialidade já expostas nesse projeto, que entendem ambas como nações componentes da América Latina moderna, formadas a partir de uma estrutura de origem e caráter colonial, sendo essa estrutura mais duradoura do que o colonialismo em cuja matriz foi concebida. A validade da comparação entre as duas nações latino-americanas, ocorre também por suas interinfluências históricas, porém como já é notório no estudo clássico de March Bloch (1998), a comparação não implica necessariamente no encontro de semelhanças, mas também é válido para analisar diferenças, que serão pautadas e analisadas conjuntamente.

Estudos comparativos entre Brasil e outros países da América Latina, já foram realizados com êxito, ressaltando o artigo do historiador paraense César Martins de Souza conjuntamente com a historiadora argentina Martha Ruffini, em que traçam um estudo comparado entre as grandes obras na Amazônia e na Patagônia- *Desenvolvimento e impactos ambientais na construção de grandes obras na Amazônia e na Patagônia* (1964-1974) (2021)-, um trabalho historiográfico que se assemelha ao pautado nesse projeto.

No caso dessa comunicação o duplo campo de observação será o projeto de mineração Minas Conga (Peru) e Volta Grande do Xingu (Brasil), a escala de inscrição transnacional — afinal vamos tratar de duas nações Brasil e Peru —, a perspectiva será de interconexão entre a história da mineração em ambos os países e da América Latina como um todo. Por fim, a articulação interdisciplinar se dará entre História Social e Econômica, campos que se conectam para entendimento do tema.

4. DESENVOLVIMENTO ACERCA DO PADRÃO DE PODER HEGEMÔNICO

A interconexão entre os projetos de mineração Minas Conga e Volta Grande se dá pois ambos são exemplos do fenômeno de mineração transnacional moderno, a colonialidade está presente na forma como são estruturados esses projetos, vamos destrinchar a formação da esfera hegemônica de consenso em prol da mineração para melhor analisar essa questão. Aponto que para obter esse pensamento hegemônico as empresas aderem a estratégias de:

1) Massificação do discurso economicista-empresarial; 2) Desqualificação do Modo de Vida local, através da ideia de desenvolvidos x atrasados; 3) Produção de Estudos de Impactos Ambientais, que relativizam os impactos negativos dos projetos; 4) Infiltração de pessoas de fora nas comunidades locais e assembleias, a fim de influenciar o debate local; 5) Acordos com os Aparelhos de Estado Nacional.

Tanto Belo Sun quanto Yanacocha estão englobadas na dinâmica de poder do atual sistema mundo, voltando ao pensamento de Aníbal Quijano (2005, p. 107) a divisão do padrão de poder hoje hegemônico se dá pela: Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e Capitalismo. Esses elementos podem ser observados na construção da imagem da mineração como a “locomotiva do desenvolvimento nacional”, um setor controlado por empresas do Norte Global calcadas no *ethos* empresarial, são os novos conquistadores levando a “civilização” para as regiões subdesenvolvidas.

A construção dessa visão utilizada a dualidade construída durante a colonização de divisão do mundo entre atrasados e desenvolvidos, as empresas de mineração buscam detalhar a situação social precária das comunidades afetadas, desqualificando suas práticas econômicas, seja a agricultura, pesca ou garimpo artesanal, desconsiderando as consequências da atuação de outros grandes projetos extrativistas ou da ausência de suporte do Estado, na deterioração das práticas econômicas dessas comunidades. Os planos de comunicação e gestão social detalhados nos projetos têm como objetivo massificar essa ideia, suas medidas assistencialistas e educacionais buscam promover uma cultura empresarial que favoreça suas posições.

Em ambos os países foram feitas análises alternativas sobre estudos dos impactos ambientais elaborados pelas mineradoras, no caso brasileiro ele foi realizado pela Associação Interamericana para a Defesa do Ambiente (AIDA), em 2020, nele consta que a metodologia utilizada pela empresa Brandt Meio Ambiente Ltda. (2012) é uma variação da Matriz Leopold, que é descrita como puramente qualitativa, sendo assim “(...) é seguro afirmar que (i) a metodologia puramente qualitativa implica em um grande potencial de tendenciosidade por parte do avaliador, além de (ii) não ter a capacidade de refletir adequadamente a magnitude de qualquer impacto que vá além da dúvida razoável” (2020, p. 4), ou seja, a parte técnica está contaminada por tendências que favorecem o contratante e relativizam os impactos negativos do projeto Volta Grande. No caso peruano, após inúmeros conflitos sociais o Ministério del Ambiente (MINAM) formou uma equipe para realizar uma revisão do Estudo de Impactos Ambientais do projeto Conga produzido pela empresa Knight Piésold Consulting (2010), o estudo publicado em 2011 aponta

que os impactos não foram avaliados em sua exata dimensão, podendo levar ao desaparecimento de 4 lagoas (Perol, Mala, Azul e Chica), e que o plano de mitigação que se baseia na construção de reservatórios artificiais, não cumpre a mesma função do que as lagoas naturais (MINAM, 2011, p. 4).

Outra tática observada é a infiltração de pessoas contratadas nas comunidades e assembleias, para influenciar o debate local. No caso brasileiro, a empresa, mesmo sem licença de construção, adquire terras públicas para minar a articulação entre os moradores locais contrários à mineração. Os residentes que estão nelas são retirados ou pressionados a sair, agora, como propriedade particular, ficam proibidas as práticas econômicas locais: o garimpo, a caça e a pesca, estrangulando a viabilidade das ocupações populares da região que têm nessas práticas o seu modo de vida e sustento. Percebe-se, mais uma vez, a relação entre o consenso e a coerção, essa situação fica evidente no relato de Valdomiro Lima- garimpeiro, pescador e agricultor que mora na comunidade da Vila da Ressaca- à revista *Brasil de Fato* (2019), conforme o mesmo, a Vila era tranquila até a chegada da Belo Sun. Após a sua chegada, deram início às ameaças. “Fizeram emplacamento em todas as entradas da Vila: proibido entrar estranho; proibido garimpar; pescar. Quer dizer, estavam se apoderando de uma coisa que não era deles. E sem dar a mínima para ninguém. Ninguém nunca conversou com ninguém nessa época”. Esse método também é utilizado no Peru, nos grandes projetos ligados ao setor de mineração, de acordo com entrevista dada à Agência Pública (2015) por Eduar Rodas, então líder das rondas camponesas do bairro El Porvenir, que fica na periferia de Celendín um dos municípios do Departamento de Cajamarca, a construtora brasileira Odebrecht- vencedora da licitação para construção de barragens no complexo hídrico Chadín- é acusada de infiltrar “espíões” nas rondas, formando assim “rondas paralelas” conjuntamente com policiais, que visam enfraquecer a resistência das comunidades contra os projetos ligados à mineração.

O discurso pró minerador, como já apontado anteriormente, é pautado também pelos aparelhos de Estado nacionais, no Brasil governos municipais, estaduais e federais têm demonstrando estar alinhados ao discurso desenvolvimentista extrativista para justificar a instalação de grandes projetos, ditos como um bem para toda a população, como a promessa de royalties e multiplicação de empregos que beneficiaram os moradores das comunidades afetadas, como exposto acima o prefeito Dirceu Biancardid (2016-2020, e reeleito em 2021 para governar até 2024) do município de Senador José Porfírio/PA, é uma das autoridades que defendem o projeto, incitando um enfrentamento contra os moradores antimineração, tidos como barreiras ao desenvolvimento nacional. Em fala pública em 2017, o prefeito defendeu essa

ideia de mineração como progresso local: “A empresa tem projeto, a empresa tem condicionantes pro povo, vai gerar emprego pro nosso município, vai ter estrada boa, vai ter mais escolas, vai ter melhora pro nosso município” (Brum, 2017). Esse alinhamento pode ser percebido também pelo ato simbólico do Governador do Estado do Pará Helder Barbalho (2018-2022), que em 2021 instituiu o “Dia do Garimpeiro”, justamente em uma região que sofre com diversos conflitos ao redor da mineração, e segundo reportagem da Agência Cenarium (Oliveira, 2021) é o Estado que, a partir de 2019, tem mais atividades ilegais de garimpo no Brasil.

O aparelho de Estado é vital para que esses projetos tomem forma, isso fica claro no discurso da ex-presidente do Brasil Dilma Rousseff (2011-2016) em 2016 na inauguração da UHE Belo Monte, a construção foi feita para gerar infraestrutura energética, atraindo as grandes empresas extrativistas para a região de Altamira. A inauguração do empreendimento hídrico em 2016, marcou o último compromisso oficial de Dilma como presidente do Brasil, que naquele momento já sofria com o avançar do processo de *impeachment* que iria removê-la do cargo poucos dias após o evento. No discurso proferido pela mandatária, podemos observar a narrativa hegemônica desenvolvimentista, Belo Monte é tratada como um legado ao povo de Altamira e do Xingu, pois permitiria que empresas privadas estabelecessem seus negócios na região explorando os recursos minerais, tendo na hidroelétrica sua base energética necessária para realizar grandes empreendimentos extrativistas.

No Peru, após uma grande mobilização de movimentos sociais antiminação, foi eleito para governar o Departamento de Cajamarca Gregório Santos (2011-2014)⁶, representante desses movimentos e membro do partido maoísta Pátria Roja, tornando o governo regional um aliado na luta antiminação. Já o governo nacional sempre aderiu ao projeto minerador, inclusive Ollanta Humala (2011-2016), que apesar das promessas de campanha, onde propagandeava aderir a ideia expressa pelo lema da marcha pela água de Cajamarca “*agua sí, oro no*”, após conflitos dentro de seu gabinete decidiu que “*El proyecto Conga es un proyecto importante para el Perú, porque le va a permitir realizar la gran transformación. (...) Rechazamos posiciones extremas: el agua o el oro. Nosotros planteamos una posición sensata: el agua y el oro*” (La República, 2011) promovendo uma série de leis de criminalização dos movimentos sociais.

⁶ Foi reeleito em 2014, mesmo estando em prisão preventiva decorrente de acusações de corrupção, com isso quem assumiu o mandato foi seu vice Porfirio Medina.

Porém, a esfera de consenso não é a única vertente do padrão de poder hegemônico, ela está umbilicalmente ligada à esfera de coerção, elas se retroalimentam para que esse padrão siga dominante. Essa formulação aparece de maneira recorrente como *hard power*, ação coercitiva e *soft power*, ação de cooptação, no caso dos Estados nacionais estudados é necessário atentar que eles são controlados por elites neocolônias, sendo concomitantemente dominantes (interior) e dominadas (exterior), pela formulação de Robert W. Cox em seu livro *Gramsci, Hegemonia e Relações Internacionais: Um ensaio sobre o método* (2007) a hegemonia é representada nas Relações Internacionais como um exemplo de dominação particular, no qual um Estado cria uma ordem baseada em consentimento, operando para manter a supremacia do Estado líder e de sua classe social dominante, propondo algumas medidas satisfatórias às classes dominadas. O Estado cria assim uma ordem universal que abarca outros Estados de maneira a atender seus interesses particulares, o Estado hegemônico encontra aliados nas classes de outras nações:

Portanto, a hegemonia no plano internacional não é apenas uma ordem entre Estados. É uma ordem no interior de uma economia mundial com um modo de produção dominante que penetra todos os países e se vincula a outros modos de produção subordinados (Cox, 2007, p. 118).

A classe dominante neocolonial está mais próxima de classes dominantes do Norte Global, do que de outras classes sociais em seus próprios países. Quando encontra resistência às suas ações, utiliza métodos coercitivos conjuntamente com os Aparelhos de Estados brasileiro e peruano para alcançar seus objetivos econômicos, através do cerceamento de fala das populações tradicionais, criminalização dos movimentos sociais, remoções forçadas e perseguições.

5. CONCLUSÕES

O *modus operandi* da mineração transnacional moderna, é construído a partir de concepções colônias e auxiliam na reprodução deste modelo. A economia primário-exportadora torna seus países reféns das flutuações do mercado e das demandas do mercado externo.

Se quisermos ultrapassar essa visão colonial, será necessário adotar uma perspectiva capaz de notar a multiculturalidade e a complexidade das regiões exploradas, como os povos da Amazônia que não podem ser encaixados em uma categoria definitiva, tão pouco tem necessidades e pensamentos únicos, as ideias desenvolvimentistas hegemônicas em seu âmago tendem a dividir

o mundo na dualidade colonial entre atrasados e desenvolvidos, uma visão limitada para suprir os anseios das diversas comunidades amazônidas. Porém esse esforço também deve ser um esforço histórico, segundo as concepções do intelectual indiano Dipesh Chakrabarty, é necessário criar um projeto para provincializar a Europa “retirando ela do centro em torno do qual todos os imaginários históricos gravitam” (2020, p. 273), criando uma História fora dos moldes do sistema-mundo moderno, sem levar a um relativismo cultural, mas expondo seus mecanismos de dominação e naturalização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADA- Associação Interamericana para a Defesa do Ambiente (2020). *Observações aos documentos associados ao licenciamento ambiental do projeto de mineração de ouro Volta Grande*. Pará, Brasil. [s.l.]: ADA. Recuperado em 16 de fevereiro de 2022 de <https://xingumais.org.br/obra/mineracao-volta-grande-belo-sun>.
- Acosta, A. (2009). *La Maldición de la abundancia*. Quito: CEP, Swissaid e Abya-Yala.
- Araóz, H. Machado (2020). *Mineração, genealogia do desastre: o extrativismo na América como origem da modernidade*. São Paulo: Editora Elefante.
- Barbosa, C. (15 de setembro de 2019). Instalação da Belo Sun, no Pará, é marcada por ações ilegais e expulsão de moradores. *Brasil de Fato*, Belém. Recuperado em 31 de março de 2023 de <https://www.brasildefato.com.br/2019/09/15/instalacao-da-belo-sun-no-para-e-marcada-negocios-ilegais-e-expulsao-de-moradores/>.
- Barros, C. (7 de nov. 2017). À espera de Belo Sun. *Agência Pública*, São Paulo. Recuperado em 15 de fevereiro de 2022 de <https://apublica.org/2017/11/a-espera-de-belo-sun>.
- Bloch, M. (1998). Para uma História Comparada das Sociedades europeias. In M. Bloch. *História e Historiadores* (pp. 119-150). Lisboa: Teorema.
- Brandt Meio Ambiente Ltda (2012). Belo Sun Mineração LTDA. *Projeto Volta Grande: Planos e Programas de Controle e Monitoramento Ambiental*. In EIA- Estudo do Impacto Ambiental. Senador José Porfírio: BRANDT. Recuperado em 15 de fevereiro de 2022 de <https://xingumais.org.br/obra/mineracao-volta-grande-belo-sun>.
- Brum, E. (10 de maio de 2016.). Dilma compôs seu réquiem em Belo Monte. *Jornal El País Brasil*, São Paulo. Recuperado em 26 de julho de 2021 de https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/09/opinion/1462804348_582272.html.
- Brum, E. (11 de dez. 2017). Senador José Porfírio, Pará, Amazônia: altíssimo risco. *Jornal El País Brasil*, São Paulo. Recuperado em 26 de julho de 2021 de https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/11/opinion/1512997340_266770.html.

- Chakrabarty, D. (2020) [trad., 1992]. A pós colonialidade e o artifício da história. *Práticas da História*, II, 247-277.
- Cox, R. W. (2007). Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. In S. Gill (Org). *Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ.
- Dussel, E. (1993). 1492. *O encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade*. Petrópolis: Vozes.
- Garcia, A. E. S. (2009). Empresas transnacionais brasileiras: dupla frente de luta. In Stiftung, Instituto Rosa Luxemburg, et al. (Org.). *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário* (pp. 10-27). São Paulo: Expressão Popular.
- González Casanova, P. (2007). *Colonialismo Interno: uma redefinição*. Buenos Aires: CLASCO.
- Goyzueta, V. (19 de ago. de 2015). Eles que comam ouro! *Agência Pública*, São Paulo. Recuperado em 29 de dezembro de 2020 de <https://apublica.org/2015/08/eles-que-comam-ouro>.
- Gramsci, A. (1978). *Maquiavel, a Política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Hoetmer, R. (2013). Introducción. In R. Hoetmer et al. (Eds.). *Minería y movimientos sociales en el Perú: instrumentos y propuestas para la defensa de la vida, el agua y los territorios* (pp. 19- 28). Lima: Programa Democracia y Transformación Global.
- Knight Piésold Consulting (2010). Minera Yanacocha S.R.L. *Proyecto Conga, Estudio de Impacto Ambiental: Informe Final*. [s.l.]: Knight. Recuperado em 16 de fevereiro de 2022 de <https://n9.cl/2m6pd>.
- Marini, R. M. (1977). La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo. *Cuadernos Políticos*. México: Ediciones Era, n.º 12. Recuperado em 16 de fevereiro de 2022 de www.marini-escritos.unam.mx.
- MINAM- Ministerio del Ambiente (2011). *Informe n.º 001-2011: Comentarios al Estudio de Impacto Ambiental del proyecto CONGA aprobado en octubre de 2010*. Lima: MINAM.
- Ollanta Humala sobre Conga: Queremos el agua y el oro (16 de nov. 2011). *La República*, [s.l.]. Recuperado em 16 de fevereiro de 2022 de <https://n9.cl/cv9bz>.
- Oliveira, L. H. (28 de set. 2022) Governador do Pará, Helder Barbalho, institui Dia do Garimpeiro no Estado que mais possui atividade ilegal. *Agência Cenarium*, [s.l.]. Recuperado em 16 de fevereiro de 2022 de <https://n9.cl/spm6w>.
- Pierre, S. (2016). Reprimarização sem industrialização, uma crise estrutural no Brasil. *Argumentum*, 8, p. 127.
- Prada, G. M. (1917). *Páginas libres*. Lima: Librería Studium.

- Quijano, A. (2005). Colonialidade de poder, eurocentrismo e América Latina. In E. Lander (Org.). *Colonialidade do Saber: eurocentrismo e ciências sociais perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLASCO.
- Ruffini, M.; Souza, C. M. (2020). Desenvolvimento e Impactos Socioambientais na construção de Grandes Obras na Amazônia e na Patagônia (1964-1974). *Revista de História Comparada*, 14(2), 189-225.
- Svampa, M. (2012). Consenso de los *commodities* y megaminería. *América Latina en Movimiento*, 473, 79-105.

RECOMENDAÇÕES SUSTENTÁVEIS
ADOTADOS EM PROJETOS NA
AMAZÔNIA BRASILEIRA E NA AMAZÔNIA
PERUANA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

*Recomendaciones sostenibles adoptadas
en proyectos en la Amazonia brasileña
y peruana: un análisis comparativo*

Sustainable Recommendations Adopted
in Projects in the Brazilian and Peruvian
Amazon: A Comparative Analysis

ANNELI MARICIELO CÁRDENAS CELIS

ANA KARINA NASCIMENTO SILVA RODRIGUES

Universidade de Lisboa (Portugal)

ALEJANDRO ENRIQUE GÓMEZ RÍOS

Universidad Ricardo Palma (URP, Peru)

JOSÉ WALTER CÁRDENAS SOTIL

Universidade Federal do Amapá (UNIFAP, Brasil)

RESUMO

A Amazônia é considerada um patrimônio natural e deve ser preservada e conservada. Entretanto, destaca-se a produção arquitetônica no século XXI, que em sua maioria são réplicas de outros contextos climáticos, evidenciando o esquecimento da arquitetura vernacular e os avanços da arquitetura moderna, que não levam em considerações o que se aprende sobre sustentabilidade na Amazônia. Portanto, o objetivo do texto é destacar a importância na adoção de recomendações sustentáveis adotadas para o clima quente e úmido amazônico. A metodologia utilizada será a análise da produção arquitetônica e manuais realizados pelo arquiteto brasileiro Oswaldo Bratke e do arquiteto peruano Tito Pesce para o clima quente e úmido. Ambos os arquitetos se destacaram pelo pioneirismo em oferecer condições de bem-estar e qualidade de vida através da arquitetura pensada a partir do clima local, na compreensão das condições humanas para que as atividades sejam desenvolvidas de forma satisfatória, dessa maneira potencializando o conforto no interior das habitações.

Palavras-chave: arquitetura bioclimática; sustentabilidade na Amazônia; clima quente e úmido; Tito Pesce; Oswaldo Bratke.

RESUMEN

La Amazonia es considerada un patrimonio natural y debe ser preservada y conservada. Sin embargo, se destaca la producción arquitectónica en el siglo XXI, que en su mayoría consiste en réplicas de otros contextos climáticos, lo que evidencia el olvido de la arquitectura vernácula y los avances de la arquitectura moderna, que no toman en consideración los aprendizajes sobre sostenibilidad en la Amazonia. Por lo tanto, el objetivo del texto es subrayar la importancia de adoptar recomendaciones sostenibles adecuadas para el clima cálido y húmedo amazónico. La metodología utilizada será el análisis de la producción arquitectónica y de los manuales elaborados por el arquitecto brasileño Oswaldo Bratke y el arquitecto peruano Tito Pesce para el clima cálido y húmedo. Ambos arquitectos se destacaron por el carácter pionero de ofrecer condiciones de bienestar y calidad de vida a través de una arquitectura concebida a partir del clima local, en la comprensión de las condiciones humanas para que las actividades se desarrollen de manera satisfactoria, potenciando así el confort en el interior de las viviendas.

Palabras clave: arquitectura bioclimática; sostenibilidad en la Amazonia; clima cálido y húmedo; Tito Pesce; Oswaldo Bratke.

ABSTRACT

The Amazon is considered a natural heritage and must be preserved and conserved. However, architectural production in the 21st century is largely composed of replicas from other climatic contexts, which highlights the neglect of vernacular architecture and the advances of modern architecture that fail to take into account the lessons on sustainability learned in the Amazon. Therefore, the aim of this text is to emphasize the importance of adopting sustainable recommendations suitable for the hot and humid Amazonian climate. The methodology employed will be the analysis of architectural production and of manuals prepared by the Brazilian architect Oswaldo Bratke and the Peruvian architect Tito Pesce for hot and humid climates. Both architects stood out as pioneers in providing conditions of well-being and quality of life through architecture designed from the perspective of the local climate, understanding human conditions so that activities could be developed satisfactorily, thus enhancing comfort inside dwellings.

Keywords: bioclimatic architecture; sustainability in the Amazon; hot and humid climate; Tito Pesce; Oswaldo Bratke.

1. INTRODUÇÃO

A relação dos amazônicos com o meio e sua paisagem deve ser compreendida a partir de sua arquitetura, demonstrando que há distintos modos de habitar. Caracterizada inicialmente pela arquitetura vernacular dos povos indígenas, dos núcleos urbanos oriundos do povoamento da colonização portuguesa e de suas imigrações.

Na Amazônia, a interação do amazônico e o ambiente parte da compreensão de que houve impactos em sua arquitetura a partir do processo civilizatório dos potenciais europeus. Gerbi (1969) questiona a inferioridade dos trópicos, e da tênue fronteira entre o clima e a civilização, gerando uma série de preconceitos étnicos e culturais.

O clima quente e úmido, clima característico da Amazônia, possui elevadas temperaturas praticamente o ano todo, fazendo com que o calor se torne um fator de “esmorecimento”, colocando os povos de regiões temperadas como os “mais trabalhadores” em relação aos povos nativos da região amazônica.

Segawa (2006) em seu artigo Clave de Sol, destaca o posicionamento do arquiteto Paulo Sá na busca de adequações da arquitetura brasileira

as condições climáticas, tendo a arquitetura vernacular como exemplo de solução ambiental, reconhecendo os primeiros esforços de arquitetos e engenheiros a associação as variáveis como ventilação, luz, calor e os temas com a higiene e a salubridade.

No caso do projeto realizado pelo arquiteto paulista Oswaldo Bratke na Amazônia Amapaense em Vila Serra do Navio e Vila Amazonas, uma cidade planejada no meio da floresta, surge em decorrência da implantação econômica local de exploração de minérios para os trabalhadores da Indústria e Comércio de Minério S. A. (ICOMI), concluído em 1960, sendo uma obra decisiva para a integração da região e de seu povo no desenvolvimento brasileira haja visto o isolamento geográfico da área (Ribeiro, 1992).

Partimos que a arquitetura atualmente desconsidera desde as primeiras concepções de projeto as condicionantes climáticas e sustentáveis, Fleury (1989), comenta que se faz perceptível que a floresta densa e o clima da região foram ignorados em sua maior parte como elementos fundamentais formadores do meio ambiente, ficando com características arquitetônicas que foram trazidas de outras regiões do Brasil.

Fleury (1989), comenta que em muitos centros urbanos na Amazônia existem falhas graves devido à falta de planejamento, como por exemplo a ausência de sombreamento, e da circulação coberta que não protegem os caminhos dos pedestres contra a forte insolação e pluviosidade que ocorrem em latitudes equatoriais.

Portanto, o presente artigo tem como objetivo deixar em evidência atualmente os esforços de dois arquitetos renomados em dois países distintos, que trouxeram consigo a partir da década de 1950 as preocupações da arquitetura com o clima e a sustentabilidade adaptadas a região. Para a Amazônia se faz necessário induzir uma arquitetura específica, na busca de um diálogo com o meio, sua paisagem e ao clima quente e úmido.

2. METODOLOGIA

A metodologia utilizada será a análise da produção arquitetônica e por manuais realizados pelo arquiteto brasileiro Oswaldo Bratke e do arquiteto peruano Tito Pesce para o clima quente e úmido.

3. DISCUSSÃO

3.1. *Oswaldo Bratke e sua arquitetura no meio da floresta Amazônica Amapaense*

O arquiteto Oswaldo Bratke, arquiteto paulista no período moderno brasileiro, marca a história da arquitetura no Brasil com mais de 1 300 projetos, no qual cada projeto marcou-se pela singularidade das características da região e dos elementos presentes na paisagem.

Bratke, arquiteto, formado pela Universidade Mackenzie, na década de 30, foi um dos primeiros arquitetos a implantar a modernidade no Brasil. Pereira (2018), comenta que Bratke foi um dos primeiros arquitetos modernistas brasileiros a desenvolver diversos projetos nas mais variadas escalas, desde habitações, assentamentos urbanos, equipamentos, que foram desenvolvidos por todo o Brasil.

Quando tratamos de projetos arquitetônicos e urbanísticos que trouxeram consigo as recomendações de boas práticas de projeto em conformidade com o clima local, temos os exemplos dos projetos realizados Bratke em Vila Amazonas e Serra do Navio.

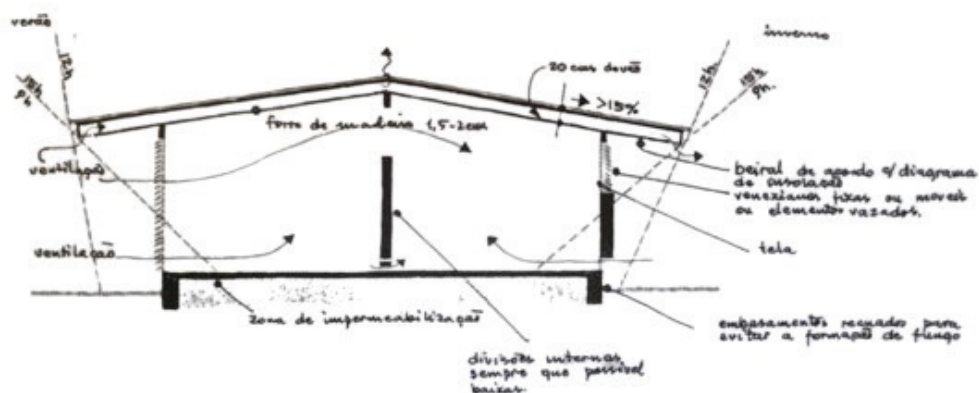
De acordo com Segawa e Dourado (2012), Bratke, com a sua vinda a Amazônia Amapaense considerou totalmente os aspectos culturais de sua população, realizando viagens de exploração dos povos tradicionais ribeirinhos, e sua relação com a floresta tropical e o rio, totalmente abundantes na região. Para Ribeiro (1992), a cidade Serra do Navio não existia até 1955, entretanto, as suas proximidades já eram habitadas por famílias de caboclos, que moravam na beira do rio sobre palafitas ou por garimpeiros que se deslocavam em busca do ouro.

A concepção arquitetônica parte então na busca harmoniosa com o lugar, buscando atender as necessidades locais. O plano urbanístico contou com as seguintes características segundo Segawa e Dourado (2012):

- Abrigar funcionários da empresa e de seus familiares, entre 2 500 e 3 500 pessoas;
- Três setores habitacionais, sendo de operários, funcionários de nível médio e graduados;
- Cinco tipos de habitações, sendo três geminadas e duas individuais de acordo com a sua atividade exercida;
- Setores administrativos, educacional e de saúde, que eram comuns a todos.

Destaca-se no momento da concepção projetual a total preocupação do arquiteto sob os aspectos da adequação ao programa, principalmente as condições climáticas, econômicas e na utilização de materiais disponíveis. A Vila Serra do Navio, a cidade empresarial na floresta amazônica, portanto, ficou a cargo do projeto arquitetônico e urbanístico pelo arquiteto paulista Oswaldo Arthur Bratke, que foi cuidadoso ao projetar as moradias em conformidade ao clima local amazônico, respeitando a cultura local e a preocupação ambiental (Figura 1).

FIGURA 1. Estratégias Bioclimáticas aplicadas ao clima quente e úmido na Amazônia Amapaense



Fonte: Ribeiro, 1992

É importante destacar a paisagem natural versus a paisagem construída. Rodrigues & Julianelli (2015), comentam o seguinte:

Embora as camadas fossem complexas e conflitantes (desmatamento; adequação ao clima rigoroso e chuvoso; exposição a doenças tropicais, descarte da ideia de confinamento) percebe-se um esforço, em Bratke, nesse diálogo partilhado. A natureza conformou-se como fator essencial na definição de uma “paisagem amazônica”. Os elementos bióticos (rios, chuva, sol, floresta) já faziam parte do imaginário cultural brasileiro, mas foram acrescidos das práticas sociais locais nessa composição de paisagem que incluiu a morada cabocla, sua relação com o rio e o uso da madeira (Rodrigues & Julianelli, 2015, p. 7).

Segundo Segawa & Dourado (2012) comentam que a seleção dos materiais e sistemas construtivos derivou de um racional e criteriosa análise de variáveis empíricas e econômicas. Assim, embora reconhecendo as deficiências dos blocos de concreto e do fibrocimento enquanto isolantes térmicos eram as únicas alternativas viáveis. Mesmo o concreto armado era um sistema fora do alcance, as estruturas foram todas desenhadas explorando o potencial da madeira.

3.2. *Tito Pesce, pai da Arquitetura Bioclimática Peruana*

O arquiteto Tito Pesce nasceu no dia 18 de março de 1945 e faleceu no dia 11 de julho de 2011, na cidade de Lima, Peru. Sua formação acadêmica como estudante de arquitetura realizou seus estudos em duas universidades, sendo o primeiro semestre cursado na Universidade Nacional de Tucumán na Argentina e concluiu seus estudos na Universidade Nacional de Engenharia em Lima. Posteriormente, realizou seus estudos completos no Mestrado em Arquitetura na Universidade Nacional de Engenharia em 1988.

Desde muito jovem, dedicou-se a trabalhar as questões ambientais (clima, sol e conforto) e arquitetura, sendo um dos maiores promotores de arquitetura bioclimática no Peru, desde 1972, da arquitetura resolvida com considerações ambientais, aplicando os conceitos de iluminação e ventilação natural, análise solar, conforto térmico, condições acústicas e a aplicação de energias limpas.

Desde então, Pesce tentou implementar os conceitos de soluções passivas no ensino da arquitetura, implementando os cursos de condicionamento ambiental I e II com os princípios do estudo e análise da geometria solar, clima, bem-estar térmico em edifícios, implementação de energias limpas em projetos arquitetônicos, reciclagem de água, acústica ambiental e arquitetura no Peru.

Os temas foram modificados naqueles primeiros anos, com conceitos inovadores, pois a parte científica do conforto ambiental foi aprofundada, a geometria solar foi desenvolvida, o uso de cartas solares, o uso de ângulos de azimute e altura solar para calcular o ganho ou controle solar de acordo com o clima local, bem como o uso de diagramas de conforto para determinar as recomendações gerais de projeto de acordo com a análise climática do local do estudo, calculando o equilíbrio térmico e tudo isso aplicado em experiências de campo.

Estas experiências de campo foram os Campos de Experimentação Solar que ele realizou por mais de 20 anos em várias províncias do país, verificando

a grande variedade climática do Peru, que, como ele disse, era um grande laboratório natural para o desenvolvimento da arquitetura bioclimática. Estas experiências de campo motivaram os estudantes a introduzirem-se nestas matérias, e ele foi a força motriz por trás das teses bioclimáticas nas faculdades onde lecionava, começando em 1984 com o trabalho sobre teses bioclimáticas.

Os campos de experimentação solares foram reconhecidos como uma excelente metodologia para o ensino do sol e do clima na arquitetura, razão pela qual ele foi convidado a Londres, Inglaterra, expondo no *Symposium on education and training in meteorology with emphasis on the optimal use of meteorological information and products, by all potential users* (1987), onde destacaram a utilidade desta metodologia de trabalho no ensino da arquitetura.

Da mesma forma, em 2006 participou representando a URP no Programa da Comunidade Europeia COOPENER-Habita, junto com as Universidades: UNIFI-Florence-Itália, UPC-Barcelona-Espanha, UNT-Tucumano-Argentina, USON-Sonora-México e URP, Peru; para a pesquisa e uso de Energias Renováveis na América Latina (Participação de Arquitetos Italianos, Espanhóis, Argentinos, Mexicanos e Peruanos). Apresentou as atividades do Laboratório de Condicionamento Ambiental da Faculdade de Arquitetura da Universidade Ricardo Palma, onde a metodologia dos Campos de Experimentação Solar foi mais uma vez reconhecida como uma grande contribuição para o ensino da arquitetura bioclimática (Figura 2).

Os Acampamentos de Experimentação Solar foram desenvolvidos como práticas de campo “Pesquisa Solar e Meio Ambiente” (Promoção à Escola Bioclimática do Peru): Havia vinte e três Acampamentos Solares em diferentes áreas e climas do país, com fins didáticos e de pesquisa.

Ele era um arquiteto de pesquisa preocupado com a qualidade do conforto interior, o desenvolvimento de uma arquitetura adaptada ao local e a aplicação de tecnologias limpas nas propostas arquitetônicas. Ele desenvolveu e implementou os currículos dos cursos de conforto ambiental com vistas à adaptação adequada das condições ambientais para o desenvolvimento das propostas. O conhecimento do lugar foi o mais relevante para iniciar o desenvolvimento da proposta de projeto.

FIGURA 2. Acampamento de Experimentação Solar



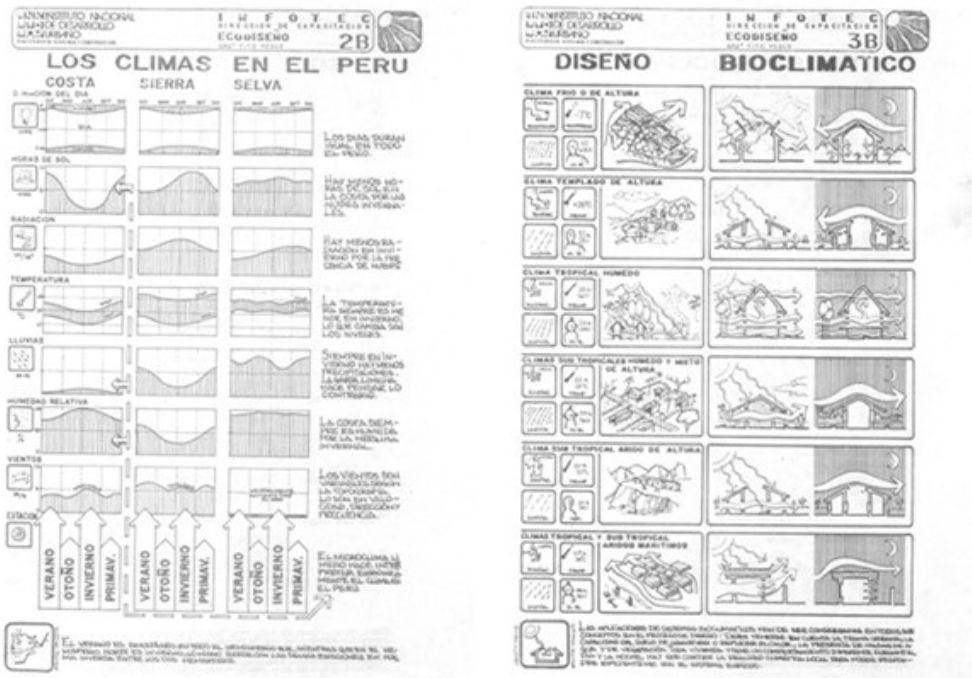
Fonte: Foto de Alejandro Gómez Ríos (2004)

Desenvolveu trabalhos de pesquisa apresentados em congressos, os mais importantes dos quais são os seguintes:

- Pesquisador do Convênio de Investigación UNI - IIAP (Universidad Nacional de Ingeniería Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana);
- Trabalho de pesquisa: Projeto, Estrutura, Custos e Orçamentos (1984-1985);
- Chaminé solar: Invenção de um sistema de aceleração do vento por convecção baseado em radiação solar e acúmulo térmico na água, para provocar ventilação natural em climas quentes e úmidos (1986);
- Produziu diversas publicações sobre o clima, sol e arquitetura, e recomendações de design, as mais importantes das quais foram colocadas sem manuais e publicadas em (Figura 3);
- Publicação em UNI: “Confort Climático en Arquitectura” (1 e 2) Lima 1968;
- World Climate Program (WHO) - Documento Técnico OMN/DT-Nº 7 “Ciudad Constitución - Bioclimatic Evaluation of a New City in the Peruvian Jungle” (México 1984);
- Ministério da Habitação – “Regime de Arquitetura Bioclimática”. Livreto de recomendações (6 folhas) (Lima, 1989);
- Protagonista de dois quadros televisivos (Canal 7-TV): “Arquitetura Bioclimática” – Lima;

- Assessor Técnico do livro “Arquitetura Tropical - Projeto Bioclimático de Casas na Selva Peruana”, do Arquiteto John B. Hertz (USA) Lima (maio de 1989);
- WMO Usando Informações Meteorológicas e Produtos – “Bioclimatic Analysis for the Design of Town of 50,000 Inhabitants at 4,000 MASL-Pachachachaca, Peru (Genebra Suíça, 1990)”.

FIGURA 3. Cartilha de Recomendações de desenho pelo Ministério de Vivienda Perú



Fonte: Ministério de Vivienda da Universidade Nacional de Engenharia

Criou e promoveu a publicação do Boletim EUREKA do Laboratório de Acondicionamento Ambiental, FAU-URP, que em sua primeira etapa, de 2002 a 2004, foi distribuído gratuitamente em versão impressa. Então, em 2009 começou a segunda etapa, desta vez de divulgação gratuita, mas virtual, através do site da Universidade Ricardo Palma, que tem sido mantido ininterruptamente desde 2009 até hoje, com 152 edições contínuas (Figura 4).

FIGURA 4. Boletim Eureka da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Ricardo Palma (2009 até o momento)



Fonte: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Ricardo Palma

Criou também a especialização em Arquitetura Bioclimática com Eficiência Energética em 2008, tendo tido 17 turmas formadas nos conceitos de desenvolvimento e aplicação de soluções passivas para a elaboração de projetos arquitetônicos, tendo uma característica importante, que se baseou na experiência dos campos de experimentação solar; cada programa foi desenvolvido através do estudo de uma cidade do interior do Perú para analisar seus climas e tirar proveito da grande diversidade climática do país (Imagem 1). Pesce, foi docente nas seguintes universidades e institutos:

- Professor Principal Universidad Nacional de Ingeniería (1969 - 1993)
- Professor principal da Universidade Ricardo Palma (1969 - 2009)
- Professor principal por períodos em: Universidad Femenina del Sagrado Corazón, Universidade de Chiclayo, Escola de Decoração de Miraflores e no Instituto Toulouse Lautrec. Possuiu os seguintes cargos nacionais:
 - Coordenador Nacional em Climatologia Urbana e da Construção da Área Regional III, América do Sul WMO-UN (1986)

- Presidente Do Júri Qualificador para a “VI Bienal de Arquitetura” no tópico pesquisa, (1986)
- Colégio De Arquitetos do Perú: representante da PAC perante a Comissão da Estratégia Nacional para a Conservação - CENC (do Meio Ambiente) (maio de 1991)
- Práticas De Campo “Pesquisa Solar e Meio Ambiente” - (Promoção para a Escola Bioclimática do Perú): 23 acampamentos solares em diferentes áreas e climas do país, para fins didáticos e de pesquisa e propósitos de pesquisa.

É considerado o “pai” da Arquitetura Bioclimática no Peru, deixou contribuições em seus trabalhos acadêmicos e profissionais, foi um grande lutador por mais de quatro décadas para o desenvolvimento de uma arquitetura que respondesse às variáveis ambientais e que o ensino da arquitetura dê prioridade a estes conceitos na formação de novos arquitetos, tem muitos discípulos trabalhando intensamente nas questões ambientais em todo o país, foi um visionário da disciplina da arquitetura, sendo este seu maior legado (Imagem 1).

IMAGEM 1. Arquiteto Tito Pesce com os docentes da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Ricardo Palma



Fonte: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Ricardo Palma, Perú

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Deixa-se claro a importância da relação dos amazônicos através de sua arquitetura e do meio em que vivem. Dessa maneira buscou-se caracterizar os esforços de arquitetos que buscaram a partir de projetos arquitetônicos, na elaboração de manuais de estratégias bioclimáticas e até mesmo na difusão na parte acadêmica, a preocupação na realização de uma arquitetura que seja adequada às condições climáticas da região. Portanto, se faz necessário que a arquitetura retome essa compreensão do meio, da paisagem, das condicionantes culturais presentes na região amazônica, para a conservação e preservação da Amazônia. Destaca-se recomendações como o arranjo geral, forma/volume e orientação, além dos elementos construtivos utilizados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Fleury, J. Amazônia. (1989). *Proposta para uma Ecoarquitetura*. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Gerbi, A. (1996). *O novo mundo: história de uma polêmica (1750-1900)*. São Paulo: Editora Companhia das Letras.
- Ribeiro, B. (1992). *Vila Serra do Navio: comunidade urbana no meio da selva amazônica: projeto do eng. Arquiteto Oswaldo A. Bratke*. São Paulo: Editora Pini.
- Rodrigues, A., & Julianelli, A. (2015). *A paisagem de uma vila planejada na Amazônia: Vila Serra do Navio - AP*. Universidade Federal do Amapá.
- Segawa, H. (2006). Clave de Sol: notas sobre a história de conforto ambiental. *Revista Arquitextos*, 73. Recuperado de http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq073/arq073_03.asp.
- Segawa, H., & Dourado, G. (2012). *Oswaldo Arthur Bratke: A arte de bem projetar e construir*. São Paulo: P Editores.

A PROPRIEDADE INTELECTUAL
COMO ESTRATÉGIA DE AMPLIAÇÃO
DE SOBERANIA TECNOLÓGICA
AMERICANA SOBRE OS RECURSOS
NATURAIS DA AMAZÔNIA

*La propiedad intelectual como estrategia
de ampliación de la soberanía
tecnológica estadounidense sobre los
recursos naturales de la Amazonia*

Intellectual Property as a Strategy for
Expanding U.S. Technological Sovereignty
over the Natural Resources of the Amazon

GUILHERME APARECIDO DA SILVA MAIA

LÍDIA MARIA RIBAS

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS, Brasil)

RESUMO

A propriedade intelectual tem sido adotada como estratégia de ampliação de soberania dos Estados Unidos (EUA) sobre países ricos em biodiversidade como o Brasil, via acordos multilaterais, principalmente o *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS). Deste modo, o objetivo deste trabalho é demonstrar que essa ampliação de soberania tem se consolidado, principalmente, por meio da proteção do conhecimento, notadamente, das patentes oriundas do acesso ao potencial genético da biodiversidade brasileira, principalmente da Amazônia. A metodologia adotada é a revisão sistemática, que ocorreu em três estágios: planejamento, condução e disseminação, conforme Tranfield, Denyer e Smart (2003), adaptado de Clark e Oxman (2001) e Silva (2016). Os resultados apontam que, ao comparar os indicadores de patentes entre EUA e Brasil, constata-se que, nos EUA, 3,9 % e 6,2 % das patentes são das áreas de biotecnologia e farmacêutica, respectivamente, mesmo o país detendo poucas áreas naturais com biodiversidade preservadas. Por outro lado, o Brasil, que é um dos maiores detentores da biodiversidade do planeta, abrigando biomas como o Pantanal e a Amazônia, não apresenta indicadores significativos nas áreas analisadas. Espera-se, com esse trabalho, trazer o debate à tona, pois o direito ao desenvolvimento é premissa básica da autonomia dos povos.

Palavras-chave: soberania nacional; Amazônia brasileira; Acordo TRIPS; biodiversidade.

RESUMEN

La propiedad intelectual ha sido adoptada como una estrategia de ampliación de la soberanía de los Estados Unidos (EE. UU.) sobre países ricos en biodiversidad como Brasil, a través de acuerdos multilaterales, principalmente el *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS). De este modo, el objetivo de este trabajo es demostrar que dicha ampliación de soberanía se ha consolidado, principalmente, mediante la protección del conocimiento, en particular de las patentes derivadas del acceso al potencial genético de la biodiversidad brasileña, sobre todo de la Amazonia. La metodología adoptada es la revisión sistemática, desarrollada en tres etapas: planificación, ejecución y disseminación, conforme a Tranfield, Denyer y Smart (2003), adaptado de Clark y Oxman (2001) y Silva (2016). Los resultados muestran que, al comparar los indicadores de patentes entre EE. UU. y Brasil, en los EE. UU. el 3,9 % y el 6,2 % de las patentes corresponden a las áreas de biotecnología y farmacéutica, respectivamente, a pesar de que el país posee pocas áreas naturales con

biodiversidad preservada. Por otro lado, Brasil, que es uno de los mayores detentores de biodiversidad del planeta, albergando biomas como el Pantanal y la Amazonia, no presenta indicadores significativos en las áreas analizadas. Se espera, con este trabajo, poner en debate la cuestión, pues el derecho al desarrollo es una premisa básica de la autonomía de los pueblos.

Palabras clave: soberanía nacional; Amazonia brasileña; Acuerdo TRIPS; biodiversidad.

ABSTRACT

Intellectual property has been adopted as a strategy to expand the sovereignty of the United States (US) over biodiversity-rich countries such as Brazil, through multilateral agreements, particularly the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS). Accordingly, the objective of this work is to demonstrate that this expansion of sovereignty has been consolidated mainly through the protection of knowledge, especially patents resulting from access to the genetic potential of Brazilian biodiversity, particularly from the Amazon. The methodology adopted is a systematic review, conducted in three stages: planning, execution, and dissemination, following Tranfield, Denyer and Smart (2003), adapted from Clark and Oxman (2001) and Silva (2016). The results indicate that, when comparing patent indicators between the US and Brazil, in the US 3.9 % and 6.2 % of patents fall within the fields of biotechnology and pharmaceuticals, respectively, despite the country having few natural areas with preserved biodiversity. By contrast, Brazil, which is one of the greatest holders of biodiversity on the planet, encompassing biomes such as the Pantanal and the Amazon, does not show significant indicators in the areas analyzed. This study aims to bring the debate to the forefront, since the right to development is a basic premise of the autonomy of peoples.

Keywords: national sovereignty; Brazilian Amazon; TRIPS Agreement; biodiversity.

1. INTRODUÇÃO

A propriedade intelectual é uma estratégia de soberania nacional, não só em relação ao território, mas, principalmente à soberania econômica. Essa estratégia de proteção teve início nos anos de 1474, com a Lei Veneziana de Patentes e foi se consolidando ao longo dos tempos com o esforço dos países desenvolvidos em consolidar seus domínios, via

acordos multilaterais, capitaneados pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Dentre os protagonistas dessa expansão, destaca-se a atuação dos Estados Unidos da América (EUA).

A indústria farmacêutica transnacional foi um dos principais atores que pressionaram os EUA a inserir a propriedade intelectual no Acordo sobre Aspectos Relacionados com o Comércio dos Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPS) (WIPO, 1994).

Os EUA aderiram à Organização Mundial de Propriedade Intelectual (WIPO), em 1967, tendo ratificado o acordo em 1970. Na época, a WIPO era a principal responsável pela administração de diversos acordos multilaterais, dentre eles as Convenções de Paris e Berna. Entretanto, a partir da criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, a WIPO perdeu espaço, ficando responsável por questões de cunho administrativo, enquanto a OMC expandiu a administração dos acordos multilaterais em nível de comércio internacional, ou seja, ampliou o assunto ao nível econômico.

A partir dessa ampliação, a soberania americana ganhou novos ares e, a essa estratégia tornou possível a ampliação do seu território (não físico, mas, do conhecimento), o que proporcionou significativos avanços econômicos por meio do acesso às riquezas biológicas a que os países em desenvolvimento detêm. Deste modo, o objetivo deste artigo foi analisar, compreender e demonstrar que os EUA têm praticado a ampliação da sua soberania, notadamente por conta da sua superioridade de conhecimento científico, sobre os países em desenvolvimento, e do acesso aos seus recursos naturais, amparados pelo Acordo TRIPS (WIPO, 1994).

Para o desenvolvimento da pesquisa a metodologia aplicada foi a revisão sistemática, que ocorreu em três estágios: planejamento, condução e disseminação conforme Tranfield, Denyer e Smart (2003), adaptado de Clark e Oxman (2001) e Silva (2016).

2. OS EUA E O ACORDO TRIPS

A escolha dos EUA para defender os interesses das indústrias transnacionais, notadamente, a farmacêutica, via Acordo TRIPS, está fundada no seu protagonismo global. Nos anos de 1994, quando o Acordo foi firmado, o país ocupava posição consolidada de desenvolvimento mundial, assim permanecendo até os dias atuais, conforme demonstram o Quadro 1.

QUADRO 1. A correlação entre patentes e, em milhares e, PIB dos Estados Unidos da América, em bilhões, no período de 2008 a 2017

Ano	Patente	Marca	Desenho Industrial	Pib (Us\$)
2008	428 881	1 197 995	204 306	15 321,42
2009	397 919	1 040 068	145 796	14 896,17
2010	433 199	1 198 782	180 422	15 273,33
2011	440 632	1 335 791	189 908	15 517,93
2012	473 489	1 390 564	230 836	15 863,05
2013	501 162	1 483 556	252 712	16 129,13
2014	509 521	1 525 002	268 543	16 543,51
2015	530 662	1 677 570	278 867	17 016,92
2016	521 642	1 609 409	320 395	17 269,67
2017	524 835	1 650 723	353 707	17 662,27

Fonte: WIPO (2018)

Há uma correlação linear positiva entre PIB e patentes de 94,5 %. Isso quer dizer que o comportamento dos EUA é linear, ou seja, quando um cresce, automaticamente puxa o outro. Embora, para níveis maiores de PIB a taxa de crescimento se torna menor, pois enquanto o PIB cresceu 15,28 %, o número de patentes cresceu 22,37 %, de 2008 a 2017. Os EUA são signatários dos principais acordos multilaterais, dentre eles a Convenção de Paris, assinado em 18 de março de 1887, e, da Convenção de Berna, em 16 de novembro de 1988, e, esse protagonismo americano tem raízes históricas, até o Acordo TRIPS de 1994. Deste modo, o processo de evolução dos direitos de propriedade intelectual dos EUA foram se consolidando e essa hegemonia foi construída ao longo dos tempos, como demonstra o Quadro 2.

Kur e Drier (2012) apontam que a partir dos primeiros anos de industrialização, as Convenções de Paris e Berna tiveram que ser adaptadas várias vezes ao desenvolvimento econômico e técnicos para se manterem compatíveis com os desafios legais relevantes, o que se deu por meio de acordos multilaterais. Nesses acordos, as parcerias bilaterais foram firmadas para garantir elevado grau de proteção da propriedade intelectual em troca de vantagens comerciais. Posteriormente, por iniciativa das indústrias norte-

americanas, europeias e japonesas, a questão da proteção internacional efetiva da propriedade intelectual foi introduzida como parte das negociações do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT - *General Agreement on Tariffs and Trade*) do Uruguai (Kur & Drier, 2012). No Brasil, o GATT foi promulgado via Decreto n.º 1.355, de 30 de dezembro de 1994 (Brasil, 1994).

QUADRO 2. Número de patentes domésticas, estrangeiras e exportadas dos EUA, no período de 2011 a 2020

Ano	Patentes Domésticas	Patentes Estrangeiras	Patentes Exportadas	Pib (Us\$)
2011	247 750	255 832	193 404	15 321 42
2012	268 782	274 033	205 873	14 896 17
2013	287 831	283 781	213 682	15 273 33
2014	285 096	293 706	224 825	15 517 93
2015	288 335	301 075	242 903	15 863 05
2016	295 327	310 244	227 222	16 129 13
2017	293 904	313 052	231 564	16 543 51
2018	285 095	312 046	230 120	17 016 92
2019	285 113	336 340	236 625	17 269 67
2020	269 586	327 586	226 297	17 662 27

Fonte: WIPO (2020)

Segundo os autores, alavancar os direitos de propriedade intelectual em âmbito da OMC e do GATT trazia vantagens mais amplas do que trabalhar em âmbito de negociações bilaterais. Daí surgiram as promessas dos países industrializados de reduzir as restrições de produtos agrícolas, e colaborar com os países em desenvolvimento na transferência de tecnologias. O resultado foi a elevação do grau de proteção internacional obrigatória aos direitos de propriedade intelectual, muito além do prescrito pelas Convenções de Paris e Berna, juntas.

Essa preocupação não é por acaso. Já na década de 1990, Ackerman, Lee e Axt (1993), denunciavam a exploração da indústria química americana sobre os produtos da Amazônia. Segundo eles, das 120 substâncias químicas puras

extraídas de plantas amplamente utilizadas na medicina foram isoladas de menos de 90 espécies de plantas. Havia uma estimativa da existência de pelo menos 250 000 espécies de plantas na Terra. Ou seja, ainda havia uma estimativa gigantesca de exploração desses recursos. Embora no século XIX, a atenção científica tenha se voltado para plantas como uma fonte de produtos farmacêuticos em, a maioria das plantas ainda não foi avaliada sistematicamente até os dias atuais. Posey (1998), denominou as patentes de origem de espécies de plantas da Amazônia de “patentes selvagens”, o que inclui produtos advindos do látex, ceras, resinas, taninos, corantes, inseticidas (piretrinas, rotenona etc), fibras, bambus, sumaúma, óleos vegetais, dentre outros. Enfim, o potencial farmacêutico da Amazônia é espetacular. Existe um potencial de fontes de drogas, algumas já testadas para uma ampla gama de atividades industriais, cosméticas e farmacêuticas.

O TRIPS é uma estratégia de ampliação da soberania tecnológica para alcançar esse potencial biotecnológico em favor da indústria americana. Na parte I, ao tratar das disposições gerais, princípios e objetivos, elege inicialmente o princípio do tratamento nacional, que consta do artigo 3º, e complementado pelo tratamento da nação mais favorecida segundo o qual os Estados-Membros devem alargar os benefícios comerciais concedidos a certos parceiros comerciais também a outros membros do Acordo. Os objetivos e princípios são definidos no preâmbulo, bem como nos artigos 7 e 8 do TRIPS.

Em relação aos objetivos em que se baseia o TRIPS, o Artigo 7 estabelece que

a proteção e a aplicação dos direitos de propriedade intelectual devem contribuir para a promoção da inovação tecnológica e para a transferência e divulgação de tecnologia, em benefício mútuo dos produtores e utilizadores de conhecimentos tecnológicos e de forma conducente ao bem-estar social e econômico e a um equilíbrio de direitos e obrigações (World Intellectual Property Organization, 1994, p. 5).

Kur e Drier (2012) ao avaliarem o Acordo TRIPS, constatam que houve ganhos na área econômica, principalmente para os países industrializados, notadamente pela segurança jurídica garantida pela OMC. Entretanto, segundo os autores, essa visão depende do ponto de vista da análise. Enquanto para os países desenvolvidos o TRIPS representa uma conquista e uma segurança para o cumprimento do alto padrão exigido de proteção da propriedade intelectual, para os países em desenvolvimento, constata-se que foi mais uma

forma de exploração das nações ricas em detrimento daquelas que ainda não alcançaram o status de desenvolvimento.

3. O BRASIL E O ACESSO AO PATRIMÔNIO GENÉTICO ORIUNDOS DA BIODIVERSIDADE

Para Antunes, a Convenção de Diversidade Biológica (CBD, 2017), regulamentada no Brasil, por meio do Decreto Legislativo n.º 2, de 3 de fevereiro de 1994, é

principal documento internacional para estabelecer quadros legais para o desenvolvimento de atividades econômicas que se relacionam com a diversidade biológica é a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) (...) (Antunes, 2012, p. 446).

Ela foi firmada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), que aconteceu no Rio de Janeiro no ano de 1992. A aprovação foi via Congresso Nacional, mediante Decreto Legislativo n.º 2, de 3 de fevereiro de 1994 (Brasil, 1994); e, a promulgação se deu pelo Decreto n.º 2.159, de 16 de março de 1998. Trata-se de um documento-chave para tornar segura a proteção dos ecossistemas e promover o desenvolvimento sustentável.

Com isto, é possível constatar que mesmo tendo esse acordo multilateral e a aprovação frente ao Congresso Nacional, esse decreto não foi muito explorado pelos pesquisadores brasileiros e a CDB, ao contemplar a conservação da diversidade biológica.

Ainda, para Antunes (2012, p. 447), o ponto problemático da CDB está ligado ao acesso ao conhecimento tradicional associado à biodiversidade biológica brasileira. O tema tem chamado a atenção de organismos internacionais como a *World Intellectual Property Organization* (WIPO) e Organização Mundial do Comércio (OMC), principalmente em relação aos conflitos existentes entre os Estados Unidos da América (EUA) e o Brasil, em relação ao *Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS) sobre esse acesso ao conhecimento (INPI, 2017).

O conflito principal refere-se aos artigos 27 e 28 do Acordo TRIPS, que reconhecem o patenteamento de qualquer invenção, de produto ou de processo, em todos os setores tecnológicos em território brasileiro. Entretanto, a Lei de Propriedade Intelectual (Lei n.º 9.279/96) autoriza a “licença compulsória” em casos de emergência nacional ou interesse público. Os EUA acusam o

Brasil de não cumprimento do Acordo TRIPS, do qual ambos são signatários. Eles exigem que o Governo brasileiro retire da Lei n.º 9.279/96 a autorização da “licença compulsória” e o conflito foi parar na OMC. Em 2001, Brasil e EUA firmaram um acordo pondo fim ao conflito e neste acordo, o Brasil se compromete a anunciar com antecedência a intenção de adotar a quebra de patente via “licença compulsória” em casos de emergência nacional ou interesse público (Martins, 2017).

Esse foi apenas um conflito pontual entre Brasil e Estados Unidos da América (EUA). Outros pontos, em escala global, demandam atenção. As tensões acerca de diversidade biológica e propriedade intelectual estão situadas no aspecto dúplice: “a perda de diversidade de flora e fauna (i); e, a perda de diversidade cultural” (ii) (Antunes, 2012, p. 440). Para se ter uma ideia desse impacto cultural, pode-se citar os diferentes povos indígenas e sua língua. Atualmente existem cerca de 217 etnias brasileiras e 170 línguas e toda essa cultura linguística vem sendo paulatinamente comprometida pela escassez da biodiversidade, fruto de constantes desmatamentos e ocupações dos *habitats* naturais desses povos.

Os conflitos acerca da propriedade intelectual sobre a diversidade biológica vêm sendo apontados por cientistas como a doutora indiana Vandana Shiva, onde o mundo está passando por um novo processo de colonização, no qual os países desenvolvidos colonizam tecnologicamente os países em desenvolvimento. Para ela, o patenteamento genético tem formado novas colônias. Os elementos naturais como a terra, as florestas, os rios, os oceanos e a atmosfera têm sido colonizados por aqueles países ricos que detêm o conhecimento científico. O resultado desse processo de colonização é a poluição e a depauperização dos países em desenvolvimento e que abrigam essa mega diversidade biológica.

A mesma preocupação tem sido tema dos estudos do cientista norte-americano Jeremy Rifkin. Segundo ele, o tema é um dos maiores desafios da humanidade, pois leva a questionar os valores da biodiversidade: intrínseco ou utilitário (Rifkin, 1999 *apud* Antunes, 2012).

A base jurídica que trata de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) está na Constituição Federal de 1988, artigo 225, §1º, II e V, que delega ao Poder Público a responsabilidade pela conservação da diversidade e do patrimônio genético do país e a fiscalização da pesquisa e manipulação de material genético (Fiorillo, 2012). A legislação infraconstitucional se desdobra em: Lei n.º 8.974, de 5 de janeiro de 1995 (Lei de Biossegurança); Lei n.º 9.456, de 28 de abril de 1997

(Proteção de Cultivares); Lei n.º 11.105, de 24 de março de 2005; (Normas de Biossegurança); e, Lei n.º 11.794, de 8 de outubro de 2008 (Regulamenta o uso científico de animais) em território nacional (Antunes, 2012).

Deste modo, à luz dos ensinamentos de Fiorillo o patrimônio genético, visto na perspectiva jurídica, é a

informação de origem genética contida em amostras do todo ou de parte de espécime vegetal, fúngico, microbiano ou animal, na forma de moléculas e substâncias provenientes do metabolismo desses seres vivos e de extratos obtidos desses organismos vivos ou mortos (Fiorillo, 2012, p. 411).

Trata-se de uma realidade jurídica no Brasil, prevista na Constituição Federal de 1988, artigo 218, § 2º que “a pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional” (Brasil, 2016, p. 165).

Esse acesso está regulamentado pela Lei n.º 13.123, de 20 de maio de 2015 (Brasil, 2015) e Decreto n.º 8.772, de 11 de maio de 2016 (Brasil, 2016b). Eles regulamentam aspectos da Constituição Federal de 1988 e da CDB e dispõem sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade, além de revogar a Medida Provisória n.º 2.186-16, de 23 de agosto de 2001 (Brasil, 2001).

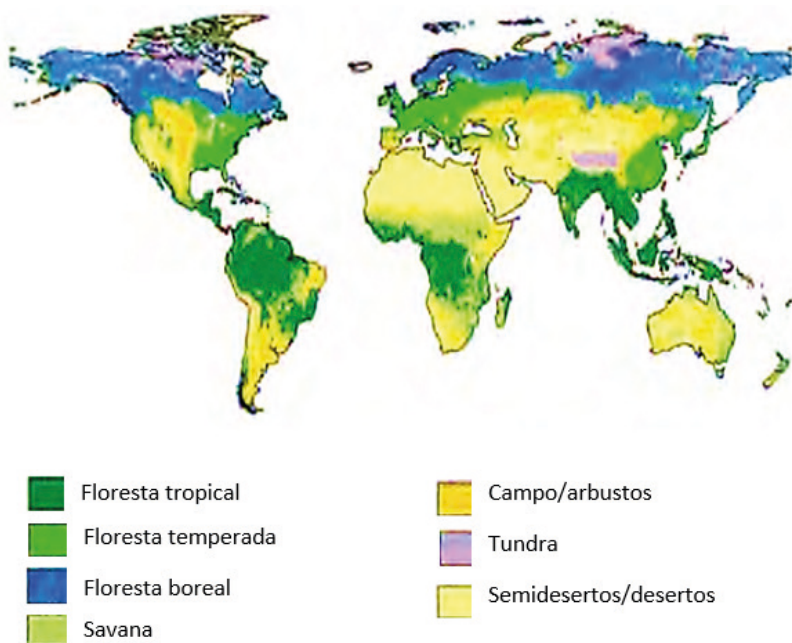
É de fundamental importância que se consiga compreender em sua gênese qual a finalidade de toda essa estrutura jurídica. No entendimento de Silva (2017, p. 187), o escopo dessa Lei é a “exploração econômica de um produto acabado”. Tudo tem início na pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Pela Lei, a pesquisa é definida como sendo atividade, experimental ou teórica, realizada sobre o patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado, com o objetivo de produzir novos conhecimentos, por meio de um processo sistemático de construção do conhecimento (Brasil, 2015). Por sua vez, o acesso ao patrimônio genético é definido pela referida Lei como sendo a pesquisa ou desenvolvimento tecnológico realizado sobre amostra de patrimônio genético (art. 2º, VIII).

Segundo Ricklefs (2016), historicamente, a natureza sempre foi vista de forma instrumentista, ou seja, um instrumento de gerar riquezas para as sociedades, sempre um meio e não um fim. O processo de uso e ocupação do solo tem sido regido por políticas públicas que separam em torno de 10 % das

áreas destinadas a reservas com o intuito de sustentar as espécies de fauna e flora, para fazer o contraponto do acelerado processo de desmatamento, que corresponde a 90 % de áreas de manejo para dar suporte à vida humana na Terra. É desse manejo que vem, e virão, a moradia, os alimentos, as madeiras, a produção mineral, a caça, a pesca, a recreação, que mantém as sociedades humanas no Planeta.

Todo esse processo tem consumido os recursos naturais do Planeta. É possível observar que as áreas de floresta tropical (em verde) (Figura 1), ainda remanescentes, estão concentradas em alguns países do Continente Africano (Serra Leoa, Libéria, dentre outros); na América Central (Guatemala, El Salvador, Costa Rica e Panamá); na Ásia (Camboja, Tailândia e Vietnã); e, na América Latina, o Brasil, na Região Norte, visto que na Região Sul, Sudeste e Centro-Oeste, a predominância é de campos cultivados (em laranja) (figuras 2 e 3) preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional” (Brasil, 2016, p. 165).

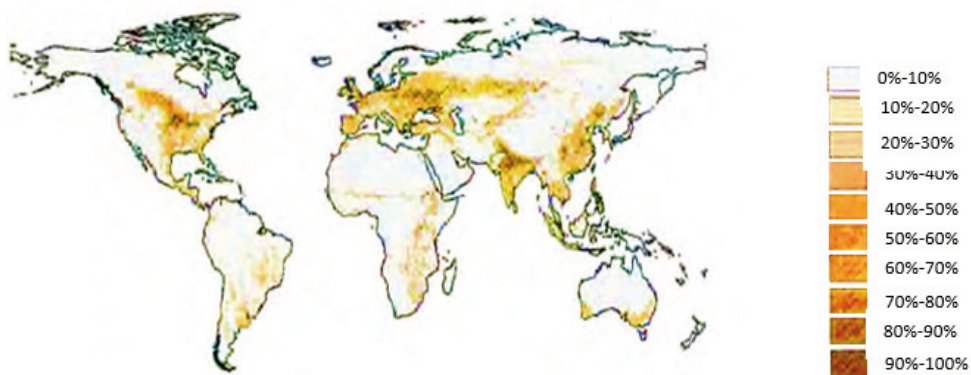
FIGURA 1. Remanescente de áreas naturais no mundo, por continentes



Fonte: Adaptado de Ricklefs (2016)

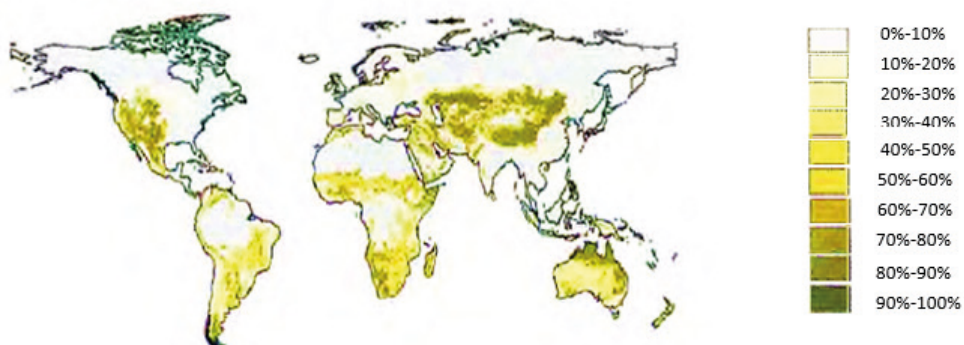
Existe uma predominância de plantações na América do Norte (Canadá e leste dos Estados Unidos da América); no Continente Europeu (Espanha, França e Itália); no Continente Asiático (leste da China e Índia); e, na América Latina (Brasil, destacando-se as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul), conforme figuras 2 e 3.

FIGURA 2. Áreas de campos cultivados no mundo, por continentes



Fonte: Adaptado de Ricklefs (2016)

FIGURA 3. Áreas destinadas a áreas cultivadas no mundo, por continentes



Fonte: Adaptado de Ricklefs (2016)

Fechando a análise, observa-se que grande parte das áreas ocupadas no mundo estão destinadas a fazendas (figura 2 e 3). Na América no Norte (Canadá e Centro-Oeste dos Estados Unidos da América); em todo o Continente Australiano; no Continente Asiático (China); na África do Sul; e, no Brasil (regiões Centro-Oeste, Sul, Sudeste e parte do Nordeste), evidenciando a perda da biodiversidade em escala global.

Deste modo, fica evidente que a população em geral não respeita o sistema unificado que rege a Natureza e, tampouco a sustentabilidade ambiental (CMMAD, 1991). As consequências são o desequilíbrio ambiental, nas palavras de Sen (2010, p. 16) “a pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência de serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”. Segundo o autor, negar o desenvolvimento de um país é negar a sua liberdade.

Essa constatação pode ser comprovada analisando-se os indicadores de proteção do conhecimento de países desenvolvidos e de países em desenvolvimento, por exemplo, comparando-se os Estados Unidos da América, Brasil e Serra Leoa (quadros 3, 4 e 5).

QUADRO 3. Patentes depositadas pelos Estados Unidos da América, por área do conhecimento, período de 2001 a 2015

Campo de tecnologia	Percentuais %
Telecomunicações	3,45
Semicondutores	3,46
Química fina orgânica	3,90
Biotecnologia	3,92
Medição	3,95
Maquinaria elétrica, aparelhos, energia	4,39
Comunicação digital	5,19
Fármacos	6,21
Tecnologia médica	8,15
Tecnologia da informática	11,37
Outros	46,01

FONTE: Adaptado de WIPO (2017b)

Ao analisar-se os remanescentes de áreas naturais (Figura 1), em relação ao depósito de patentes dos EUA (Quadro 3), percebe-se que as áreas de biotecnologia e farmacêutica têm significativo percentual de patentes (3,92 % e 6,21 %, respectivamente), mesmo o país detendo poucas áreas naturais com grande biodiversidade, preservadas. O questionamento então é: de onde vem os insumos da biodiversidade para patenteamento? Como esses insumos são adquiridos?.

No caso do Brasil, a área farmacêutica apresenta um percentual de 4,27 % dos depósitos, enquanto a área de biotecnologia nem aparece (Quadro 4). Mas, o Brasil não é um dos países mais *mega* diversos do mundo? Por que ele não deposita patentes sobre produtos oriundos da sua rica biodiversidade?.

QUADRO 4. Patentes depositadas pelo Brasil, por área do conhecimento, período de 2001 a 2015

Campo de tecnologia	Percentuais (%)
Fármacos	4,27
Motores, bombas, turbina	4,33
Móveis, jogos	5,12
Outros bens de consumo	5,13
Entrega	5,42
Tecnologia médica	5,71
Transporte	6,00
Outras máquinas especiais	6,39
Engenharia Civil	6,47
Outros	46,59

Fonte: Adaptado de WIPO (2017b)

Percebe-se que, embora Serra Leoa seja um país do Continente Africano, rico em biodiversidade, ele não depositou patente nas áreas de biotecnologia e nem farmacêutica (Quadro 5), embora figure no mapa (Figura 1) como um país com significativas áreas naturais remanescentes. Isso se deve a carência de conhecimento científico e tecnológico.

Para Haase, Araújo e Dias (2009), o monopólio proporcionado pelas patentes resulta em ambiente estimulador a investimentos privados e, conseqüentemente, a geração de lucros e desenvolvimento econômico. Para estes autores, esse desenvolvimento somente será alcançado se as medidas de proteção dos direitos de propriedade intelectual foram garantidas pelo Estado, por meio de superestruturas jurídicas e forte fiscalização.

QUADRO 5. Patentes depositadas por Serra Leoa, África, por área do conhecimento, período de 2001 a 2015

Campo de tecnologia	Percentuais (%)
Engenharia química	4,65
Materiais, metalurgia	4,65
Controle	4,65
Medição	4,65
Engenharia civil	6,98
Móveis, jogos	6,98
Entrega	6,98
Química fina orgânica	9,30
Tecnologia médica	9,30
Maquinaria elétrica, aparelhos, energia	16,58
Outros	25,58

Fonte: Adaptado de WIPO (2017b)

Ackerman, Lee e Axt (1993) explicam que a questão dos direitos de propriedade intelectual dos povos indígenas, em relação ao conhecimento tradicional é relativamente nova, nem o governo americano, nem a indústria farmacêutica dos Estados Unidos formularam uma posição a respeito. O *Patent and Trademark Office* dos Estados Unidos não assumiu nenhuma posição formal com relação à remuneração dos povos indígenas por suas contribuições para o progresso científico. No entanto, não se opõe a qualquer esquema de recompensar ou fornecer incentivos para pessoas pelo avanço das ciências. A indústria farmacêutica como um todo não assumiu posição formal, mas alguns na indústria parecem ser a favor de arranjos contratuais entre empresas farmacêuticas e grupos indígenas, como o acordo Merck - INBio, ou outros arranjos, como a Carta de Intenção do *National Cancer Institute* e

Shaman Pharmaceutical's Healing Forest Conservancy. É importante ressaltar, que a Carta de Intenção do Instituto Nacional do Câncer é um acordo entre o Instituto e a “organização do país”, não entre o Instituto e um povo indígena diretamente. Que fique bem claro isso. Ou seja, a autonomia dos povos indígenas ainda é frágil.

Além disso, o projeto Merck-INBio não enfatiza o uso de conhecimento tradicional em seu processo de triagem, e suas disposições para treinamento e emprego se aplicam a pessoas locais, mas não necessariamente indígenas. Finalmente, também é importante ter em mente que os governos de países com populações indígenas significativas podem, não necessariamente, favorecer o reconhecimento de novos direitos para os povos indígenas, especialmente se tais direitos interferirem no investimento estrangeiro nesses países. Em qualquer caso, a indústria farmacêutica dos EUA parece preferir a flexibilidade de usar um amplo espectro de arranjos para lidar com diferentes situações, países e grupos indígenas, em vez da rigidez dos direitos obrigatórios estatutariamente que podem ser difíceis de definir claramente. Ao que tudo indica, esse será o cenário de negociações para as próximas décadas.

4. CONCLUSÃO

Não se produz conhecimento sem investimentos em infraestrutura jurídica, de pessoas e de recursos financeiros. Enquanto o Brasil não consolidar sua Política de Proteção do Conhecimento, tendo como prioridade o fortalecimento doméstico, principalmente em relação ao acesso e distribuição justa dos resultados econômicos de produtos oriundos da biodiversidade brasileira, principalmente da Amazônia, o país estará sob o domínio do capital intelectual internacional.

O Brasil detém uma mega biodiversidade, porém os insumos tecnológicos são insuficientes para alcançar indicadores que eleve a produção de patentes oriundas dessa riqueza natural. O País não conseguiu ampliar os indicadores de patentes nacionais, em relação às nações desenvolvidas, e conseqüentemente compromete sua soberania econômica, tornando o País refém da tecnologia estrangeira, principalmente da indústria farmacêutica americana, mesmo sendo um País rico em riqueza biológica. Isso não faz sentido algum, pois a soberania deve ser plena, real e justa.

- Ackerman, D. M., Lee, M., & Axt, J. R. (1993). *Biotechnology, Indigenous Peoples, and Intellectual Property Rights*. Washington: Congressional Research Service, The Library of Congress.
- Antunes, P. B. (2012). *Direito Ambiental* (14ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Brasil. (1994). *Decreto Legislativo n.º 2, de 3 de fevereiro de 1994*. Aprovado texto da Convenção sobre Diversidade Biológica. Publicado no Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.
- Brasil. (2001). *Medida Provisória n.º 2.186-16, de 23 de agosto de 2001*. Dispõe sobre o acesso ao conhecimento genético. Publicado no Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.
- Brasil. (2015). *Lei n.º 13.123, de 20 de maio de 2015*. Regulamenta o acesso ao patrimônio genético no Brasil. Publicada no Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.
- Brasil. (2016a). *Lei n.º 13.243, de 11 de janeiro de 2016*. Dispõe sobre o estímulo ao desenvolvimento científico. Publicada no Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.
- Brasil. (2016b). *Decreto n.º 8.772, de 11 de maio de 2016*. Regulamenta a Lei n.º 13.123, de 20 de maio de 2015. Publicado no Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.
- Convention on Biological Diversity. (2017). *The Convention on Biological Diversity*. Recuperado em 15 julho, 2021, de <https://www.cbd.int/convention/>.
- Conselho de Gestão do Patrimônio Genético. (2017). *Deliberação n. 4, de 21 de março de 2017*. Criou a Câmara Setoriais das Populações Indígenas, Comunidades Tradicionais e Agricultores Tradicionais. Publicada no Diário Oficial da União n.º 73, de 17 de abril de 2017, Seção 1, p. 129.
- Clark, M., & Oxman, A. (2001). *Cochrane Reviewers Handbook*. Oxford: The Cochrane Library.
- CMMAD. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. (1991). *O nosso futuro comum (Relatório Brundtland)* (2ª ed.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Fiorillo, C. A. P. (2012). *Curso de direito ambiental brasileiro* (13ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- Haase, H., Araújo, E. C., & Dias, J. (2005). Inovações Vistas pelas Patentes: Exigências Frente às Novas Funções das Universidades. *Revista Brasileira de Inovação*, 4(2), 329-362.
- Instituto Nacional de Propriedade Industrial. (2017). *O INPI*. Recuperado em 17 de julho de 2021 de <http://www.inpi.gov.br/Portal/sobre/estrutura>.
- Instituto Nacional de Propriedade Industrial. (2018). *Relatório de Atividades INPI 2018*. Recuperado em 9 de janeiro de 2021 de <http://www.inpi.gov.br/sobre/arquivos/relatorio-de-atividades-inpi-2018.pdf>.

- Kur, A., & Drier, T. (2012). *European Intellectual Property Law: Text, Cases and Materials*. Massachusetts: Edward Elgar Pub.
- Martins, E. M. O. (2017). *Acordo TRIPS: os direitos de propriedade intelectual, o comércio e o quadro normativo brasileiro*. Recuperado em 18 de julho de 2021 de <https://n9.cl/72z3rp>.
- Posey, D. A. (1998). *Amazonia 2000: development, environment, and geopolitics*. Londres: Institute of Latin American Studies.
- Ricklefs, R. E. (2021). *A economia da natureza* (8ª ed.). Rio de Janeiro: Guanabara Koogan.
- Sen, A. (2010). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Silva, L. C. S. (2016). *Modelo de transferência de tecnologia verde por intermédio dos Núcleos de Inovação Tecnológica em Institutos de Ciência e Tecnologia Brasileiros*. Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.
- Silva, M. A. (2017). Lei da biodiversidade: sua origem e seu impacto na pesquisa e no desenvolvimento tecnológico com patrimônio genético e conhecimento tradicional associado. In H. B. Nader, F. Oliveira, & B. B. Mossri (Orgs.). *A ciência e o poder legislativo: relatos e experiências*. São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC.
- Tranfield, D., Denyer, D., & Smart, P. (2003). *Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review*. London: British Journal of Management.
- World Intellectual Property Organization. (1994). *Agreement on trade-related aspects of intellectual property rights (TRIPS)*. Genebra. Recuperado em 8 de novembro de 2021 de <https://n9.cl/mbtbi>.
- World Intellectual Property Organization / IPCT Tratado Internacional de Cooperação em Matéria de Patentes. (2012). *Processo de Modificação Genética de Bactérias Acidófilas e Construção de um Vetor de Transformação*. Publicado sob n.º WO 2012/116422A2. Recuperado em 8 de outubro de 2021 de <https://patents.google.com>.
- World Intellectual Property Organization. (2017a). *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS)*. Genebra. Recuperado em 8 de novembro de 2021 de <http://www.wipo.int/tools/en/gsearch.html?cx=01645837594905406506%3Ahmturfvzzq&cof=FORID%11&q=trips>.
- World Intellectual Property Organization. (2017b). *World Intellectual Property Indicators 2017*. Geneva: WIPO.
- World Intellectual Property Organization. (2018). *Patent Cooperation Treaty*. Geneva. [online]. Recuperado em 16 de maio de 2021 de <http://www.wipo.int/export/sites/www/treaties/en/documents/pdf/pct.pdf>.

World Intellectual Property Organization. (2018). *Statistics Country Profiles: United States of America*. Geneva: WIPO. Recuperado em 7 de fevereiro de 2021 de https://www.wipo.int/ipstats/en/statistics/country_profile/profile.jsp?code=US.

World Intellectual Property Organization. (2020). *Statistics Country Profiles: United States of America*. Geneva: WIPO. Recuperado em 7 de dezembro de 2021 de https://www.wipo.int/ipstats/en/statistics/country_profile/profile.jsp?code=US.

REFLEXÕES QUANTO À LEGITIMIDADE
DO PLANO AMAZÔNIA 2021/2022
DIANTE DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO
DO CONSELHO NACIONAL
DA AMAZÔNIA LEGAL

*Reflexiones sobre la legitimidad
del Plan Amazonia 2021/2022 frente
al déficit democrático del Consejo
Nacional de la Amazonia Legal*

Reflections on the legitimacy of the
Amazon Plan 2021/2022 considering
the democratic deficit of the National
Council of the Legal Amazon

FREDERICO KERN FERREIRA BARROS
FABRÍCIO VEIGA COSTA
Universidade de Itaúna (UIT, Brasil)

RESUMO

O objetivo da pesquisa é demonstrar o déficit democrático do Conselho Nacional da Amazônia Legal diante da ausência de controle social pela não participação dos estados e de membros da sociedade civil que representem o interesse das comunidades locais e populações indígenas, mediante a centralização de decisões apenas no âmbito do poder executivo federal. O tema tem relevância jurídica, pois problematiza a legitimidade do Plano Amazônia 2021/2022, em virtude da supressão de princípios inerentes a qualquer política pública ambiental, como da transparência pública e da participação popular. Por meio da pesquisa bibliográfica e documental, demonstrou-se que o Plano Amazônia perde a oportunidade de promover uma política integrada e coordenada apoiada nas características etnoculturais das populações tradicionais, aprofundando a lacuna participativa.

Palavras-chave: déficit democrático; Conselho Nacional da Amazônia Legal; Plano Amazônia; participação; população indígena.

RESUMEN

El objetivo de la investigación es demostrar el déficit democrático del Consejo Nacional de la Amazonia Legal ante la ausencia de control social por la no participación de los estados ni de miembros de la sociedad civil que representen los intereses de las comunidades locales y de las poblaciones indígenas, debido a la centralización de las decisiones únicamente en el ámbito del poder ejecutivo federal. El tema posee relevancia jurídica, pues cuestiona la legitimidad del Plan Amazonia 2021/2022, en virtud de la supresión de principios inherentes a toda política pública ambiental, tales como la transparencia pública y la participación popular. A través de la investigación bibliográfica y documental, se demostró que el Plan Amazonia pierde la oportunidad de promover una política integrada y coordinada apoyada en las características etnoculturales de las poblaciones tradicionales, profundizando así la brecha participativa.

Palabras clave: déficit democrático; Consejo Nacional de la Amazonia Legal; Plan Amazonia; participación; población indígena.

ABSTRACT

The objective of this research is to demonstrate the democratic deficit of the National Council for the Legal Amazon, given the absence of social oversight due to the lack of participation of states and of civil society members

representing the interests of local communities and Indigenous populations, resulting from the centralization of decision-making solely within the scope of the federal executive branch. The topic has legal relevance, as it raises questions about the legitimacy of the Amazon Plan 2021/2022, in light of the suppression of principles inherent to any environmental public policy, such as public transparency and popular participation. Through bibliographical and documentary research, it was demonstrated that the Amazon Plan fails to seize the opportunity to promote an integrated and coordinated policy grounded in the ethnocultural characteristics of traditional populations, thereby deepening the participatory gap.

Keywords: democratic deficit; National Council of the Legal Amazon; Amazon Plan; participation; indigenous population.

I. INTRODUÇÃO

O objetivo geral da pesquisa é analisar e demonstrar o déficit de democraticidade na construção do Plano Amazônia 2021/2022, considerando-se que os sujeitos interessados na construção participada do provimento estatal encontram-se alheios e impossibilitados de participar do debate das questões ambientais relacionadas à Amazônia legal. A escolha do tema se justifica em razão de sua relevância teórica, prática e atualidade, especialmente no que atine ao interesse estatal, da sociedade civil, comunidade local e população indígena em garantir a efetiva proteção do meio ambiente, de modo a não comprometer o desenvolvimento sustentável.

Não oportunizar que as comunidades locais e as populações indígenas participem do debate das questões ambientais relacionadas ao Plano Amazônia 2021/2022 evidenciam a postura autoritária e centralizadora do poder executivo federal. A transparência e a participação popular são pilares indispensáveis à legitimidade democrática no planejamento e na execução de políticas públicas. O resultado prático e a efetividade de uma política pública está diretamente relacionado à inclusão dos interessados no delineamento das diretrizes consideradas relevantes para o alcance dos objetivos esperados.

O recorte da pesquisa ocorreu com a seguinte pergunta-problema: a não participação da população local e das comunidades indígenas na construção participada do Plano Amazônia 2021/2022 compromete a legitimidade democrática do provimento estatal e fortalece a postura autocrática do governo federal? Por meio das pesquisas bibliográfica e documental, bem

como pelas análises temáticas, teóricas, interpretativas e comparativas, foi possível a abordagem crítica do tema proposto.

2. O DÉFICIT DEMOCRÁTICO DO CONSELHO NACIONAL DA AMAZÔNIA LEGAL E A AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE DO PLANO AMAZÔNIA 2021/2022

O Brasil conta com abundância de recursos naturais disponíveis, em especial pela presença da Floresta Amazônica em seu território, considerada a maior floresta tropical do mundo e com a maior biodiversidade mundial, responsável por atrair o olhar da comunidade internacional para o país no que tange à preservação ambiental.

Nesse contexto, verifica-se que a proteção ambiental deixou de ser um eixo isolado no meio de tantas outras políticas governamentais e passou a ocupar espaço central na pauta da política ambiental em nível mundial. Como exemplo, em seu escopo econômico, a adoção de uma diretriz político-institucional baseada na matriz da responsabilidade socioambiental é algo vital para qualquer país que visa obter investimentos estrangeiros, na medida em que o seu grau de investimento é influenciado, entre outros fatores, pela sua postura ambiental. São levados em consideração indicadores que definem, por exemplo, se o país segue as metas estabelecidas pelo Protocolo de Kyoto, se há uma política consistente de conservação da biodiversidade e se, de modo geral, determinada nação tem um alinhamento com a política de desenvolvimento sustentável.

Por sua vez, a ocupação de forma sustentável da região Amazônica tem sido um desafio constante anos após anos para os sucessivos governos, considerando que esta região representa quase 60 % do território nacional, tendo relevante papel no equilíbrio climático e ambiental. Deste modo, recentemente, como parte de um conjunto de esforços para conter o avanço do desmatamento ilegal e o combate a focos de incêndio na região amazônica, o Governo Federal recriou o Conselho Nacional da Amazônia Legal, por meio do Decreto n.º 10.239, de 11 de fevereiro de 2020, transferindo-o do Ministério do Meio Ambiente para a Vice-Presidência da República. Atribuiu também a condição de órgão colegiado responsável pela coordenação e acompanhamento da implementação das políticas públicas relacionadas à Amazônia, em especial àquelas previstas no Plano Amazônia 2021/2022¹.

¹ Art. 1º Fica transferido o Conselho Nacional da Amazônia Legal do Ministério do Meio Ambiente para a Vice-Presidência da República. Art. 2º Este Decreto dispõe sobre o Conselho Nacional da Amazônia Legal,

O Plano Amazônia 2021/2022 foi instituído mediante a aprovação da resolução n.º 3, de 9 de abril de 2021, sendo coordenado pelo CNAL. Visa substituir e dar continuidade às ações que vinham sendo realizadas no âmbito da Operação Verde Brasil 2 e tem como meta reduzir, até 2022, o número de queimadas e desmatamentos ilegais para a média histórica do período 2016/2020 (Vilela, 2021).

Em linhas gerais, o mencionado Plano tem como premissas de trabalho o estabelecimento de áreas prioritárias para atuação integrada dos órgãos; o aumento da efetividade da fiscalização e do combate aos ilícitos ambientais e fundiários; e o fortalecimento e integração dos órgãos, garantindo a continuidade na condução em todo o território pelos órgãos de fiscalização de suas missões institucionais, com a priorização das áreas propostas no Plano (Brasil, 2021).

Assim, conforme já mencionado, cabe ao Conselho Nacional da Amazônia Legal articular e coordenar as atividades dos demais órgãos da administração federal responsáveis pelo combate aos ilícitos ambientais na região amazônica, em conformidade com o desenho institucional e diretrizes contempladas no Plano Amazônia 2021/2022 e em seu Ato de criação.

Contudo, não obstante seu status de órgão colegiado e papel de gestor central, o referido Conselho é composto apenas por entidades federais, não prevendo a participação descentralizada das demais esferas de governo em nível Estadual e Municipal, nem de representantes da sociedade civil.

Tal déficit representativo soa paradoxal na medida em que, entre os eixos de atuação a serem desenvolvidos pelo Plano Amazônia 2021/2022, consta a necessidade de fortalecimento e integração dos órgãos que atuam na Amazônia Legal (Brasil, 2021). Ademais, não se mostra crível conceber que tal órgão seja capaz de desenvolver com legitimidade uma política pública de repressão aos ilícitos ambientais e fundiários no ecossistema amazônico atuando de maneira centralizada, sem qualquer participação e controle social.

Não há dúvidas de que o caminho proposto pelo Conselho Nacional da Amazônia Legal de governança verticalizada e fechada ao debate desconsidera a complexidade multifatorial que envolve o bioma Amazônico, região

órgão colegiado ao qual compete coordenar e acompanhar a implementação das políticas públicas relacionadas à Amazônia Legal.

territorialmente extensa e ocupada por um plexo multiétnico e por diferentes comunidades, com interesses naturalmente antagônicos e características diversas.

Nesse contexto, verifica-se notório retrocesso representativo na recriação e na nova composição do Conselho Nacional da Amazônia Legal, instituída pelo Decreto n.º 10.239, de 11 de fevereiro de 2020, que revogou o Decreto n.º 1.514, de 27 de junho de 1995. Este, originariamente, consagrava em seu art. 3, Inciso II, a participação dos Governadores dos Estados que compreendem a Amazônia Legal. Não menos importante é que com a recriação do referido Conselho perdeu-se a oportunidade de incluir a sociedade civil como um de seus membros permanentes, o que ampliaria o diálogo com os principais interessados e afetados pelas políticas instituídas pelo referido órgão, no caso as comunidades tradicionais e indígenas, agricultores familiares, de um modo geral o povo da floresta.

O Plano Amazônia optou por um modelo obtuso e fechado de tomada de decisões que inviabiliza a atuação multisetorial e sinergia de esforços em prol da repressão de ilícitos ambiental e fundiário na região amazônica. A realidade é que ao restringir a circulação transversal das informações, medidas e atos de governo relativos ao Plano Amazônia com as demais esferas de governo e com a sociedade representada, com foco em apenas um centro de poder e decisão, no caso o Poder Executivo Federal, o resultado foi o contrário do supostamente almejado, cassando-se a voz regionalizada dos Estados e particularizada das populações locais e indígenas, com a real possibilidade da burocracia e tecnicismo sobrepor ao interesse legítimo do povo da floresta.

Por outro lado, cabe destacar que o Conselho Nacional da Amazônia Legal não guarda simetria e paralelo com outros Conselhos Nacionais de meio ambiente, a exemplo do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, componente do Sistema Nacional de Meio Ambiente e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, os quais têm composição amplamente democrática, contando com representantes das três esferas de governo e da sociedade civil.

Nota-se que o Conselho da Amazônia Legal adotou o caminho do isolamento institucional, ao contrário de outros Conselhos, tais como CONAMA e CNRH, que consideram a participação popular e a transparência pública como princípios inarredáveis para a construção responsável de uma matriz socioambiental em nível nacional. Em suma, ao se conceber um Conselho com tamanha relevância e missão, não se guardou proporcionalidade entre sua

importância institucional e a necessária representatividade apta a assegurar a máxima legitimidade em suas decisões.

3. O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO PILAR ESTRUTURAL DO ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL

3.1. *A participação popular no contexto internacional*

A participação popular na gestão pública é uma das formas de concretização da cidadania e vertente inerente a um Estado que se considere democrático, revestida da condição de direito ínsito a todo homem, tal como insculpido no art. 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), que assertivamente estabelece o direito a todo ser humano de tomar parte de seu governo e reafirma categoricamente que a vontade do povo será a base da autoridade do governo. Em face da sua relevância na implementação da agenda ambiental, o referido princípio é reconhecido e incorporado em diversos atos e tratados internacionais, tal como a Declaração da Rio 92, que alçou a participação popular na tomada de decisões em nível de princípio, assentando que as questões ambientais são mais bem tratadas com a participação de todos os cidadãos (Secretaria da Educação do Paraná, 1992). O referido diploma é considerado um marco em nível internacional no que tange à consagração da participação popular nas questões que envolvem a tutela ecológica, contemplando três instrumentos que alicerçam o conceito de participação pública em matéria pública ambiental: a) participação pública na tomada de decisões, b) acesso à informação, e c) acesso à justiça (Sarlet, 2017).

A temática também foi objeto de preocupação no âmbito da União Europeia que, por meio de seu Conselho, aprovou a Diretiva de n.º 90/313/CEE, estabelecendo liberdade de acesso à informação referente ao meio ambiente, assim como as formas e condições sobre como esta informação deve ser colocada à disposição do público em geral. Atribui ainda o dever das autoridades públicas de garantir pleno acesso a qualquer pessoa sobre informações relativas ao meio ambiente, independente de demonstrar qualquer interesse na questão (Conselho das Comunidades Europeias, 1990). É digno de nota que a referida Diretiva, em seu preâmbulo, ao tratar das considerações e motivos que levaram à sua edição, reconhece que a ampliação da informação significa melhoria na proteção ambiental.

Por último, mas não menos importante, é a consagração da informação e da participação popular no âmbito dos objetivos e metas almejados pela Organização das Nações Unidas para implementação da Agenda 2030, que visa

à transformação do mundo por meio de um plano de ação formulado em 2015 para os próximos 15 anos, estando centrado no desenvolvimento sustentável em nível mundial, em suas três dimensões: econômica, social e ambiental. Em seu objetivo de número 12, este visa assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis, de modo que o plano assim prevê: “12.8 Até 2030, garantir que as pessoas, em todos os lugares, tenham informação relevante e conscientização para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida em harmonia com a natureza” (ONU Brasil, 2015, s. p.).

Portanto, é notória a robusta estrutura normativa que sedimenta o status à informação, o princípio da participação popular ambiental como um dos elementos indispensáveis na promoção do desenvolvimento sustentável e o papel ativo da sociedade na formulação das políticas públicas relativas ao meio ambiente.

3.2. A Participação Popular na Constituição Federal e sua importância para o fortalecimento do Estado de Direito Ambiental

No âmbito doméstico, o tratamento não é diferente, de modo que a participação popular é alçada à condição de princípio estruturante, constituindo, juntamente com outros princípios, o núcleo essencial protetor do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tal como previsto no Texto Constitucional, por meio de seu art. 225, caput. (Leite, 2015) (art. 225, caput CF/88). Em decorrência desta matriz principiológica, abraçada naturalmente tanto em âmbito internacional como internamente, como via necessária à construção do Estado democrático, na vertente ambiental, cabe ao Poder Público assegurar à coletividade, papel central na formulação e execução das decisões ambientais (Leite, 2015).

A concretização de um Estado Socioambiental de Direito, conforme assevera Sarlet (2017, p. 257) “pressupõe uma sociedade civil politizada, criativa e protagonista do cenário político estatal, reclamando por um cidadão autônomo e participativo, portanto, não submisso à máquina estatal e ao poder econômico”. Ou seja, segundo os autores, ela deve ser edificada a partir de sua base, de baixo para cima, e não ao contrário.

Trata-se da situação em que os cidadãos como destinatários da ação estatal fornecem uma participação contributiva na gestão e na consecução dos fins almejados pela Administração (especialmente as comunidades tradicionais afetadas pelas decisões do Conselho da Amazônia Legal), uma via de mão dupla que oxigena e legitima as decisões.

A ampliação da participação é uma vertente necessária para a construção participada do mérito, de modo que as decisões do Conselho da Amazônia, à luz de uma concepção real de Estado Democrático de Direito, de pluralismo político e participativo, apresentem-se como um espaço inclusivo de todos os interessados na pretensão coletiva e no debate do mérito. A própria construção do conceito de cidadania a partir do modelo de processo e procedimento coletivo democrático decorre da implementação do direito de participação de todos os interessados no provimento e nas decisões tomadas pelo CNAL (Costa, 2012).

Veja-se o caso do bioma Amazônia, que conta com uma diversidade étnica populacional composta por mais de 440 mil indígenas, distribuídos em 180 povos diferentes, mais de 1 000 comunidades quilombolas, populações tradicionais formadas por ribeirinhos, seringueiros, piaçabeiros, peçonheiros, sem mencionar a ocupação fundiária por agricultores familiares e diversos outros povos que vivem do sustento que extraem da floresta. Alijar toda esta cadeia étnica do processo decisório é desprezar as características culturais e sociais que promovem o manejo florestal deste ecossistema e ignorar a fonte empírica que resulta de diversas gerações de povos que habitaram a floresta e sua inegável contribuição na conservação.

Não se pode ignorar que “as práticas dos povos e comunidades possuem tradicionalmente uma lógica de manejo para a sustentabilidade, muitas vezes renegada pela sociedade, mas que vem se mostrando a alternativa mais viável para a sobrevivência da Amazônia” (ISPN, 2022, s.p.). O povo da floresta é o principal conhecedor da realidade e da diversidade do ecossistema amazônico e, portanto, aliado indispensável e insubstituível na política de proteção da floresta.

Neste sentido, Fiorillo destaca a existência de uma via circular estabelecida entre cidadãos e viabilizada por meio de uma integração construtiva, que permite, além de uma abertura, um diálogo primordial ao fortalecimento do regime democrático ao afirmar que:

A força e a consistência de ação da Administração não se demonstram, porém, pelo seu fechamento relativamente ao exterior, sobretudo aos destinatários da sua ação (os cidadãos). Pelo contrário, a capacidade de adotar e impor políticas de planejamento pela Administração passa em grande medida pela promoção de uma maior abertura desta, acalentando o diálogo e com base neste construindo políticas e elaborando planos nos quais se reveem todos aqueles que por eles são tocados.

Reforça-se a necessidade de se estabelecer uma integração construtiva entre a formação cívica dos cidadãos e a sua intervenção participativa no planejamento e as esferas de decisão política, isto é, daqueles que têm a responsabilidade de orientar e regular a vida das cidades, consideração vital na existência e no desenvolvimento das sociedades democráticas (Fiorillo, 2015, p. 265).

Também observa que o ideal é uma composição híbrida dos conselhos, isto é, com a participação da sociedade juntamente com o poder público, formando um misto entre democracia representativa e direta, como leciona Avritzer ao chamá-las de “instituições mistas, formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta” (Avritzer, 1998 *apud* Fiorillo, 2015, p. 286).

A premissa acima apresentada é mera aplicabilidade e adesão prática pela gestão governamental ao postulado constitucional inscrito no art.1, caput, que prevê que todo poder emana do povo, viabilizando a participação direta do cidadão nos órgãos e Conselhos ambientais e nos rumos das políticas públicas voltadas à preservação do meio ambiente.

Consoante entendimento de Bonavides (2001), a democracia participativa reflete o espírito da Constituição, um paradigma de juricidade compendiando na dignidade da pessoa humana. E que o quebramento deste espírito configura a maior das inconstitucionalidades, cabendo à via judicial tolher as políticas de governo ofensivas do direito popular e da soberania do país, o que em sua visão somente é possível numa democracia participativa.

Outra importante consequência da democratização e abertura à participação mista nos Conselhos é que ao se abrir as portas para vozes externas à Administração mediante a participação popular, também se caminha em direção à consecução e ao atendimento do princípio da transparência pública. Há uma ligação umbilical entre os dois postulados, pois o controle social permite uma gestão compartilhada de decisões, dividindo a responsabilidade entre todos os atores, seja nos erros ou nos acertos.

A gestão compartilhada e a divisão de espaços entre Poder Público e sociedade representam uma vertente daquilo que Ferrajoli (2011) chama de plano ou conotação substancial da democracia a partir da procedimentalização

dos direitos fundamentais em oposição ao viés meramente político ou formal dos demais direitos garantidos constitucionalmente.

4. LACUNA PARTICIPATIVA NO CONSELHO NACIONAL DA AMAZÔNIA LEGAL – AUSÊNCIA DE SIMETRIA COM O CONAMA E CNRH E INOBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO FEDERATIVO

O Conselho Nacional da Amazônia Legal, apesar de idealizado como um órgão Colegiado, acaba por apresentar características de órgãos de assessoramento ou de função apenas de gestão burocrática-técnica, reduzindo-se a um mero grupo de trabalho, a exemplo de tanto outros órgãos que já existiram, foram criados e, posteriormente, extintos no âmbito do Governo Federal, de relevância e âmbito de atuação consideravelmente reduzido.

A forma de composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente não guarda paralelo com o modelo aberto e participativo de outros importantes Conselhos de Meio Ambiente em nível federal, como o CONAMA e o CNRH, integrantes, respectivamente, do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH. Nota-se que a Constituição Federal contemplou um modelo federativo de divisão de competências e atribuições destinadas às três esferas de Poder, com maior concentração de poderes e atribuições reservados à União.

No que tange à matéria ambiental, dado o status híbrido e bivalente atribuído ao meio ambiente, sendo este considerado não apenas um direito, mas também um dever dirigido a todos, com a missão de defendê-lo e preservá-lo, conforme estabelecido pelo art.225, caput, nada mais coerente que envolver todos os entes federativos na sua proteção e conservação, tal como preconizado pelo Texto Constitucional em seu art. 23, Inciso VI, que não estabeleceu diferenciação ou hierarquia na forma, competência ou modo de atuação dos entes federativos, sendo, portanto, de responsabilidade comum adotar medidas administrativas e legislativas para a proteção ecológica.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 estabelece que os entes federativos são autônomos (arts. 1º e 18), não havendo uma estrutura estatal hierarquizada, não podendo se afirmar, por exemplo, que os Municípios ocupam o último degrau. Pelo contrário, os Estados, o Distrito Federal e os municípios são sujeitos ativos e atores do pacto federativo (Milaré, 2014) ao lado da União Federal.

Verifica-se que ao traçar a competência comum dos entes federados, a Constituição Federal sinalizou rumo a um modelo de atuação conjunta e

coordenada, visando à soma de esforços entre cada esfera de governo, cada um no seu espectro de atuação. Em sentido oposto, a criação do Conselho Nacional da Amazônia Legal se afastou do espírito federativo previsto constitucionalmente, pois não previu a participação nem dos Estados que compõem a Amazônia Legal nem dos Municípios.

Visando reforçar este espírito federativo, o legislador infraconstitucional, por meio da Lei Complementar n.º 140/2011, erigiu a cooperação entre os entes federativos como o modelo ideal para garantir uniformidade da política ambiental, sem se perder a capilaridade regional e local, tendo como objetivo fundamental promover a gestão ambiental de forma descentralizada, democrática e eficiente (Brasil, 2011, Art. 1, 3º, I e IV).

A propósito, cabe lembrar que o Supremo Tribunal Federal debruçou sobre tema similar e paradigmático para desenvolvimento dessa pesquisa ao analisar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de n.º 623/DF (Supremo Tribunal Federal, 2019), que discute acerca da constitucionalidade das alterações promovidas pelo Decreto Presidencial n.º 9.806/2019. Tal ato proveniente do Poder Executivo limitou de forma significativa a participação da sociedade civil no âmbito do CONAMA. Com a edição deste Decreto, o número de assentos dos representantes da sociedade civil foi reduzido de vinte e dois para quatro, implicando perda de representatividade popular perante este Conselho.

A ministra relatora do caso, Rosa Weber, deferiu medida cautelar e determinou a suspensão da eficácia do referido Decreto até o julgamento do mérito da ação. A decisão se fundamentou na necessidade de se assegurar a pluralidade participativa e a igualdade política e de conter retrocessos institucionais e ambientais.

Entre os argumentos apresentados pela Ministra relatora para justificar o deferimento da medida cautelar, destaca-se a necessidade de evitar o desmantelamento das estruturas orgânicas que viabilizam a participação democrática de grupos sociais heterogêneos, de modo que o processo decisório não se transforme em um sistema hegemônico, concentrado e não responsivo. No seu voto também destacou que a moldura normativa que estabelece a organização procedimental dos Conselhos é uma garantia de contenção do poder do Estado frente à participação popular.

Em suma, tal como assentado pelo Supremo Tribunal Federal, a ausência de representação popular e de participação dos Estados e Municípios no Conselho Nacional da Amazônia Legal, o qual tem relevante papel na condução da

política de repressão aos ilícitos ambientais e conservação deste ecossistema, atenta contra o ideal estabelecido pela Constituição Brasileira de atuação coordenada e harmônica entre os entes federados e representa um retrocesso institucional, democrático e socioambiental ao desconsiderar a essencialidade da participação plural de comunidades com inegável riqueza etnocultural.

5. CONCLUSÃO

A soberania popular é considerada um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, expressamente previsto no artigo 1º da Constituição brasileira de 1988. Nesse sentido, o princípio da participação popular é o norte para que a sociedade civil possa efetivamente participar de todo diálogo institucional referente à tomada de decisões que sejam de interesse da coletividade. Garantir a ampla dialeticidade e a exauriência argumentativa na tomada de decisões estatais constitui um meio de assegurar a legitimidade democrática dos provimentos estatais.

Ao longo da presente pesquisa foi demonstrado que a participação popular também integra o rol de parâmetros democráticos adotados pelo direito internacional na tomada de decisões pelos Estados soberanos. O resultado prático e efetivo de uma política pública passa diretamente pela oportunidade conferida aos seus destinatários de poderem participar de forma ampla do debate de todas as questões consideradas de interesse da coletividade.

Quando o Estado nega, limita ou suprime o direito de participação popular na construção e no planejamento de políticas públicas age de forma autocrática e contrária aos ditames do Estado Democrático de Direito.

Foi demonstrado ao longo da pesquisa que a população local e as comunidades indígenas não participaram dos debates referentes à construção do Plano Amazônia 2021/2022, haja vista que todas as deliberações foram tomadas de forma verticalizada e unilateral pelo governo federal. Em razão disso, restou comprometida a legitimidade democrática da respectiva política pública, uma vez que somente com a ampla publicidade e exauriência argumentativa é que se torna possível a democraticidade do provimento estatal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bonavides, P. (2001). Teoria constitucional da democracia participativa. São Paulo: Malheiros.
- Brasil (1988). Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico.
- Brasil (2011). Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011. Brasília, DF. Recuperado em 25 de fevereiro de 2022 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm.
- Brasil (2021). Resolução n.º 3, de 9 de abril de 2021. Aprova o Plano Amazônia 2021/2022, e dá outras providências. Brasília, DF, 2021.
- Conselho das Comunidades Europeias. Diretiva do Conselho de 7 de junho de 1990 relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1990, n.º L 158/56.
- Costa, F. V. (2012). Mérito processual: a formação participada nas ações coletivas. Belo Horizonte: Arraes Editores.
- Ferrajol, L. (2011). Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora.
- Fiorillo, C. A. P.; Ferreira, R. M. (2015). Direito Ambiental Contemporâneo. São Paulo: Saraiva.
- ISPAN (2022). Os povos da Floresta. Recuperado em 25 de fevereiro de 2022 de <https://ispan.org.br/biomas/amazonia/povos-e-comunidades-tradicionais-da-amazonia/>.
- Leite, J. R. M.; Canotilho, J. J. G. (2015). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro (6ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- Milaré, E. (2014). Direito do Ambiente (9ª ed.). São Paulo: Revista do Tribunais.
- ONU (1948). Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. Recuperado em 2 de fevereiro de 2022 de <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.
- ONU (2015). Brasil. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Recuperado em 25 de fevereiro de 2022 de <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>.
- Sarlet, I. W. (2017). Princípios do Direito Ambiental (2ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- Secretaria da Educação do Paraná (1992). Agenda 21, Declaração do Rio e Declaração de princípios sobre florestas. Recuperado em 2 de fevereiro de 2022 de http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/a21_florestas.pdf.
- Supremo Tribunal Federal. ADPF 623. Arguição de descumprimento de Preceito Fundamental. Recuperado em 17 de fevereiro de 2022 de <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774620>.
- Vilela, P. R. (2021). Plano do governo apresenta metas para reduzir desmatamento na Amazônia. Agência Brasil on-line. Recuperado em 2 de fevereiro de 2022 de <https://n9.cl/e57iw>.

MIGRAÇÕES TRANSNACIONAIS NA
AMAZÔNIA LEGAL: O NORTE GLOBAL
E O SUL GLOBAL NA FRONTEIRA

*Migraciones transnacionales en la
Amazonia Legal: el Norte Global
y el Sur Global en la frontera*

Transnational Migrations in the
Legal Amazon: the Global North and
the Global South at the Border

ROSANA BAENINGER

Universidade Estadual de Campinas (Unicamp, Brasil)

NATÁLIA BELMONTE DEMÉTRIO

Universidade Federal de Roraima (UFRR, Brasil)

JÓICE DE OLIVEIRA SANTOS DOMENICONI

Universidade Estadual de Campinas (Unicamp, Brasil)

RESUMO

Esse artigo representa um esforço teórico e empírico de compreensão das transformações na fronteira Norte do Brasil, particularmente na Amazônia, e dos novos fluxos migratórios na região. De um lado, discute-se as dinâmicas referentes ao Norte Global, para as quais a Amazônia emerge como fronteira econômica. De outro lado, no debate sobre migrações Sul-Sul, a região amazônica consolida-se como fronteira dos direitos humanos, trazendo fluxos migratórios não apenas históricos e de países fronteiriços, mas também migrações inéditas para essa localidade, com origem sobretudo na América Central e na África. Nessa linha, o trabalho revela a consolidação da Amazônia como espaço de disputa nas migrações internacionais, quer seja para o capitalismo global, quer seja para as questões hoje denominadas humanitárias, com a presença de novos agentes sociais e atores institucionais, que se articulam aos desafios advindos das migrações Sul-Sul e do refúgio.

Palavras-chave: migrações internacionais; Norte Global; Sul Global; fronteira; Amazônia.

RESUMEN

Este artículo representa un esfuerzo teórico y empírico por comprender las transformaciones en la frontera norte de Brasil, particularmente en la Amazonia, y los nuevos flujos migratorios en la región. Por un lado, se discuten las dinámicas relacionadas con el Norte Global, para el cual la Amazonia surge como frontera económica. Por otro lado, en el debate sobre las migraciones Sur-Sur, la región amazónica se consolida como frontera de los derechos humanos, incorporando flujos migratorios no solo históricos y provenientes de países limítrofes, sino también migraciones inéditas hacia esta localidad, con origen principalmente en América Central y África. En esta línea, el trabajo revela la consolidación de la Amazonia como espacio de disputa en las migraciones internacionales, ya sea para el capitalismo global o para las cuestiones hoy denominadas humanitarias, con la presencia de nuevos agentes sociales y actores institucionales que se articulan a los desafíos provenientes de las migraciones Sur-Sur y del refugio.

Palabras clave: migraciones internacionales; Norte Global; Sur Global; frontera; Amazonia.

ABSTRACT

This article represents a theoretical and empirical effort to understand the transformations taking place in Brazil's northern frontier, particularly in the Amazon, and the new migratory flows in the region. On one hand, it discusses the dynamics related to the Global North, for which the Amazon emerges as an economic frontier. On the other hand, within the debate on South-South migration, the Amazonian region has been consolidated as a frontier of human rights, bringing together migratory flows not only of a historical nature and from neighboring countries, but also unprecedented migrations to this locality, originating mainly from Central America and Africa. Along these lines, the study reveals the consolidation of the Amazon as a contested space in international migration, whether in relation to global capitalism or to issues now termed humanitarian, with the presence of new social agents and institutional actors who engage with the challenges arising from South-South migration and refuge.

Keywords: international migrations; Global North; Global South; border; Amazon.

1. INTRODUÇÃO

O panorama das migrações internacionais para o Brasil no século XXI ganha novos contornos, sentidos e temporalidades à medida que o país se insere na rota de fluxos migratórios representativos do contexto atual, de crescente mobilidade internacional do capital e do trabalho (Sassen, 2010). Permeadas por mudanças nas formas de comunicação, na rapidez dos meios de transporte e nas tecnologias de transmissão de informações, além do lugar que o Brasil e a América Latina ocupam nos diferentes espaços da produção global (Martine, 2005), as migrações ganham cada vez mais dimensões transnacionais à medida que conectam contextos locais e regionais a processos globais (Guarnizo, Portes, & Haller, 2003; Pellegrino, 2003). Diante deste cenário, a dinâmica migratória em nível regional, como o caso da Amazônia brasileira, é reconfigurada em termos de origem dos fluxos, sua distribuição espacial e suas seletividades impostas à mobilidade populacional (Aragón, 2017).

Essas transformações refletem tanto as dimensões que essa região assume na geopolítica global, quanto as articulações locais que conferem um novo lugar para a Amazônia no Brasil (Becker, 2005). Por um lado, ao possuir os “maiores estoques de recursos minerais necessários para os avanços tecnológicos do século XXI” (Amim, 2015, p. 26), esse território torna-se espaço

de disputa entre as principais potências econômicas mundiais, fortalecendo fluxos migratórios com origem sobretudo nos países do Norte Global — como Estados Unidos, Japão e Alemanha —, mas também nos países emergentes do Sul Global, como a China e a Coreia do Sul (Amim, 2015; Aragón, 2017). Por outro lado, as melhorias dos transportes e das condições de comunicação, os acordos bilaterais e de integração física, somados à porosidade da fronteira e à consolidação do Brasil na rota das migrações transnacionais de refúgio, não apenas redefinem as migrações fronteiriças, como também canalizam para a Região Amazônica processos migratórios inéditos, compostos majoritariamente por solicitantes de refúgio oriundos de outros países do Sul Global (Aragón, 2017; Baeninger, 2018a; Silva, 2015).

À luz desse cenário, esse texto buscar analisar as migrações transnacionais na Amazônia legal brasileira¹ considerando a heterogeneidade dos processos migratórios internacionais, com a presença de imigrantes do Norte Global e do Sul Global.

A região conecta imigrantes altamente qualificados — vinculado às empresas transnacionais, com imigrantes em postos de gerência, direção, engenharia, tecnologia da informação — que expressam a globalização por cima (Portes, Guarnizo, & Landolt, 2003) e o “sistema financeiro, da informação e do domínio do poder das principais potências mundiais” (Becker, 2005, p. 72). Para esse contingente imigrante, grupo emblemático das relações tecidas com o Norte — mas também com o Sul Global, ainda que em menor medida — a Região Amazônica desponta-se como fronteira econômica, ou seja, uma “reserva de valor para a realização de capital futuro” (Becker, 2005, p. 74).

Já no paradigma das Migrações Sul-Sul (Phelps, 2014), a Amazônia se insere na mobilidade do capital, da força de trabalho e das crises que compõem a periferia do capitalismo global (Basso, 2003), com contingentes populacionais cada vez mais despojados das condições necessárias à sua sobrevivência (Sassen, 2014), emergindo a fronteira como área limite dos direitos humanos (Baeninger & Mesquita, 2016). Diante também dessas migrações transnacionais, é reveladora a entrada na região Amazônica de diversas organizações internacionais, da sociedade civil e de missões religiosas — que já disputavam esse espaço em décadas anteriores (Becker, 2005) — mas que

¹ A regionalização da Amazônia legal utilizada neste trabalho contempla os estados do Acre, Amazonas, Amapá, Rondônia, Roraima, Mato Grosso, Tocantins, Pará e Maranhão e representa 59 % do território brasileiro (Aragón, 2017).

agora, com a forte presença do Estado via Operação Acolhida² e Programa de Interiorização de venezuelanos em Roraima, assumem protagonismo nos deslocamentos da população imigrante (Baeninger, 2018a). A concentração desses atores paraestatais (Amar, 2020) tem forte influência na construção das redes de apoio a essa população, revelando um novo modelo de governança das migrações internacionais (Mármora, 2010) no Brasil, no qual se verifica elementos do humanitarismo discutido por Amar (2020).

Levando em consideração o conjunto dessas preocupações de pesquisa, esse trabalho combina informações advindas de registros administrativos de diferentes instituições (Polícia Federal, Caixa Econômica Federal e Organização Internacional para as Migrações) com indicadores derivados de investigações realizadas pelo IBGE (Pesquisa de Perfil Municipal - Munic) e por universidades (Pesquisa Impactos da Pandemia de COVID-19 nas Migração Internacional no Brasil (Fernandes & Baeninger, 2020)). As análises dessas fontes possibilitam apreender a complexidade dos processos migratórios na Região Amazônica no século XXI, corroborando a fronteira Norte como espaço geopolítico de disputa nas migrações internacionais.

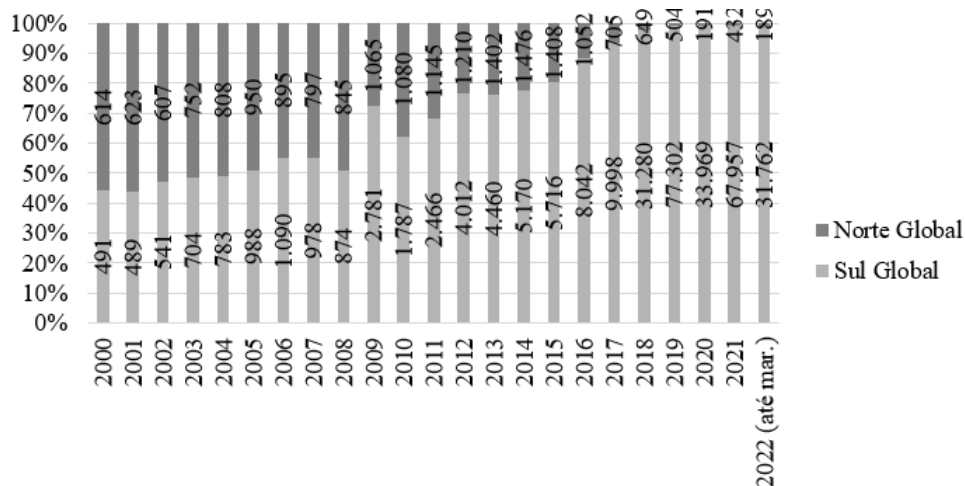
2. A AMAZÔNIA COMO FRONTEIRA ECONÔMICA: A PRESENÇA DE IMIGRANTES INTERNACIONAIS

De acordo com Becker (2005, p. 74), a “constituição da Amazônia como fronteira do capital natural em nível global” alinha-se à interpretação desse espaço como grande reserva de valor, sobretudo “no que tange ao uso da biodiversidade condicionada ao avanço da tecnologia”. Essa visão recrudescer as disputas imperialistas pelos estoques de riquezas naturais ali concentradas, fortalecendo fronteiras políticas e conflitos de todas as ordens (Becker, 2005). Paralelamente à acumulação pautada na biodiversidade, a autora também salienta a expansão da fronteira agromineral, principalmente nos estados do Mato Grosso, Pará, Maranhão e Tocantins, comandada por madeireiros, pecuaristas, sojeiros e empresas transnacionais que a promovem “com recursos próprios” (Becker, 2005, p. 80). Diferente do movimento subsidiado pelo Governo Federal nos anos 1970, a atual ocupação da fronteira amazônica destaca-se pelo seu caráter industrializante, com forte presença do capital transnacionais, a exemplo da

² A Operação Acolhida constitui uma força-tarefa humanitária estruturada pelo governo brasileiro em Roraima para gerir o intenso fluxo de venezuelanos na região. Entre suas ações, destaca-se o ordenamento de fronteira (com regularização migratória), acolhimento e interiorização. Para maiores informações consultar: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida>. Acesso 05/05/2022.

Zona Franca de Manaus: um ponto “geopolítico colocado pelo Estado (...) em pleno ambiente extrativista tradicional” (Becker, 2005, p. 73).

GRÁFICO 1. Imigrantes internacionais registrados no Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA), entre 2000 e março de 2022, residentes nos estados da Amazônia Legal, segundo ano de registro e origem Norte-Sul



Fonte: Sistema de Registro Nacional Migratório-SISMIGRA. Departamento da Polícia Federal - Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil/OBMigra. Tabulações Observatório das Migrações em São Paulo – NEPO/UNICAMP

Esse fenômeno engendra a presença crescente da migração internacional nos estados da Amazônia Legal brasileira, revelando também os efeitos dos investimentos estrangeiros na região que, ao redesenharem o mercado de trabalho local, irão mobilizar um excedente populacional tanto na base como no topo da hierarquia ocupacional (Sassen, 1998). De fato, os dados da Polícia Federal referentes ao Sismigra (Sistema Nacional de Registro Migratório³) apontam um aumento significativo desses registros nas últimas duas décadas: de 1 016, em 2000; para quase 78 mil, em 2019; 68 mil, em 2021; e quase 32 mil apenas nos três primeiros meses de 2022 (Gráfico 1).

³ Os registros do SISMIGRA (Ministério da Justiça e Segurança Pública/OBMigra) contemplam imigrantes cadastrados para emissão de Registro Nacional Migratório, ou seja, não-nacionais que permaneceram por mais de três meses no Brasil, regularizaram sua condição migratória e obtiveram o Registro Nacional Migratório (RNM).

Esse crescimento da migração internacional na Amazônia Legal brasileira é acompanhado de uma profunda transformação dos fluxos populacionais na região. Até 2004, sobressaíam os imigrantes do Norte Global. Desde então, o protagonismo das migrações Sul-Sul – as quais chegam a representar quase 100 % dos registros desde 2019 – expressa as reconfigurações das migrações na fronteira (Baeninger, 2018b) e as novas conotações que esse espaço passa a ocupar na rota das migrações transnacionais (Baeninger & Mesquita, 2016).

Sem dúvidas, a migração haitiana, mais evidente desde 2011, é um exemplo importante desse processo, à medida que redefiniu a Amazônia Legal no mapa das migrações internacionais para o Brasil e trouxe o Sul Global para a fronteira. Do ponto de vista jurídico, os amparos legais para a permanência documentada de imigrantes na região indicam a hierarquização das nacionalidades e a sobreposição de seletividades para os diferentes fluxos de imigrantes advindos dos países que compõem o Norte Global e o Sul Global. No caso dos amparos legais para imigrantes do Norte Global prevalecem concessões de vistos para cientista, pesquisador, professor, técnico ou profissional, missão de estudos,

QUADRO 1. Imigrantes internacionais do Norte Global e Sul Global registrados no SISMIGRA, entre 2000 e março de 2022, na Amazônia Legal, segundo amparo legal

Amparo legal	Descrição	Norte Global
Artigo 13 - Item V - Lei 6.815/80	Dispõe sobre o visto temporário a ser concedido ao estrangeiro que pretenda vir ao Brasil na condição de cientista, pesquisador, professor, técnico ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato ou a serviço do governo brasileiro	5 357
Artigo 13 - Item I - Lei 6.815/80	Dispõe sobre o visto temporário a ser concedido ao estrangeiro que pretenda vir ao Brasil em viagem cultural ou em missão de estudos	1 961
Artigo 75, II, Lei 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro) e parecer 218/85 - CJ/MJ	Define as condições nas quais o imigrante não pode ser expulso do Brasil (regularização por cônjuge ou filho brasileiro)	1 906
Artigo 75 II Lei 6.815/80 e/ou Resolução Normativa 108/14	Dispõe sobre a concessão de visto temporário ou permanente e permanência definitiva a título de reunião familiar	1 514

Amparo legal	Descrição	Norte Global
Resolução Normativa 36/99 CNI/MTE	Concessão de visto temporário ou permanente a título de reunião familiar	1 241
Resolução Normativa 39/99	Dispõe sobre a concessão de visto para ministros de confissão religiosa ou membro de instituição de vida consagrada ou confessional, e de congregação ou ordem religiosa que venha ao País para prestação de serviços de assistência religiosa ou na condição de estudante	1 156
Artigo 37 - Lei 6.815/80	Dispõe que o titular de visto segundo o artigo 13, incisos V e VII, poderá obter transformação do mesmo para permanente (art. 16)	820
Artigo 13 - Item VII - Lei 6.815/80	Dispõe sobre o visto temporário a ser concedido ao estrangeiro que pretenda vir ao Brasil na condição de ministro de confissão religiosa ou membro de instituto de vida consagrada e de congregação ou ordem religiosa	651
Artigo 13 IV Lei 6.815/80 e Resolução Normativa 116/15	Disciplina a concessão de visto a cientista, pesquisador, professor e ao profissional estrangeiro que pretenda vir ao País para participar das atividades que especifica e a estudantes de qualquer nível de graduação ou pós-graduação	641
Artigo 37, Lei 13.445/17	Disciplina a concessão de visto ou autorização de residência para fins de reunião familiar ao imigrante: I) cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma; II) filho de imigrante beneficiário de autorização de residência, ou que tenha filho brasileiro ou imigrante beneficiário de autorização de residência; III) ascendente, descendente até o segundo grau ou irmão de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência; ou IV) que tenha brasileiro sob sua tutela ou guarda	504
Portaria 526/95 do Ministério da Justiça	Institui modelo único de Cédula de Identidade para Estrangeiro, determina o recadastramento dos estrangeiros residentes no País e dá outras providências	298
Outros amparos legais		3 350
Total Norte Global		19 399

Amparo legal	Descrição	Sul Global
Portaria interministerial n.º 9/18	Regulamenta a autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados	97 303
Portaria Interministerial n.º19/2021	Dispõe sobre a autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados	49 720
Artigo 2. Decreto 9.277/18	Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório	39 838
Artigo 1 - Resolução Normativa 126/17 CNIg	Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço	31 557
Decreto 6.975/09 - Acordo Residência Mercosul e Associados	Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile	18 640
Artigo 30, II, letra e Lei 13.445/17	Disciplina a concessão de autorização de residência ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que seja beneficiário de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida	11 741
Artigo 13 - Item V - Lei 6.815/80	Dispõe sobre o visto temporário a ser concedido ao estrangeiro que pretenda vir ao Brasil na condição de cientista, pesquisador, professor, técnico ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato ou a serviço do governo brasileiro	7 628
Resolução Normativa 27 de 25/11/98 do CNIg /MTE	Disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração	5 698
Artigo 75, II, Lei 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro) e parecer 218/85 - CJ/MJ	Define as condições nas quais o imigrante não pode ser expulso do Brasil (regularização por cônjuge ou filho brasileiro)	5 006

Amparo legal	Descrição	Sul Global
Artigo 75 II Lei 6.815/80 e/ou Resolução Normativa 108/14	Dispõe sobre a concessão de visto temporário ou permanente e permanência definitiva a título de reunião familiar	4 219
Artigo 16 e 18 lei 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro) e Resolução Normativa 97/12	Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti	4 018
Outros amparos legais		18 272
Total Sul Global		293 640

Fonte: Sistema de Registro Nacional Migratório-SISMIGRA. Departamento da Polícia Federal - Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil/OBMigra. Tabulações Observatório das Migrações em São Paulo – NEPO/UNICAMP

administrador, gerente, diretor ou executivo, os quais correspondem a quase 40 % dos amparos legais. Destaca-se também o amparo legal para ministros de confissões religiosas e a reunificação familiar (Quadro 1).

Entre imigrantes do Sul Global, por sua vez, predominam amparos legais adotados desde uma perspectiva multilateral, como no caso do Acordo de Residência do Mercosul, estabelecido entre países parte e associados ao bloco. Estes amparos legais representam 67 % dos 293 mil registros de imigrantes entre 2000 e março de 2022, o que reforça a importância da integração regional em termos da estruturação de instrumentos jurídicos comuns e compatíveis com as especificidades das migrações intrarregionais (Baeninger & Mesquita, 2016). A dinâmica Sul-Sul traz também as migrações qualificadas refletidas nos amparos legais referentes à permanência de imigrantes cientistas, pesquisadores, professores e técnicos respondendo, contudo, por apenas 3 % dessa imigração para a Região Amazônica. Vale ressaltar ainda a participação da migração transnacional de refúgio (Baeninger, 2016 e 2017), responsável por 20 % do total de registros, evidenciando a sobreposição de diferentes modalidades migratórias nesse território (Quadro 1).

3. A AMAZÔNIA COMO FRONTEIRA DOS DIREITOS HUMANOS: MIGRAÇÕES E REFÚGIO

Na Amazônia Legal, o debate acerca da mobilidade espacial da população se conecta de forma mais direta a uma permeabilidade das fronteiras, uma vez que o avanço das frentes de integração econômica e de infraestrutura conectam diferentes países da América Latina (Baeninger & Mesquita, 2016). Em perspectiva histórica, Pellegrino (2003) e Patarra (1996) ponderam que essas condições favoreceram a constituição de “tipos fronteiriços”, qual seja, deslocamentos que se configuram dinamicamente entre os limites político-administrativos estatais. Os espaços de fronteira, para Patarra & Baeninger (2006, p. 99) “vão constituindo pontos particularmente vulneráveis aos efeitos perversos da globalização e dos acordos comerciais sobre as condições de vida de grupos sociais envolvidos”, onde a garantia de direitos demanda a constituição de um aparato jurídico e burocrático que compreenda as especificidades do contexto local e pautado o entendimento dos imigrantes enquanto sujeitos de direitos.

Ao longo dos últimos anos, essas fronteiras ganharam novos contornos e dimensões transnacionais: da dinâmica migratória historicamente regional aos espaços da Amazônia Legal com novos atores e complexidades. Se no século xx, os espaços de fronteira eram pensados como área de expansão das migrações latino-americanas, com fluxos que desafiavam as perspectivas teóricas e metodológicas fundamentadas em percursos “de grandes distâncias, longas temporalidades e seletividades bem definidas” (Peres, 2018), no século xxi, as fronteiras são ressignificadas na medida em que passam a canalizar, também, processos “migratórios não-históricos e não-de vizinhança: fluxos migratórios transnacionais oriundos do Sul Global” (Baeninger, 2018b, p. 463).

As migrações Sul-Sul (Phelps, 2014), sobretudo a partir de 2011, com a imigração haitiana, transformaram as principais cidades-gêmeas da Amazônia brasileira em áreas de passagem para outros países e regiões do Brasil (Silva, 2015). Nessas localidades, o incremento das solicitações de refúgio – “um dos elementos da nova configuração da migração transnacional na fronteira” (Baeninger, 2018b, p. 469) – evidencia não apenas a crise na origem, onde a grave e generalizada violação dos direitos humanos coloca contingentes expressivos da população em movimento (Clochard, 2007), como também a crise no destino, manifesta pelos “regimes de controle migratório” e “suas formas de regulamentação” (Baeninger, 2017, p. 81).

Sem dúvidas, a Amazônia é protagonista na dinâmica das migrações transnacionais de refúgio no Brasil (Baeninger, 2016 e 2017), sendo

profundamente impactada pelo fechamento das fronteiras terrestres devido à pandemia de COVID-19 (Ramos, 2020). Tal como explicitado na Tabela 1, a Amazônia Legal Brasileira responde por mais de 80 % das 215 mil solicitações de refúgio protocoladas no Brasil entre 2017 e fevereiro de 2022, com destaque para os nacionais da Venezuela (84 % dos registros), do Haiti (10 %), de Cuba (4 %) e do Senegal (1 %). Além da morosidade na análise dos processos, a possibilidade de indeferimento do pedido e as condições desiguais de acesso a acolhida humanitária e de perspectivas de emprego compõem dimensões importantes da fronteira amazônica como área limite dos direitos humanos para essa população.

TABELA 1. Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado protocoladas nos postos de controle da Política Federal nas Unidades Federativas da Amazônia Legal e no Brasil, entre 2017 e fevereiro de 2022

Ano de registro da solicitação	UF Amazônia Legal	Brasil	Participação relativa da Amazônia Legal
2017	22 216	34 086	65,18
2018	66 241	80 310	82,48
2019	69 730	82 631	84,39
2020	24 648	29 025	84,92
2021	23 796	29 490	80,69
2022 (até fev.)	8 307	9 555	86,94
Total	214 938	265 097	81,08

Fonte: Sistema de Tráfego Internacionais-Módulo de Alerta e Restrições (STI-MAR). Departamento da Polícia Federal - Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil/OBMigra. Tabulações Observatório das Migrações em São Paulo – NEPO/UNICAMP

Esse limite para a garantia dos direitos humanos na fronteira amazônica também se expressa no Programa de Interiorização da imigração venezuelana pelo Governo Federal, desde 2018, com a transferência de imigrantes de Roraima para os demais estados do Brasil. Assim, a Amazônia Legal se transformou em um *reservatório da migração interna das migrações internacionais venezuelanas* com a redistribuição da imigração venezuelana partindo de Roraima para mais de 800 localidades no Brasil. Esta “migração dirigida” (Baeninger, 2018a) articula Estado e atores sociais que contribuem para consolidar a Amazônia como fronteira de direitos, com a presença

de organismos internacionais (ACNUR, OIM, OIT, UNFPA), poder público, universidades e instituições da sociedade civil — em especial de caráter religioso nacional, do Norte e do Sul Global.

Desde o lançamento desse programa, em abril de 2018, mais de 70 mil pessoas já foram interiorizadas⁴, fomentando diversas experiências locais de abrigamento e assistência a essa população. Especialmente na região amazônica, a concentração de atores paraestatais (Amar, 2020) tem forte influência na construção dessas redes de apoio e solidariedade. São essas articulações que suprem a ausência de uma política consolidada em nível local para migrantes e refugiados no país. Nesse sentido, a Pesquisa de Perfil Municipal, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2018, traz importantes informações sobre os instrumentos municipais de gestão migratória. Conforme ilustrado na tabela 2, menos de 1 % dos municípios do Brasil e da Amazônia Legal mantinham relação com alguma associação de imigrantes, ofereciam cursos regulares de português ou possuíam atendimento multilíngue nos serviços públicos.

O contexto da pandemia de COVID-19, vivido desde março de 2020, evidencia, ainda mais, a vulnerabilidade da população imigrante no espaço amazônico e a busca por direitos. Cerca de 47 % dos 424 imigrantes internacionais participantes da Pesquisa “Impactos da Pandemia de COVID-19 nas Migrações Internacionais no Brasil”, que estavam empregados antes da pandemia nos estados da Amazônia Legal, perderam seu emprego com o início da pandemia, especialmente entre maio e julho de 2020⁵, o que agravou as condições de vida de imigrantes e refugiados na região (Fernandes & Baeninger, 2020). A obtenção do auxílio emergencial dado pelo governo federal para mitigar os efeitos da crise econômica chegou a beneficiar 149 019 imigrantes no Brasil, dos quais 25 % foram obtidos por imigrantes residentes na Amazônia Legal (tabela 3). Imigrantes residentes no estado de Roraima responderam por quase a metade dos auxílios emergenciais da região e por 12 % do total dos auxílios

⁴ Essas informações são constantemente atualizadas pela Organização Internacional para as Migrações e podem ser acessadas em <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/informativos/informe-de-interiorizacao-marco-2022.pdf>. Acesso 06/05/2022.

⁵ O estudo, realizado entre maio a julho de 2020, contou com a organização do Grupo Interdisciplinar de Pesquisa e Extensão em Direitos Sociais e Migração (GIPE), do Grupo Distribuição Espacial da População (GEDEP) da PUCMINAS e do Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO/UNICAMP). No total, foram 2 475 participantes, dos quais 424 residentes nos estados da Amazônia Legal brasileira. Vale ressaltar que a pesquisa não possui caráter amostral.

atribuídos a imigrantes no Brasil; o Amazonas teve 12 755 imigrantes com esse benefício e Mato Grosso, 2 907.

Apesar da presença do Estado no auxílio emergencial, os resultados da pesquisa Impactos da Pandemia (Fernandes & Baeninger, 2020) revelaram que a metade dos imigrantes entrevistados no Brasil e na Amazônia Legal precisaram buscar informações sobre direitos sociais na pandemia. No entanto, a busca dessas informações por parte de imigrantes teve baixa procura nos próprios organismos do governo (Fernandes & Baeninger, 2020).

TABELA 2. Instrumentos de gestão migratória disponíveis nos municípios do Brasil e das Unidades da Federação (UF) da Amazônia Legal, em 2018

Quesitos presentes na MUNIC 2018	Brasil		UF da Amazônia	
	Total	%	Total	%
Municípios com algum mecanismo de cooperação para gestão migratório com os demais entes da federação	75	1,3	10	1,2
Municípios onde alguma associação e/ou coletivo da população imigrante/refugiados se relaciona com a prefeitura	81	1,5	7	0,9
Municípios com curso permanente de português voltado especificamente para imigrante/refugiado	48	0,9	5	0,6
Municípios com atendimento multilíngue nos serviços públicos	25	0,4	6	0,7
Municípios com abrigo para o acolhimento de imigrantes/refugiados	58	1,0	8	1,0
Municípios com Centro de Referência e Apoio a Migrantes e Refugiados	63	1,1	8	1,0
Municípios com formação/capacitação continuada interdisciplinar voltada à gestão migratória	47	0,8	9	1,1
Total de municípios em 2018	5 570	100	808	100

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2018. Tabulações Observatório das Migrações em São Paulo – NEPO/UNICAMP

TABELA 3. Imigrantes Internacionais com Auxílio Emergencial do Governo Federal na Pandemia, 2020

UF Amazônia Legal	Imigrantes Internacionais com auxílio emergencial
Acre	565
Amazonas	12 755
Amapá	195
Maranhão	-
Mato Grosso	2 907
Pará	1 162
Rondônia	1 871
Roraima	18 538
Tocantins	-
Total Amazônia Legal	37 993
Total Imigrantes -Brasil	149 019
Participação Imigrantes da Amazônia Legal (%)	25,50

Fonte: Caixa Econômica Federal apud Poder 360, 3.out.2020

No caso da Amazônia, a articulação entre diferentes atores consiste em um importante canal para a consolidação da Amazônia como fronteira de direitos. A busca de informações sobre direitos sociais por meio de organismos internacionais está concentrada nos estados com a presença das agências das Nações Unidas, com 40 % dos imigrantes respondentes da pesquisa no Estado de Roraima e 17 % dos imigrantes do Estado do Amazonas tendo confiado nestes organismos internacionais para conhecer seus direitos sociais na pandemia. O apoio de ONGs/sociedade civil na busca por informações sobre direitos sociais se destacou nos estados do Amapá e Acre, bem como para a média das respostas dos imigrantes da pesquisa em seu conjunto, com 30 % dos imigrantes entrevistados no Brasil procurando ONG/sociedade civil, já que os organismos internacionais estão participando da Operação Acolhida na fronteira Norte.

A internet também se apresentou como o meio mais eficaz para buscar as informações sobre direitos sociais na pandemia no Estado de Rondônia, com 45 % dos imigrantes entrevistados tendo acessado informações através deste meio de comunicação. Já o apoio de amigos e redes sociais mostrou-

se bastante precário como fonte de informações para o conhecimento dos direitos sociais na pandemia, o que é preocupante, pois denota a pouca autonomia desses imigrantes e a baixa construção de relações sociais e laços de solidariedade: reflexo das disputas do espaço geopolítico das migrações internacionais na Amazônia Legal.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A heterogeneidade dos movimentos migratórios na Amazônia Legal expressa as disputas estabelecidas no plano geopolítico e econômico global de reestruturação da produção, dos espaços de exploração de recursos naturais, da financeirização do capital internacional e da mobilidade da força de trabalho, passando pelos debates relativos à questão ambiental e atuação de organizações não governamentais. Soma-se à mobilidade em nível local e regional da Amazônia as novas migrações do Sul Global, em especial a migração refugiada, conjuntamente com a presença das migrações do Norte Global. A região passa, assim, a compor a rota das migrações internacionais em suas múltiplas composições e modalidades, consolidando-se como espaço importante da migração transnacional fora das cidades globais (Sassen, 1998).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amar, P. (2020). *O Arquipélago da Segurança: estados de segurança humana, políticas de sexualidade e o fim do neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Amim, M. M. (2015). Amazônia na geopolítica mundial dos recursos estratégicos do século XXI. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 107, 17-38.
- Aragón, L. E. (2017). Migrações internacionais contemporâneas na Pan-Amazônia: avanços e desafios de pesquisa. *Revista Latino-Americana de Estudos Avançados*, 2(1), 96-116.
- Baeninger, R. (2016). Migração transnacional: elementos teóricos para o debate. Em R. Baeninger et al. *Migração haitiana no Brasil* (pp. 13-44). Jundiá: Paco Editorial.
- Baeninger, R. (2017). Migrações Transnacionais de Refúgio no Brasil: a imigração síria no Brasil no século XXI. In C. Lussi. *Migrações Internacionais: Abordagens de Direitos Humanos* (pp. 13-29). Brasília: Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios.
- Baeninger, R. (2018a). Governança das migrações: migrações dirigidas de venezuelanos e venezuelanas no Brasil. In R. Baeninger, & J. C. Silva. *Migrações Venezuelanas* (pp. 135-138). Campinas: NEPO/UNICAMP.

- Baeninger, R. (2018b). Migrações Transnacionais na Fronteira: Novos Espaços da Migração Sul-Sul. In R. Baeninger, & A. Canales. *Migrações Fronteiriças* (pp. 462-474). Campinas: Nepo/Unicamp. Recuperado em 3 de março de 2021 de http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/_migfronteiricas.php.
- Baeninger, R., & Mesquita, R. B. (2016). Integração regional e fronteiras: desafios para a governança das migrações internacionais na América Latina. *Revista Transporte y Territorio*, 15, 146-163.
- Baeninger, R., Demétrio, N., & Domeniconi, J. (2020). Migrações Transnacionais na Amazônia Legal: o Norte Global e o Sul Global na Fronteira. In C. M. L. et al. (Org.). *Mobilidade humana na Pan-Amazônia: implicações teóricas e experiências* (pp. 25-49). Boa Vista: Editora da UFRR.
- Basso, P. (2003). Sviluppo diseguale, migrazioni, politiche migratorie. In F. Perocco. *Gli immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte* (pp. 82-117). Milano: Parte Prima.
- Becker, B. K. (2005). Geopolítica na Amazônia. *Revista Estudos Avançados*, 19(33), 71-86.
- Clochard, O. (2007). Les réfugiés dans le monde entre protection et illégalité. *EchoGéo*, 2, 1-10. Recuperado em [doi:doi.org/10.4000/echogeo.1696](https://doi.org/10.4000/echogeo.1696).
- Fernandes, D., & Baeninger, R. (2020). *Impactos da pandemia de covid-19 nas migrações internacionais no Brasil - Resultados de Pesquisa*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”.
- Guarnizo, L., Portes, A., & Haller, W. (2003). Assimilation and Transnationalism: Determinants of Transnational Political Action among Contemporary Migrants. *American Journal of Sociology*, 108(6), 1211-1248.
- Mármora, L. (2010). Modelos de Governabilidade Migratoria. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 18(35), 71-92. Recuperado em 3 de março de 2021 de <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/229>.
- Martine, G. (2005). A Globalização inacabada: as migrações internacionais e pobreza no século 21. *São Paulo em Perspectiva*, 19(3), 3-22.
- Patarra, N. (1996). Migrações Internacionais recentes - o caso do Brasil. Em N. P. (Coord.). *Emigração e Imigração Internacionais no Brasil Contemporâneo* (pp. 78-87). São Paulo: Fundo de População das Nações Unidas.
- Patarra, N., & Baeninger, R. (2006). Mobilidade Espacial da População no Mercosul: Metrôpoles e fronteiras. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(60), 83-102.
- Pellegrino, A. (2003). La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes. CEPAL - *Série Población y Desarrollo*, 35, 1-44.
- Peres, R. (2018). A presença boliviana em Corumbá-MS: a construção de um espaço migratório de fronteira. In R. Baeninger, & A. C. (Coords.). *Migrações Fronteiriças* (pp. 504-511). Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”.

- Phelps, E. (2014). *South-South migration: why it's bigger than we think, and why we should care*. Recuperado em 3 de março de 2021 de <https://themigrationist.net/2014/02/06/south-south-migration-why-its-bigger-than-we-think-and-why-we-should-care/>.
- Portes, A., Guarnizo, L., & Landolt, P. (2003). *La globalización desde abajo: Transnacionalismo inmigrante y desarrollo, la experiencia de Estados Unidos y América Latina*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Ramos, A. de C. (2020). Construindo muralhas: o fechamento de fronteiras na pandemia do covid-19. In R. Baeninger, L. R. Vedovato, & S. Nandy. *Migrações Internacionais e a pandemia de covid-19* (pp. 109-118). Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”.
- Sassen, S. (1998). *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel.
- Sassen, S. (2010). *Sociologia da Globalização*. Porto Alegre: Artmed.
- Sassen, S. (2014). *Expulsions: brutality and complexisty in the Global Economy*. Cambridge; London: The Belknap Press of Havard University Press.
- Silva, A. da. (2015). Fronteira Amazônica: Passagem Obrigatória para Haitianos? *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU)*, 23(44), 119-134.

LA CUESTIÓN INDÍGENA EN
LA FRONTERA AMAZÓNICA: EL
CASO DEL ALTO RÍO NEGRO

*A questão indígena na fronteira
Amazônica: o caso do Alto Rio Negro*

The Indigenous Question on
the Amazonian Border: the Case
of the Upper Rio Negro

NICOLE GRELL MACIAS DALMIGLIO

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp, Brasil)

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es promover un análisis en torno a la disputa de narrativas en el proceso que busca formular una agenda de seguridad en zonas de frontera con base en Tierras Indígenas, con énfasis en la región de Alto Río Negro. De esta forma, el eje de la investigación se centra en el tema de la condición diferencial de las Tierras Indígenas, un modelo importante para la preservación y salvaguarda de los derechos de los pueblos indígenas y originarios, y el proceso de titularización de las Tierras Indígenas impulsado por las Fuerzas Armadas. Por lo tanto, el trabajo busca evidenciar la influencia de estas narrativas dentro del proceso de toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas.

Palabras-clave: Tierras Indígenas; políticas públicas; Agenda-Setting.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é promover uma análise em torno da disputa de narrativas no processo que busca formular uma agenda de segurança em áreas de fronteira com base em Terras Indígenas, com ênfase na região do Alto Rio Negro. Dessa forma, o eixo da pesquisa concentra-se na condição diferenciada das Terras Indígenas, um modelo importante para a preservação e salvaguarda dos direitos dos povos indígenas e originários, bem como no processo de titularização das Terras Indígenas impulsionado pelas Forças Armadas. Portanto, o trabalho busca evidenciar a influência dessas narrativas dentro do processo de tomada de decisões no âmbito das políticas públicas.

Palavras-chave: Terras Indígenas; políticas públicas; Agenda-Setting.

ABSTRACT

The objective of this work is to promote an analysis of the dispute over narratives in the process of formulating a security agenda in border areas based on Indigenous Lands, with emphasis on the Upper Rio Negro region. In this way, the research focuses on the differential condition of Indigenous Lands, an important model for the preservation and safeguarding of the rights of Indigenous and native peoples, as well as on the process of land titling of Indigenous Lands driven by the Armed Forces. Therefore, the study seeks to highlight the influence of these narratives within the decision-making process in the sphere of public policies.

Keywords: Indigenous Lands; public policies; Agenda-Setting.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de este artículo es comprender las dificultades de la gestión territorial y ambiental de las fronteras asentadas en Tierras Indígenas de la región del Alto Río Negro, permeando la actuación de los poderes públicos en las áreas de seguridad, defensa y gestión pública. En este contexto, se destaca el trabajo de las Fuerzas Armadas, que, junto con la Policía Federal, los gobiernos municipales y estatales (Amazonas) y las distintas dependencias federales, son las encargadas de gestionar estas fronteras. De esta forma, se pretende analizar la gestión de las políticas públicas, tanto en materia de seguridad, ambientales y de derechos humanos, en estas regiones, considerando las especificidades socioculturales de las poblaciones que habitan las zonas fronterizas.

El foco de este análisis está en la región conocida como Alto Río Negro¹, que limita con Colombia y Venezuela, un lugar que tiene la presencia de siete Tierras Indígenas (TI). Se pretende luego analizar la posición del gobierno con relación a los pueblos indígenas, enfatizando la problemática en torno a las TIs en la zona del Alto Río Negro, en una zona de frontera nacional. Cabe señalar que los pueblos indígenas tienen derechos garantizados constitucionalmente, establecidos en los artículos 231 y 232 de la Constitución Federal, que garantizan el derecho a la diferencia, reconociendo su organización social, costumbres, tradiciones, lenguas y también la posesión permanente de sus territorios. Así, según Mussolino (2006), se llama la atención el hecho de que las poblaciones indígenas hayan adquirido por ley la condición jurídica y política de su «indianidad», a través de la cual el individuo indígena conquistó el derecho a portar una identidad específica sin excluir su condición de ciudadano brasileño.

El tema adquiere un nuevo nivel de complejidad cuando se confronta con el elemento fronterizo. Brasil comparte fronteras con prácticamente todos los países y la Guayana Francesa, siendo solo Chile y Ecuador la excepción. Así, Brasil tiene un total de 24 253 km de fronteras, de las cuales 7 367 km son marítimos y 16 886 km desde la desembocadura del río Oiapoque, en el norte, en la frontera de Amapá con la Guayana Francesa, hasta Chuí, en la orilla del río «Grande do Sul» con el Uruguay. La franja fronteriza interna de Brasil se estableció en 150 kilómetros de longitud, paralela a la línea

¹ Se trata aquí del curso medio al superior, en el que se destacan las subcuencas del Waupés, Isana, Inírida y Apaporis (este afluente del Caquetá-Japurá, afluente de la cuenca del río Negro).

divisoria terrestre del territorio nacional con los 11 estados con los que el país limita (Palmino & Silva, 2018).

Las fronteras no pueden entenderse como hitos delimitadores fijados al territorio, ya que representan el principio y fin de la jurisdicción estatal, los límites de la ciudadanía y los símbolos oficiales de la patria. Las amplias variaciones de fronteras experimentadas en Brasil a lo largo de los siglos de colonización no sólo han resultado en la gran extensión territorial del país, sino también en la fragmentación y destrucción del territorio inmemorial y original de diversas poblaciones indígenas (Albuquerque, 2010).

La intensa movilidad de los indígenas en las fronteras del Alto Río Negro está relacionada no sólo con la cultura y las condiciones indígenas, sino también con la promoción de relaciones interétnicas con diferentes grupos y con el propio Estado. De esta manera, se hace visible un gran conflicto vivido por el Estado brasileño en cuanto al reconocimiento de los derechos indígenas y su experiencia cultural, y la provisión de servicios públicos y el destino de los beneficios sociales a los ciudadanos brasileños, indígenas o no, que no apoyan al pueblo de otras nacionalidades muy presentes en la región en cuestión (colombiana y venezolana). El Estado tiene limitaciones tanto en la gestión de políticas públicas para promover y salvaguardar los derechos constitucionales de las poblaciones indígenas que habitan en regiones fronterizas, como el Alto Río Negro, como en la ejecución de operativos de control de fronteras nacionales.

La interrelación entre el espacio y el poder de los Estados, expresada en la discusión en torno al concepto de frontera, puede profundizarse con la teoría general del Estado. Según perspectivas más tradicionalistas, como las de Kelsen (1999), los elementos responsables de la composición de un Estado remiten a las nociones de población, territorio y poder. El concepto de soberanía, uno de los pilares más importantes del Estado Moderno, vinculado a la noción de poder, puede interpretarse tanto como sinónimo de independencia como de potestad jurídica (Dallari, 2011).

En esta directriz, es posible visualizar mejor el problema que enfrenta este trabajo, ya que, en la medida en que los conceptos ya presentados sobre la teoría clásica del Estado, y sobre las fronteras nacionales, revelan una tensión no resuelta con los derechos reconocidos a los pueblos indígenas, tanto sobre su autodeterminación como las relativas a la ciudadanía diferenciada. Este escenario puede verse agravado por las dificultades de implementar políticas para la protección de las fronteras nacionales salvaguardando los derechos de

los pueblos indígenas e indígenas y promoviendo el desarrollo socioambiental. Así, este artículo propone la institucionalización de un instrumento de gobernanza multinivel para ampliar la capacidad del Estado en el proceso de *design* de políticas públicas específicas para las regiones fronterizas asentadas en Tierras Indígenas, con el objetivo principal de un mayor aporte de los pueblos originarios en este escenario.

El trabajo se divide en dos secciones: la primera parte está dedicada a recuperar brevemente las características del modelo racional de organización y demostrar los diferentes modelos de Tierras Indígenas existentes en Brasil; la segunda propone debatir el concepto de gobernanza y su aplicación en los procesos de elaboración de políticas públicas para el Alto Río Negro.

2. EL MODELO RACIONAL DE ORGANIZACIÓN Y LAS TIERRAS INDÍGENAS

Entre 1947 y mediados de la década de 1960, el Modelo Racional de Organización ganó protagonismo en los estudios de la Administración Pública, criticando los proverbios de la administración y, desde la perspectiva del positivismo lógico, considerando el rigor científico y la objetividad, implementando la búsqueda de patrones y regularidades. Así, el modelo presenta el concepto de racionalidad como base de la organización administrativa.

Según Denhart (2012), este modelo propone que las organizaciones se crean con el objetivo de estimular la racionalidad humana y estructurar el comportamiento humano para que avance hacia una racionalidad abstracta. Desde esta perspectiva, la racionalidad se interpreta como sinónimo de eficiencia. Así, a partir de la pregunta planteada por Dahl (1947) acerca de cómo sería posible conciliar la participación popular en el proceso de toma de decisiones y la eficiencia de una agencia pública, la investigación en torno a las cuestiones inherentes a la implementación de políticas públicas en fronteras con base en Tierras Indígenas trae la necesidad de comprender como la participación de los pueblos indígenas en el proceso de toma de decisiones podría contribuir a la eficiencia de las políticas de seguridad.

Partiendo de la variación de la Gestión Pública como gobernabilidad, el tema evidencia algunos dilemas de ausencia o insuficiencia de la gobernabilidad cuando el abordaje es 'uni' y no multidimensional a partir de la relación entre la legislación específica que rodea a los Territorios Indígenas y el papel de las Fuerzas Armadas en el control proceso y vigilancia de las fronteras nacionales. De esta manera, considerando las singularidades jurídicas y culturales que rodean a las Tierras Indígenas, así como la necesidad

del Estado de salvaguardar sus fronteras nacionales, la investigación trae un debate de racionalidad en la política entre la unidimensionalidad y la multidimensionalidad que la política implementada en Tierras Indígenas requiere de diferentes justificaciones y enfoques.

Para proporcionar una mejor comprensión del objeto investigado, es necesario comprender las diversidades entre los modelos de Tierras Indígenas según la legislación brasileña. De esta forma, las Tierras Indígenas, según la *Fundação Nacional dos Povos Indígenas* (Funai), son una porción del territorio nacional que, luego de un proceso administrativo de demarcación, de acuerdo con los procedimientos legales establecidos, y luego de la ratificación por Decreto Presidencial por propiedad de la Unión, pasa a ser habitada por comunidades indígenas y originarias. Este espacio es luego utilizado por ellos para promover sus actividades productivas, culturales, de bienestar y de reproducción física. De esta forma, las Tierras Indígenas son bienes de la Unión, inalienables e indisponibles, y los derechos sobre ellas son imprescriptibles.

Las Tierras Indígenas del Alto Rio Negro ya aprobadas se extienden por los municipios de São Gabriel da Cachoeira, Santa Isabel do Rio Negro, Barcelos y Japurá, en la región norte del estado de Amazonas. Con excepción de Balaio, las Tierras Indígenas fueron decretadas a fines de la década de 1990, por lo que la región es hoy una de las más preservadas de la Amazonia brasileña (Ricardo, 2010).

De acuerdo con la legislación vigente (CF/88, Lei 6.001/73 - *Estatuto do Índio*, Decreto n.º 1.775/96), las áreas indígenas pueden clasificarse como Tierras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas, Resguardos Indígenas y Tierras Dominiales. Las Tierras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas están reguladas por el artículo 231 de la Constitución Federal de 1988, y su proceso de demarcación está reglamentado por el Decreto n.º 1.775/96. Por lo tanto, los pueblos indígenas tienen el derecho original y el usufructo exclusivo sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Los Resguardos Indígenas, por su parte, son áreas donadas por terceros, adquiridas o expropiadas por la Unión, que se destinan a la posesión permanente de la población indígena. Estos territorios son áreas que también pertenecen al patrimonio de la Unión, pero que no deben confundirse con Tierras de Ocupación Tradicional (Funai, 2020).

Las Tierras Dominiales son áreas propiedad de comunidades indígenas resultantes de cualquiera de las formas de adquisición de dominio, en los términos de la legislación civil. También existe el instrumento administrativo

de interdicción de áreas (*Terras Interditadas*), que corresponden a las áreas interdictadas por la Funai para la protección de los pueblos y grupos indígenas aislados, mediante el establecimiento de restricciones de entrada y tránsito de terceros. Este instrumento no debe entenderse como una modalidad de Tierra Indígena, sino sólo como un recurso administrativo para garantizar la protección de las comunidades o grupos indígenas que viven en aislamiento (Funai, 2020).

Actualmente, según datos del Instituto Socioambiental (2024), existen 799 Tierras Indígenas en proceso de demarcación en Brasil, de las cuales 535 se encuentran homologadas y reservadas (ISA, 2024). Siendo responsables de representar más del 13 % del territorio nacional, estos territorios originarios están ubicados en todos los biomas, con mayor concentración en la Amazonia Legal. Esta concentración es el resultado del proceso de reconocimiento de estas tierras indígenas, iniciado por la Funai, especialmente durante la década de 1980, en el marco de la política de integración nacional y debido a la consolidación de la frontera económica del Norte y Noroeste de Brasil.

A partir del análisis de la posición del gobierno en relación a los pueblos indígenas, enfatizando la problemática en torno a las TIIs en Alto Río Negro, en una zona de frontera nacional, es necesario resaltar que los pueblos indígenas son titulares de derechos constitucionalmente garantizados, establecidos en los artículos 231 y 232 de la Constitución Federal, que garantizan el derecho a la diferencia, reconociendo su organización social, costumbres, tradiciones, idiomas y también la posesión permanente de sus territorios. Así, según Mussolino (2006), se llama la atención el hecho de que las poblaciones indígenas hayan adquirido por ley la condición jurídica y política de su «indianidade», a través de la cual el individuo indígena conquistó el derecho a portar una identidad específica sin excluir su condición de ciudadano brasileño.

Entendiendo la necesidad de la participación social en el proceso de *design* de políticas públicas específicas, a partir de una estructura de gobernanza multidimensional, dentro de los Territorios Indígenas del Alto Río Negro, se deben mapear los puntos críticos de este modelo. Así, a la luz de la Teoría Social Crítica, que reconoce la existencia de una tensión entre las propias luchas individuales y las limitaciones impuestas a los individuos por la condición social en que se encuentran, e incluso por condiciones sobre las que no es posible ser completamente consciente.

El propósito de esta fundamentación teórica es develar cuáles son esas condiciones y, a partir de ello, posibilitar la búsqueda de la libertad individual, demostrando el potencial de cambio positivo (Denhardt, 2012).

Esta interpretación brinda la oportunidad no sólo de una mayor libertad, sino también de la realización del potencial humano, siendo así asociada a la acción de búsqueda de las necesidades y deseos reales del individuo. Según Denhardt (2012), esta perspectiva crítica fue estructurada por académicos como Jürgen Habermas, Max Horkheimer y Herbert Marcuse, y fue desarrollada por la Escuela de Frankfurt.

Según los estudios de Habermas, que amplía la crítica desarrollada por Marcuse a Weber a través del análisis de alternativas a una racionalización extensiva de la sociedad, y considerando los diferentes aspectos del enfoque crítico, este tiene una mayor relevancia para las cuestiones en torno a las organizaciones públicas, tejiendo la crítica de la razón instrumental, la «cientificización» de la vida política y la reducción de la esfera pública, y la relación entre conocimiento, comunicación efectiva e intereses individuales. Sin embargo, es importante resaltar que, a partir de esta mirada crítica, es necesario restablecer las conexiones existentes entre teoría y práctica, que fueron rotas por la teoría tradicional, intrínsecas a la acción humana «ilustrada» (Denhardt, 2012).

3. UNA GOBERNANZA MULTINIVEL

El concepto de gobernanza es plurivocal y su amplio uso puede llevar al vaciamiento de sus límites. Esta diversidad de significados puede explicarse a través de la composición multidisciplinar del campo de análisis de las políticas públicas. Sin embargo, autores como Lascoumes y Le Galès (2012) entienden que el uso del concepto de gobernanza puede ser fructífero en contextos donde la formulación e implementación de políticas abarque una diversidad de actores, siempre que exista cierto cuidado conceptual (Bichir, 2018).

Así, a la luz de Lascome y Le Galès (2012), el concepto de gobernanza se refiere al proceso de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones. Desde esta perspectiva, el proceso de elaboración de políticas públicas se torna cada vez más multifacético y complejo, siendo necesario ampliar el ámbito de análisis más allá del Estado (Bichir, 2018).

De acuerdo con Hufty (2010), entender la palabra «gobernanza» implica la idea de una herramienta para que los gerentes implementen políticas públicas de manera más efectiva. Sin embargo, según estudios de Lynn y Malinowska (2018), la comprensión de la gobernanza pública parte de las teorías democráticas, que enfatizan el debate en torno a la necesidad de una mayor participación en los procesos deliberativos en los espacios públicos y

la necesidad de un gobierno democrático eficiente y legítimo. De esta forma, la *New Public Governance* (NPG) no como herramienta sino como modelo, contribuye al proceso de consolidación de una democracia más inclusiva.

Para Kissler y Heidemann (2006), la gobernanza pública está ligada a cambios en las dimensiones sociopolítica, económica e institucional-administrativa. Según los autores, la gobernanza pública estaría relacionada con la consolidación de los procesos de coproducción y cogestión de lo social en la gestión pública, enfatizando cuestiones relacionadas con la participación y la acción conjunta, concomitantemente con la inclusión de la población en la comunidad política, generando espacios públicos de participación y control social. Desde esta perspectiva, la gobernanza pública expresaría la intención política de implementar un proyecto democrático, que posibilitaría una mayor articulación entre los Estados y la sociedad civil, considerando la importancia social de la agenda en cuestión y del proceso de *design* de políticas públicas (Pereira & Ckazaroff, 2021).

En este contexto, el modelo de gobernanza pública se relaciona con un arreglo institucional gubernamental que busca soluciones a los problemas sociales. Así, a diferencia de la *New Public Management*, que está ligada a los resultados, la *New Public Governance* aborda cuestiones inherentes a los procesos y la estructuración. Es decir, la Nueva Gobernanza Pública tiene mayor preocupación por los procesos de pre-decisión para la construcción de una determinada política pública, enfatizando los temas de estructuración e implementación de esta (Peters; Pierre, 1998).

Para Marques (2013), el concepto de gobernanza puede movilizarse tanto asociado a la democratización social como relacionado con la eficiencia y la forma del Estado. Aún con significados diferentes para el término, ambas formas son prescriptivas y están vinculadas a una visión negativa del Estado. Así, el autor defiende la urgencia de redefinir el concepto, ampliando su potencial de descripción empírica y construcción analítica, pasando a considerar la gobernanza como un conjunto de actores estatales y no estatales que estarían interconectados por conexiones formales e informales, operando en la producción de políticas públicas, en contextos institucionales específicos.

Sin embargo, en el contexto de la gobernanza multinivel, junto a la dificultad de enmarcar analíticamente la interacción «horizontal» entre la profusión de actores más allá del Estado, está la complejidad complementaria que proviene de la suma de niveles de gobierno. En otras palabras, con la dimensión vertical de la interacción, es necesario considerar dinámicas tanto de centralización

como de descentralización, dentro de un debate asociado a discusiones más amplias sobre la relación entre federalismo y políticas públicas (Bichir, 2018).

El debate sobre la gobernanza multinivel se inició durante la década de 1970, con los procesos de reordenamiento territorial de las políticas sociales en los países industrializados. Las metamorfosis van desde cambios socioeconómicos y sociodemográficos hasta cambios en los modelos de producción de riesgos sociales y en las estructuras institucionales de protección social, enfatizando el papel del Estado en esta provisión.

Todavía, es necesario enfatizar que el concepto de gobernanza multinivel adquiere rasgos desiguales en diferentes contextos. El debate promovido en Estados Unidos tiene un mayor foco en las discusiones sobre regulación, con una mayor inserción de ideas neoliberales y un menor foco en el Estado. Ya el debate europeo, por su parte, propone un peso sumamente significativo del Estado en medio de cuestiones en torno a la regulación y prestación directa de los servicios, aun con alternancias en los contextos nacionales y coincidiendo con los distintos moldes estructurantes de los sistemas de protección social (Bichir, 2018).

En el caso de la región del Alto Río Negro el proceso de formulación de políticas públicas se vuelve aún más complejo debido a la multiculturalidad presente en la región, así como a los aspectos geográficos que dificultan que el Estado pueda tener presencia en la región. La región del Alto y Medio Río Negro revela varios aspectos ecológicos que la diferencian del panorama de la cuenca amazónica. Investigaciones realizadas por estudiosos como Eduardo Góes Neves (1988) en la región alude que estas singularidades influyeron fuertemente en la historia de la formación de las organizaciones sociales de las poblaciones indígenas allí presentes.

Tanto en la región amazónica en su conjunto, como más específicamente en la región del Alto y Medio Río Negro, la sociedad civil organizada juega un papel sumamente importante en la gestión de las Áreas Protegidas, en la producción de conocimiento y en la salvaguardia de los derechos y bienes colectivos. En la cuenca del Río Negro, estas organizaciones de la sociedad civil son, en su mayoría, organizaciones indígenas (ISA, 2014).

Es clara en la historia del movimiento indígena de Río Negro la importancia de la trayectoria y los ideales de los movimientos indígenas organizados a nivel nacional e internacional. En el corazón de la lucha regional está el reconocimiento y demarcación de los territorios indígenas, punto central

en la agenda de reivindicaciones al Estado brasileño, punto básico para las demandas de otros pueblos indígenas e indígenas de Brasil, movilizados como colectivos autodenominados categorías del movimiento indígena (Peres, 2003).

Este movimiento fue fundamental para la creación de las FOIRN, instituciones político-administrativas y culturales, cuyas limitaciones de actuación abarcan los municipios de "São Gabriel da Cachoeira, Santa Isabel do Rio Negro y Barcelos". A través de esta institución indígena, los líderes ejercen su praxis en torno a las políticas originales de gestión territorial (Cruz; Pereira, 2016). Cabe señalar que la cuenca del Río Negro, con 706 600 km², 80,3 % de los cuales en territorio brasileño y cerca de 50,6 % en áreas protegidas, es una región que contiene una biodiversidad única (Trancoso *et al.*, 2009). Esta singularidad también está presente entre las etnias indígenas, como se presentó anteriormente.

Según datos demográficos de 2010 producidos por el IBGE, la población de los tres municipios que componen el área de actuación de la FOIRN es de 25 718 individuos en Barcelos, 18 146 individuos en Santa Isabel do Rio Negro y 37 896 en São Gabriel da Cachoeira, siendo representada en su mayoría por indígenas. Con respecto específicamente a la población indígena, los municipios que componen la región del Alto y Medio Río Negro tienen respectivamente: São Gabriel da Cachoeira con 29 017 indígenas, Santa Isabel do Rio Negro con 10 749 y Barcelos con 8 367 indígenas (IBGE, 2012).

La acción de los movimientos indígenas en la gestión territorial y ambiental de las TIs, enfatizando las articulaciones y estrategias de este movimiento en el proceso de elaboración y consolidación de una política pública indígena para la gestión de los territorios en el Río Negro, se intensifica fuertemente de la demarcación y aprobación de las TI durante la década de 1990. Estos movimientos formularon propuestas y proyectos los cuales fueron continuamente revisados y ampliados, estableciendo alianzas y obteniendo financiamiento para dichos proyectos, lo que permitió la institucionalización de una estructura que actualmente tiene, caracterizada por la red de comunicación y alianzas fomentado entre las instituciones gubernamentales y el tercer sector (Cruz; Pereira, 2016).

Así, se estableció el Convenio de Cooperación Técnica (ACT) entre la Funai, la Federación de Organizaciones Indígenas de Río Negro (FOIRN) y el Instituto Socioambiental (ISA), conocido como Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental Wasu (PGTA) del Río Negro, que comprende Alto Río Negro, Río Apaporis, Balaio, Tierras Indígenas Cué-Cué/Marabita, Río Negro

Medio I, Río Negro Medio II y Río Téa (ISA, 2018). Este documento es de suma importancia ya que pretende dar voz a los pueblos indígenas y establecer un marco legal para el diálogo entre los líderes indígenas y el Estado.

La validación del PGTA de Wasu do Rio Negro tuvo lugar durante la XVI Asamblea General Ordinaria de la FOIRN, entre el 27 de noviembre y el 1 de diciembre de 2018, en el municipio de Santa Isabel do Rio Negro (AM) (ISA, 2018). Además del PGTA de Wasu do Rio Negro, existen otros siete PGTA específicos para cada una de las Tierras Indígenas que existen en la región. Según la FOIRN, los planes de manejo son instrumentos de diálogo de suma importancia en la búsqueda de la implementación de políticas públicas, y también en la promoción de alianzas y estrategias encaminadas al bienestar de las personas que allí habitan. El líder tukano, Renato Matos, en nombre de los indígenas de la región, dijo durante la XVI Asamblea General Ordinaria de la FOIRN: «Queremos diálogo con el Estado brasileño y no con gobernantes pasajeros. El paraguas de nuestros anhelos y planes es este documento PGTA», temiendo por el vaciamiento de la política indígena en Brasil (ISA, 2018).

Con la ayuda de Funai y el Instituto Socioambiental, el Estado puede establecer un diálogo directo con los líderes de todas las comunidades que se encuentran dentro de las Tierras Indígenas de la región del Alto Río Negro, un instrumento sumamente importante para el proceso de *design* de políticas públicas específicas y para la implementación de operaciones de control fronterizo. Así, este estudio, que aún está en desarrollo, pretende analizar la relación entre las Tierras Indígenas, con énfasis en la región del Alto Río Negro, las cuestiones fronterizas y su interfaz con las políticas públicas, con el fin de promover y salvaguardar los derechos nacionales de las poblaciones indígenas, concomitantemente con los problemas sociales derivados de la dualidad de ciudadanos y minorías en más de un contexto nacional.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Desde esta perspectiva, este estudio pretende dar mayor visibilidad a las realidades de los pueblos indígenas que habitan zonas de frontera internacional a fin de contribuir a la búsqueda de la promoción de los derechos de las poblaciones indígenas e indígenas en situaciones que impliquen el diálogo, el entendimiento y la cooperación entre las organizaciones indígenas y el Estado para garantizar estos derechos frente a los procesos seculares de colonización e integración, sin olvidar la necesidad de preservar la seguridad y soberanía nacional.

Los pueblos indígenas asentados en Río Negro buscan propiciar y fomentar un diálogo intercultural, posibilitando establecer una relación de respeto, en la que se valoren las culturas indígenas. Según el autor, actualmente existe una intensa movilización de los pueblos originarios en busca de la descolonización del pensamiento, tratando de romper con las distintas formas de dominación a las que han sido sometidos los pueblos indígenas durante siglos. A través de estas prácticas características del movimiento, los indígenas buscan promover acciones encaminadas al manejo y cuidado de sus territorios, siempre a partir de los pilares culturales de los pueblos originarios, formas de vivir y manejar los recursos naturales, concomitantemente con la promoción del diálogo con los elementos de la cultura occidental, evaluados como instrumentos necesarios en la defensa de sus tierras (Rezende, 2013).

De esta forma, se hace evidente la complejidad de formular políticas públicas para la gestión territorial en fronteras con base en territorios indígenas, pues estas deben llevar en cuenta toda la diversidad cultural existente en la región del Alto y Medio Río Negro y además integrar esta estructura política de los pueblos indígenas en el proceso de formulación de estas políticas. Así, la búsqueda de un mayor diálogo entre los pueblos indígenas y los agentes gubernamentales y de las Fuerzas Armadas en el ámbito de las políticas de seguridad territorial debe seguir el camino que marca la formación de políticas públicas en otros ámbitos, tal como se lleva a cabo en las políticas públicas de educación y salud.

El Estado debe aprovechar la pericia territorial derivada de las relaciones hombre-naturaleza establecidas por los pueblos originarios en el proceso de protección de las fronteras nacionales delineadas en los territorios tradicionalmente ocupados en el Río Negro. La relación de los pueblos originarios con sus territorios, como se puede apreciar en el PGTA Wasu, trae aportes estratégicos tanto a la seguridad de las fronteras como a la protección de la integridad de las Tierras Indígenas, ayudando a mapear los principales puntos de vulnerabilidad y promoviendo una mayor eficiencia en el seguimiento de estas áreas.

Así, este artículo buscó explicar las complejidades en el proceso de formación de políticas públicas, en fronteras basadas en territorios indígenas, destacando el protagonismo de organizaciones indígenas como la FOIRN y señalando la necesidad de instituir un aparato de gobernanza multinivel que prevea una mayor participación de los pueblos indígenas en proceso de *design* de políticas específicas, con el objetivo de sacar a estas comunidades de una situación de vulnerabilidad frente a actividades ilícitas y establecer un entorno favorable para el desarrollo socioambiental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bichir, R. (2018). Governança Multinível. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 19.
- Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.
- Cruz, J. G., & Pereira, H. S. P. (2016). Políticas indígenas e gestão territorial para o bem viver no Rio Negro (AM). *Revista Ibero-americana de Ciências Ambientais*, 7(3).
- Dahl, R. A. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review*, 7(1), 1-11.
- Dallari, D. de A. (2011). *Elementos de Teoria Geral do Estado* (30ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- Denhardt, R. B. (2012). *Teorias da Administração Pública*, São Paulo: Cengage Learning.
- Fundação Nacional do Índio (Funai) (2020). *Terras indígenas: o que é?* Recuperado em 18 de agosto de 2020 de <http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoes/demarcacao-de-terras-indigenas>.
- Fundação Nacional do Índio (Funai) (2020). *Modalidade de Terras Indígenas*. Recuperado em 18 de agosto de 2020 de <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>.
- Hufty, M. (2010). Gobernanza en salud pública: hacia un marco analítico. *Revista de Salud Pública*, 12(1), 39-61.
- IBGE (2012). *Os indígenas no Censo Demográfico: primeiras considerações com base no quesito cor ou raça*. Trabalho elaborado em comemoração ao Dia do Índio. Recuperado em 19 de janeiro de 2021 de https://www.ibge.gov.br/indigenas/indigena_censo2010.pdf.
- ISA (2014). Mapa elaborado pelo Laboratório de Geoprocessamento do ISA, Regnskogfondet. Rainforest Foundation Norway, dezembro.
- ISA (2018). Indígenas aprovam plano de gestão no Noroeste amazônico. Instituto Socioambiental, Programa Rio Negro, 10 de dezembro.
- ISA (2024). *Terras Indígenas no Brasil*. Instituto Socioambiental, Brasil. Disponível em <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/brasil>.
- Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479-499.
- Lascoumes, P.; Le Galès, P. (2012). *Sociologia da ação pública*. Maceió: Edufal.
- Lindblom, C. (1979). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19(2) (Spring, 1959), 79-88.
- Lynn, L. E Jr., & Malinowska, A. (2018). How are Patterns of Public Governance Changing in the US and the EU? It's Complicated. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(1), 36-55.

- Marques, E. (2013). As políticas públicas na ciência política. In E. Marques, & C. Faria (Orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp.
- Palmino, C. L., Da Silva, C. T. (2018). Povos indígenas em áreas de fronteira internacional do Brasil: Enquadrando a problemática social da presença indígena entre fronteiras. *Périplos: Revista de Estudos sobre Migrações*, 2(2) 6-31.
- Pereira, B. A. D., Ckagzaroff, I. B. (2021). Contribuições para a consolidação da New Public Governance: identificação das dimensões para sua análise. *Cad. EBAPE.BR*, 19(1).
- Peres, S. C. (2003). *Cultura, política e identidade na Amazônia: o associativismo indígena no Baixo Rio Negro*. Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, Brasil.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, 223-224.
- Ricardo, B. (2010). *A demarcação das Terras Indígenas do Alto Rio Negro*, Instituto Socioambiental e The Rights and Resources Initiative.
- Trancoso, R., Carneiro Filho, A., Tomasella, J., Schiatti, J., Forsberg, B. R., & Miller, R. P. (2009). Deforestation and conservation in major watersheds of the Brazilian Amazon. *Environmental Conservation*, 36(04), 277-288.

CUESTIÓN AGRARIA, COVID-19
Y PUEBLOS AMAZÓNICOS, LA
CUENCA DEL ORINOCO

*Questão agrária, COVID-19 e povos
amazônicos, a bacia do Orinoco*

Agrarian Question, COVID-19, and
Amazonian Peoples, the Orinoco Basin

CARLOS HUMBERTO DURAND ALCÁNTARA

MARCELA SUÁREZ ESCOBAR

*Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco
(UAM Azcapotzalco, México)*

RESUMEN

En este estudio se sitúan ciertas circunstancias de carácter agrario, que guardan en particular en la actual coyuntura neoliberal y de crisis pandémica, algunos pueblos y comunidades indígenas amazónicas, con especial énfasis a los yanomamis, que aún no cuentan con la debida convalidación de sus espacios geográficos rituales. Más allá de las formulaciones jurídicas que han legitimado de alguna manera a los pueblos originarios, (Convenio 169 de la OIT) en los hechos, su pervivencia se proyecta a través del aseguramiento de la autodeterminación y autonomía de su hábitat o territorio.

Palabras clave: pueblos originarios; Amazonia; cuestión agraria; autodeterminación.

RESUMO

Neste estudo situam-se certas circunstâncias de caráter agrário que afetam, em especial na atual conjuntura neoliberal e de crise pandêmica, alguns povos e comunidades indígenas amazônicos, com ênfase nos Yanomami, que ainda não contam com a devida convalidação de seus espaços geográficos rituais. Para além das formulações jurídicas que de alguma maneira legitimaram os povos originários (Convenção 169 da OIT), na prática sua sobrevivência projeta-se por meio da garantia da autodeterminação e autonomia de seu habitat ou território.

Palavras-chave: povos originários; Amazônia; questão agrária; autodeterminação.

ABSTRACT

This study situates certain agrarian circumstances that, particularly in the current neoliberal and pandemic crisis context, affect some Amazonian Indigenous peoples and communities, with special emphasis on the Yanomami, who still lack proper recognition of their ritual geographic spaces. Beyond the legal frameworks that have in some way legitimized Indigenous peoples (ILO Convention 169), in practice their survival is projected through the safeguarding of the self-determination and autonomy of their habitat or territory.

Keywords: native peoples; Amazon; agrarian question; self-determination.

I. INTRODUCCIÓN

La cuestión rural en América guarda circunstancias semejantes, como así corresponde a los procesos que en nuestros días subyacen en los espacios territoriales que ocupan los pueblos originarios de la región en estudio, los cuales están definidos por el énfasis neoliberal, hoy fundamentalmente de índole extractivista.

Metodológicamente se sustentan dos ejes, como un «corte de conocimiento», en primer término el que corresponde a los pueblos originarios del continente (en nuestro caso el que atañe fundamentalmente a las comunidades yanomamis), y que concierne a una región geográfica específica de la Amazonia, que es el área que abarca la cuenca del río Orinoco, ubicada en la frontera, entre Brasil y la República Bolivariana de Venezuela, y por otro lado, establecemos el acercamiento a un problema en que se sitúan en la actual etapa los pueblos de referencia, que corresponde al COVID -19.

2. UN PRIMER ACERCAMIENTO A LA CUESTIÓN AGRARIA Y LAS COMUNIDADES YANOMAMIS

El marco desde el cual se sitúa a la tierra, sus bienes y la supervivencia de la etnia yanomami, se matiza en términos de relaciones de poder imperantes en los espacios geográficos en que se desenvuelven las comunidades de referencia.

Al adaptar la categoría conceptual del *ethnos* (pueblo), refiriéndonos a las características socio culturales en que devienen las relaciones sociales y fundamentalmente rituales de las comunidades yanomami en su territorio, delimitamos que corresponde a las adaptaciones de empoderamiento del movimiento socio político dirigido por ciertos intelectuales yanomamis (Kopenawa, 2022, *passim*) que luchan por sus derechos territoriales. Sin embargo, en este estudio y partiendo del balance de la cuestión agraria y de las relaciones de propiedad y usufructo de la tierra, estableceremos un acercamiento a ciertos órdenes vivenciales de las comunidades de referencia, los cuales trascienden de alguna manera al constitucionalismo liberal y a la cultura occidental.

Al igual que ha sucedido en toda América con el advenimiento de la denominada modernidad, los indígenas fueron invisibilizados. La hegemonía subyacente, otrora colonizadora, negó diversos derechos a los pueblos originarios.

Sin embargo, el empoderamiento indígena y la lucha por reconocer sus derechos agrarios, en este caso el que corresponde a sus «territorialidades étnicas», aunado a diversidad de procesos, ha redituado en cierto avance significativo, que si bien con limitaciones advierte determinados efectos. En esta tesitura, y en el caso que nos ocupa ubicamos ciertas adaptaciones en la Constitución de Brasil en 1988 y de la República Bolivariana de Venezuela, a través de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas de Nicolás Maduro, del 8 de diciembre 2005, la cual puede ser considerada como una de las más importantes formulaciones jurídicas relativa a los pueblos indígenas.

En esta tesitura encontramos, entre otros parámetros, las siguientes precisiones en la Ley de referencia:

Capítulo I: Del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Del reconocimiento de los pueblos indígenas como pueblos originarios.

Artículo 1. El Estado venezolano reconoce y protege la existencia de los pueblos y comunidades indígenas como pueblos originarios, garantizándole los derechos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los tratados, pactos y convenios internacionales y otras normas de aceptación universal, (...). 4. Tierras Indígenas: Son aquellas en las cuales los pueblos y comunidades indígenas de manera individual o colectiva ejercen sus derechos originarios y han desarrollado tradicional y ancestralmente su vida física, cultural, espiritual, social, económica y política. Comprenden los espacios terrestres, las áreas de cultivo, caza, pesca, recolección, pastoreo, asentamientos, caminos tradicionales, lugares sagrados e históricos y otras áreas que hayan ocupado ancestral o tradicionalmente y que son necesarias para garantizar y desarrollar sus formas específicas de vida. 5. Hábitat indígena: Es el conjunto de elementos físicos, químicos, biológicos tradicionales, lugares sagrados e históricos y otras áreas que hayan ocupado ancestral que constituyen el entorno en el cual los pueblos y comunidades indígenas se desenvuelven y permiten el desarrollo de sus formas tradicionales de vida. Comprende el suelo, el agua, el aire, la flora, la fauna y en general todos aquellos recursos materiales e inmateriales necesarios para garantizar la vida y desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas (Maduro, 2005, *passim*).

Si bien la identificación de determinadas formulaciones jurídicas de los estados nacionales en cuestión no constituye del todo, un ámbito sustancial en la comprensión del problema agrario de los pueblos originarios y en particular del pueblo yanomami, habría que situar un breve recuento de

las adaptaciones que paulatinamente se han gestado en los últimos años conforme a dicha juridicidad.

En los hechos históricamente y hasta nuestros días siguen existiendo grandes limitaciones para el reconocimiento de sus derechos territoriales y agrarios a los pueblos indígenas, y en específico a la cultura yanomami, dadas sus circunstancias de tratarse, entre otros ámbitos, de un pueblo que tradicionalmente liga su ritualidad y sus relaciones de producción a las de un conjunto de comunidades trashumantes o itinerantes, aspecto que de ninguna manera pone de lado la viabilidad del posible reconocimiento de sus recursos naturales los que otrora se encuentran en la óptica de las transnacionales.

De manera que las relaciones políticas de las etnias y el Estado se sitúan de manera compleja como una serie de desencuentros, y en ciertas coyunturas de «acercamientos», como así ha ocurrido con el gobierno de proyección «populista», del llamado «chavismo» en Venezuela, situación evidentemente contrastable con la política anti indigenista e incluso de índole neofascista, y neo malthusiana que desarrolló el expresidente Jair Bolsonaro en Brasil.

3. ALGUNAS SINGULARIDADES INHERENTES AL RÉGIMEN DE PROPIEDAD AGRARIO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EN PARTICULAR DEL PUEBLO YANOMAMI

Al tiempo que las actuales hegemonías de Brasil y Venezuela han «visibilizado» en sus ordenamientos legales a los pueblos indígenas, transversalizando en su legislación algunos de los planteamientos del Convenio 169 de la OIT (OIT, 2014, p. 3) habría que precisar que el Convenio 169 en Brasil y Venezuela ha sido adaptando los términos de la hegemonía neoliberal, de manera que aquellos pueblos y comunidades que han alcanzado cierta legitimación agraria, se expresa como un derecho de usufructo de la tierra, con lo que únicamente se estaría reconociendo la posesión del suelo a dichas poblaciones y no así la propiedad integral a sus tierras y bienes naturales.

Son finalmente los estados nacionales quienes mantienen para sí la hegemonía de dichas superficies agrarias, es decir, jurídicamente los territorios indígenas guardan una naturaleza jurídica de índole inalienable y en cuya prospectiva, el poder, puede definir formal y políticamente, la inserción de capital en dichos territorios, a través, entre otros actos jurídicos, de las llamadas concesiones del conjunto de bienes naturales, nos referimos a los bienes del subsuelo, agua, minerales, petróleo, gas y en los suelos de la territorialidad indígena, concesiones madereras aguas superficiales, pastos entre otros recursos.

Desde una perspectiva más amplia, los criterios jurídicos que permean a los pueblos indígenas en la óptica del Derecho de Estado, se traduce en el sustento de un «régimen especial», por tratarse del supuesto de pueblos subalternos (desde nuestra óptica, sometidos, alienados y supeditados al capital), este régimen de especialidad ha determinado aspectos que van desde la superposición del Estado y de ciertas transnacionales, terratenientes, ganaderos, y latifundistas en los territorios étnicos, que despojan y saquean los recursos naturales de las poblaciones de referencia, en el caso de los yanomamis sus aguas, bosques, selvas, flora, pastos, y los bienes del subsuelo, que están sujetos al saqueo clandestino o «legal» de diversos operadores dentro de los que se encuentran incluso traficantes de diversa índole, como así acontece con los mineros «clandestinos» y el narco.

En el caso del extractivismo, es importante destacar el problema de los denominados garimpeiros en el saqueo de recursos mineros en particular auríferos y otros, detrás de lo cual existen estructuras de poder bien definidas ligadas incluso a determinados grupos oligopólicos.

A partir de la mitad de los años ochenta, la verdadera invasión de tierras se produjo del lado brasileño, bajo la presión de miles de buscadores de oro al margen de la ley, llegándose a registrar entre 40.000 y 80.000 mineros ilegales en el área a finales de 1988, llegaron a violar la frontera venezolana y a invadir el lado venezolano del territorio yanomami (Alés, 1995, p. 205).

No está por demás señalar la diversidad de denuncias que el pueblo yanomami ha esgrimido no tan sólo ante los tribunales nacionales, sino de igual manera en el contexto internacional. En la década de los años ochenta del siglo pasado fue aleatorio a la lucha yanomami, la denuncia de diversos investigadores al respecto encontramos la demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El 15 de diciembre de 1980 se interpuso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos una petición contra el Gobierno de Brasil en la cual los sustentantes, Tim Coulter (Director del Centro *Indian Law Resource*); Edward J. Lehman (Director ejecutivo de *American Anthropological Association*); Barbara Bentley (Directora de *Survival International*); Shelton H. Davis (Director de *Anthropology Resource*); y George Krumbhaar, fundamentaron diversas violaciones de los derechos humanos de los indios yanomami (OEA, 1985, p. 1).

En la coyuntura reciente encontramos que:

En la frontera con Brasil, en los estados de Amazonas y Roraima, los territorios indígenas han sido invadidos por miles de *garimpeiros* (mineros). Los reportes dan cuenta de la presencia de unos 20.000 trabajadores mineros en tierras yanomami que actúan como agentes de transmisión de enfermedades, como la malaria, el sarampión, la hepatitis y la COVID -19. De este modo, los agentes externos ponen en riesgo la salud de los indígenas en aislamiento. Esta situación se ve agravada por la nueva política minera del Estado venezolano y el megaproyecto Arco Minero del Orinoco (en ejecución en el estado de Bolívar), cuyas implicaciones son regionales (Quispe, 2020, p. 3).

Si bien las estructuras jurídicas de Brasil y Venezuela no reconocen la adaptación de los regímenes especiales, salvo en casos fortuitos, en los hechos y bajo una visión de contexto y hegemonía, a los pueblos indígenas se les ha adaptado la circunstancia de «especialidad» a efecto del diseño de políticas que «legitimen» de alguna manera el despojo de sus bienes naturales.

Así la Ley en estos países es tan «especial», como así lo consigne el capital en su consecución, en esta tesitura es infranqueable precisar que la idea del derecho burgués especial se originó en los fundamentos del filósofo alemán Carl Schmitt, que dieron paso, entre otros hechos, a la ideología nazi – fascista y que de igual manera nos dan pauta a proyectar dicha especialidad en el manejo de la crisis pandémica por el expresidente Jair Bolsonaro.

3.1. *Un breve balance etnográfico*

La población indígena brasileña consta de 896.900 personas, el 36,2 % vive en áreas urbanas y el 63,8 %, en áreas rurales. Se han identificado 505 tierras indígenas. Estas tierras representan el 12,5 % del territorio brasileño (106,7 millones de hectáreas), donde viven 517,4 mil indígenas (el 57,7 % del total). En seis de estas tierras, habitan más de diez mil indígenas; en 107, viven entre mil y diez mil indígenas, en 291, entre cien y mil y, en 83, viven cien como máximo (IGWIA, 2021, *passim*).

En el caso venezolano encontramos que:

Según el Censo Indígena de 2011, hay unos 51 pueblos diferentes. En el Censo 2011, destaca el resurgimiento de pueblos considerados extintos y de otros países de la región. Actualmente, se prepara el xv Censo Nacional de Población y Vivienda (2021), que incluye el autorreconocimiento indígena,

el uso de los idiomas, el criterio de comunidades en contextos tradicionales y el registro de centros poblados de uso no tradicional indígena (IGWIA, 2021, *passim*). Yanomami en el caso venezolano es el término popularmente empleado para referirse colectivamente a cuatro pueblos estrechamente vinculados – Los Sanema, los Ninam, los yanomam y los yanomamis, que habitan en la divisoria de aguas entre los ríos Orinoco y Branco Los yanomamis conforman el pueblo indígena relativamente aislado más numeroso de América del Sur. Viven en las selvas y montañas del norte de Brasil y del sur de Venezuela. Alrededor de 21.000 yanomamis, residenciados en Venezuela, que ocupan más de 360 comunidades repartidas en aproximadamente 192.000 km² (Colchester, 1995, p. 149).

La tierra con la mayor población indígena es la Yanomami, en Amazonas y Roraima, con 25 700 indígenas. En Brasil, el 37,4 % de los indígenas mayores de cinco años hablan alguna de las 274 lenguas indígenas. En el año 2002 Brasil se adhirió al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Venezuela asumió el Convenio en el año 1992.

Como así trasciende en diversidad de estudios etnológicos y antropológicos (Arvelo Jiménez, 1992; Chagnon, 1992; Fonseca, 2020; Colchester, 1980; Chiappino, 1995) la concepción que de su entorno guardan las comunidades yanomamis, trasciende a la esfera de orden mercantil y capitalista basada en la propiedad privada, que funda el orden estatal. *Contrario sensu*, los pueblos de la Cuenca del Orinoco fundados en la itinerancia, guardan un orden del cosmos alterno a su vivencia de reproducción socio-cultural, es decir los conceptos de la modernidad capitalista inherentes a la propiedad privada de la tierra no tienen pertinencia entre el pueblo yanomami, en esta tesitura sobresale la reproducción de diversos núcleos yanomamis que representan sus condiciones de vida, conforme a adaptaciones que convergen con la diversidad ecológica de su medio selvático, en este ámbito desarrollan sus policultivos a través de pequeñas unidades de producción denominadas *conucos* y cuya base se sitúa de manera itinerante, se labora la tierra durante determinados períodos, para posteriormente aplicarlos en otras áreas del territorio que han conocido ancestralmente, actividad que se acompaña con actividades de caza, recolección y pesca, además las de orden doméstico y artesanal.

En el marco de la sostenibilidad se describe la importancia del conuco indígena como una forma de autoconservación, regulación y equilibrio de los ecosistemas naturales, en esta tesitura es de singular importancia la cultura yanomami que milenariamente ha sabido sobrevivir racionalmente con su hábitat (Durand, 1991, p. 163).

Como es conocido la sobrevivencia yanomami, en estos pequeños y transitorios asentamientos, son conocidos en su hábitat, como *shabonos* o «casas colectivas», en cuyos espacios se recrean sus rituales, chamanismo y formas específicas de reproducción familiar, que van del nucleamiento en grupos, al intercambio de mujeres en donde existe la poligamia y poliandria.

Más allá de la profundidad que guardaría establecer el rastreo debido de una etnografía «integral» del pueblo yanomami, encontramos que, conforme a los fines de este estudio, buscamos más bien rescatar las circunstancias contemporáneas en que se colocan estos núcleos subalternos, en nuestro caso en el ámbito de su ruralidad o cuestión agraria, es decir la viabilidad de ubicar aquellos cánones jurídicos y políticos que determinen el derecho a sus territorios.

Situar en nuestros días la importancia que guarda para los yanomamis el aseguramiento socio jurídico y político de sus bienes naturales, constituye en el contexto del Estado neoliberal, fundamentalmente en el Brasil contemporáneo, un fenómeno complejo, mientras que en el caso de la República Bolivariana de Venezuela advertiríamos un gobierno más proclive a la debida adecuación de la reforma indígena.

Históricamente se han diseñado estudios que delimitan en qué medida las ideas de «etnos o pueblo», de la modernidad capitalista distan en su debida adecuación en el enmarque cultural yanomami, su vivencia discurre bajo circunstancias de pequeñas comunidades que pueden sí o no, mantener vínculos rituales o de otra naturaleza, valga señalar que incluso en el contexto geográfico en el que se desenvuelven se llegan a establecer determinadas contradicciones, que llevan incluso al enfrentamiento (Chiappino, 1995) así desde nuestra óptica, si acaso existe una noción de territorialidad entre las comunidades yanomamis se sitúa en dos circunstancias, por un lado, la que corresponde en su cosmogonía y rituales, a recorridos en su medio selvático en el que pueden transcurrir períodos de hasta sesenta años (Coelho, 1999, *passim*) y en cuyo caso existen demarcaciones bien definidas las que además de simbólicas corresponden a senderos, espacios (claros o desmontes), caminos, caños o pozos, acuíferos, grandes rocas, etc., que milenariamente han conocido desde sus antepasados siendo demarcaciones que en nuestros días podrían ser verificadas desde el peritaje antropológico.

Y el segundo plano de su concepción corresponde desde sus formas peculiares de simbolizar al espacio territorial y que ocupan eventualmente sus *shabonos* y en cuyo caso bajo la idea de occidente correspondería a la de

la comunidad, («asentamiento humano» eventual) al respecto es inevitable que, conforme a los cánones de sus propios sistemas normativos, se articule el referente cultural yanomami, a la lógica jurídica del Estado.

Sin embargo, las diversas complejidades en que se han situado los yanomamis, así como el propio empoderamiento indígena han delimitado la importancia de reagrupar la idea del «pueblo» a efecto de emerger en el contexto que garantice en buena parte su futuro circunstancia que evidentemente queda en manos del pueblo yanomami y sus intelectuales.

Volviendo al rastreo de la complejidad en que se sitúa la agrariedad de los pueblos y comunidades de la Cuenca del Orinoco Venezolano – brasileño, resulta también de singular importancia ubicar en qué medida las legislaciones de estos estados adoptaron bajo los mecanismos impuestos por el Banco Mundial, atendiendo entre otros al problema de la deuda externa, determinar el advenimiento de cuño occidental de las llamadas áreas naturales protegidas, cuyas figuras, tanto en el derecho internacional, como el de los Estados nacionales advirtieron en los hechos la configuración de espacios de reserva de la acumulación capitalista.

Contrario sensu a la retórica de ciertos ambientalistas se presentaba la creación de dichas áreas naturales como protectoras del entorno natural, y las que curiosamente al paso de los años están dando como efecto la explotación salvaje de diversos recursos naturales. Esta política «ambiental», en el caso yanomami transitó en ese sentido, valga señalar como ejemplo, la creación del Parque Nacional Parima – Tapirapeco, en el año 1991, que ocupa la totalidad del territorio yanomami en el espacio venezolano, área geográfica en la que, de igual manera, se sitúa la denominada Reserva de la Biósfera de la Orinoquía, espacio que además de los yanomamis, ocupan parcialmente los indígenas yekuana y los sanemas. Desde el enmarque jurídico hay que precisar que las áreas naturales protegidas son inalienables y es el Estado brasileño y venezolano, quienes definen el manejo de los recursos naturales.

Partiendo de dicha lógica «ambientalista» y de la supuesta «especialidad del derecho» que converge en las comunidades yanomami, encontramos que en el contexto venezolano se ubica el enmarque de dichos espacios como Áreas denominadas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), las cuales completan el enmarque neoliberal en que hoy se ubican las tierras, territorios y sus recursos naturales.

No está por demás precisar que:

La mayoría de la población indígena venezolana vive en zonas de protección del medio ambiente (Área Bajo Régimen de Administración Especial - ABRAE). En general se trata de parques nacionales, reservas forestales, monumentos naturales, áreas protegidas, reservas de la biosfera, etc. Algunas de estas zonas fueron clasificadas como Patrimonio de la Humanidad (Bello, 2021, p. 3).

4. LAS DEMARCACIONES Y HOMOLOGACIONES TERRITORIALES

Cerrando al enmarque agrario de este trabajo encontramos que las movilizaciones indígenas de ambos países tuvieron como epicentro de su pervivencia y autodeterminación el problema de sus tierras —territorios y bienes naturales, tal y como lo consigna el Convenio 169 de la OIT.

Parte II. (...) los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. 2. La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera (OIT, 2014, pp. 34-35).

En esta tesitura y bajo la experiencia internacional, se ha recuperado el principio que dota de legitimación de su movilidad social a distintos núcleos humanos, fundamento que el Convenio 169, establece considerar las condiciones culturales de los pueblos nómadas, al respecto encontramos:

Artículo 14

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (...) A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes. 2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión (OIT, 2014, pp. 35 -36).

Este tratamiento jurídico que ha planteado el gobierno de referencia ubica que la configuración de las demarcaciones de las tierras indígenas será determinada a través de peritajes antropológicos que determinen la secuencia cultural de dichas adaptaciones territoriales.

En los hechos las circunstancias complejas que converge la determinación de estas configuraciones jurídicas han derivado en escasas resoluciones que configuran estos enmarques legales. Más bien se han eternizando durante décadas estos procesos de formalización jurídica, en el caso de Jair Bolsonaro la consigna ha sido clara, ningún territorio indígena ha sido formalizado bajo la tónica de las posibles demarcaciones indígenas a las que se les conoce en Brasil como homologaciones de tierras, valga precisar que contrario sensu a las demarcaciones, en Venezuela el Estado brasileño solamente considera viable que se homologuen o demarquen aquellas superficies agrarias que se sitúan a partir del año de 1988, es decir fundadas en términos de la nueva Constitución brasileña, en este tenor es evidente la negación a diversidad de derechos históricos tanto de los yanomamis como de todas las etnias y comunidades de Brasil. Conforme a datos elaborados por la Fundación Nacional del Índio (FUNAI) encontramos que se calcula que

el 63 por ciento de las comunidades y etnias de Brasil no han demarcado o regularizado sus tierras y en consecuencia carecen de títulos de propiedad. De las 1.290 tierras indígenas, 821, al no tener límites demarcados se encuentran en una situación precaria. La mayoría de éstas ni siquiera ha iniciado trámites de legalización. Estadísticamente en Brasil encontramos que las tierras indígenas homologadas en los mandatos presidenciales de:

- Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002): 145 homologaciones.
- Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2010): 79 homologaciones.
- Dilma Rousseff (enero de 2011 - agosto de 2016): 21 homologaciones.
- Michel Temer (agosto de 2016 - diciembre de 2016): 1 homologaciones.
- Jair Bolsonaro (enero de 2019 - hasta la fecha): 0 homologaciones.

Esta constante disminución de la homologación de tierras indígenas en cada mandato presidencial nos revela la pérdida de relevancia de estos pueblos, considerados como el «gran obstáculo para el proyecto de desarrollo neoliberal» adoptado por Brasil. Es precisamente en esta situación de extrema vulnerabilidad, con invasiones e incendios, que la pandemia de la COVID-19 hace estragos en los territorios indígenas (IGWIA. 2021, *passim*).

5. COVID Y COYUNTURA ACTUAL, ALGUNOS ASPECTOS

Resultaría superficial concebir a la actual crisis pandémica por fuera de los múltiples circunstancias que entreveran su intensificación, al eslabonamiento que guarda el estilo de crecimiento de orden capitalista y neoliberal, y que determina el incremento de las rupturas ecológicas, en el caso aquí estudiado en las selvas y bosques del amazonas, en cuyo caso para la hegemonía reinante trasciende ensanchar a toda costa el capitalismo trasnacional y latifundista, y por otro lado, contrariando a diversos órdenes de organización rural que como se sabe son menos agresivos con el entorno natural, como así acontece con la agricultura trashumante, caza, pesca y recolección desarrollada por las comunidades yanomamis.

A manera de conclusión encontramos que, aunado al conjunto de contradicciones señaladas, el problema epidemiológico se intensifica en los pueblos indígenas a partir del no aseguramiento de sus territorios y al debido establecimiento de su autodeterminación y autonomía. Además de la ineficacia de los órdenes gubernamentales por enfrentar este problema, en virtud entre otros aspectos de la movilidad social en los puntos fronterizos, por millares se cuentan el tránsito de jornaleros, mineros, turistas, entre otras circunstancias que advierten la inserción no sólo del capital en los territorios étnicos, sino todo lo que conlleva este fenómeno, como así acontece con el COVID-19.

El 23 de enero de 2021, Brasil atraviesa uno de sus peores períodos de la pandemia, con 215.299 muertes y 8.755.133 casos de COVID-19 con un promedio diario de 1.293 nuevos casos. Respecto a la población indígena, estos casos aumentan y aunque están menos documentados, según la APIB hay 46.677 casos confirmados, 931 muertos y 161 afectados. En medio de esta catástrofe nacional, resultado de una política basada en el negacionismo y en narrativas falsas, que no reconoce el estado de emergencia en el que se encuentra Brasil, el presidente Bolsonaro actúa como uno de los principales agentes de la contrainformación científica, negando los protocolos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y calificando a la pandemia y sus aterradoras cifras de contagios como «una gripe ligera» (IGWIA, 2021b, *passim*).

Si bien en un balance inicial aparentemente se observa un «problema étnico sin alternativas a los derechos territoriales y de salud», de igual manera, encontramos durante las tres últimas décadas, que han surgido diversidad de movilizaciones sociales que vindicando que otro mundo es posible, luchan por sus espacios geográficos, y sus condiciones de existencia, como así

acontece en México con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que además de idear estrategias propias al problema de la hegemonía neoliberal, y guiados por la experiencia, de casi 30 años de disputa y en particular en estos momentos, a través de la medicina tradicional, y de la educación crítica, han impuesto un cerco a la pandemia, además de desarrollar actividades que trascienden a nivel internacional, como será su movilización en abril del año 2021 a diversas regiones de Europa y de otros continentes.

Estos sujetos subalternos, los pueblos indígenas en general, que en las últimas décadas han desarrollado la acción política por la vindicación de sus derechos, advirtiendo una «mayor visibilidad», aspecto que converge fundamentalmente, por la inserción del capital en sus territorios, en donde confluyen todo tipo de concesiones, así como contratos leoninos, y aún incluso el despojo e invasión de sus bienes naturales, que van, desde la explotación de gas y petróleo en la Amazonia, pasando por cultivos de palma, actividades ganaderas, y forestales, hasta explotaciones mineras, así como todo tipo de mega proyectos neoliberales en el planeta.

Si bien los pueblos originarios son herederos de un pasado glorioso, y han abierto espacios de lucha, han sido también los sempiternos perdedores en la dinámica social de la modernidad (hoy neoliberal), fenómeno que hoy se intensifica con las distorsiones de un paradigma que al tiempo que hizo de suya la tradición de invocar el supuesto de los derechos humanos y sociales, hoy los conculca, y limita y aún incluso rompe con los cánones mismos del devenir de la humanidad. Y que, de manera específica, en términos del derecho agrario relativiza el acceso a sus heredades a los pueblos originarios, cuyos espacios tradicionales están siendo otorgados al crecimiento del capital.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alés, C. (1995). Tierras Sagradas, territorios amenazados. Los Yanomamis más allá de su doble. In A. Carrillo, & M. A. Perea. *Amazonas Modernidad y Tradición*. Caracas.
- Arvelo, N. (1992). False Promises. Venezuela appears to have protected the yanomami, but appearances can be deceiving. *Cultural Survival Quarterly*, Winter. EUA.
- Bello, J. (2022). Venezuela: indígenas aislados, grupos ilegales y COVID-19. IWGIA International Work Group for Indigenous Affairs. Consulta 3 de enero.
- Chagnon, N. (1992). *The yanomamo: The fierce People*. New York: Holt, Rhinehartand, Winston.

- Benavides, S. (2006). Excepción, decisión y derecho en Carl Schmitt. *Revista Argumentos*, 9(52).
- Chiappino, J. (1995). El coloso Yanomami frente al nuevo dorado. Representaciones del ser humano y del medio ambiente: un envite de la participación comunitaria al desarrollo regional. In A. Carrillo. *Amazonas modernidad en tradición*. GTZ/CAIAH/SADA/ AMAZONAS.
- CIMI (2020). Assesoria de Comunicação do CIMI. *Povos indígenas divulgam documento final do Acampamento Terra Livre 2020*. Conselho Indigenista Missionário. Brasil.
- Coelho, S. (1999). Pueblos Indígenas de Brasil: derechos constitucionales, tierras y luchas presentes. In M. Bartolomé, & A. Barabas. *Autonomías étnicas y Estados nacionales*. México: CONACULTA.
- Colchester, M. (1980). The Yanomama Biosphere Reserve: proposal and Justification. M.s.
- Colchester, M. (1995). Sustentabilidad y toma de decisiones en el Amazonas Venezolano: Los Yanomamis en la Reserva de la Biósfera del Alto - Orinoco - Casiquiare. In A. Carrillo *et al.* *Amazonas Modernidad en tradición*. Caracas: Ed. GTZ/CAIAH-SADA AMAZONAS.
- Colchester M. *et al.* (1983). *Los Yanomamis venezolanos. Propuesta para la creación de La Reserva Indígena Yanomami*. Caracas: Edicanpa.
- De Sousa, B. (2008). *Conocer desde el Sur. Por una cultura política emancipatoria*. La Paz: CLACSO/CIDES/UMSA, Plural.
- Durand, C. (1991). El conuco indígena como elemento regulador de las áreas naturales protegidas. Estudios de caso de las comunidades yanomamis y Yekuanas. In OEA CIDIAT. *Taller Interamericano sobre áreas Naturales Protegidas*. Mérida Venezuela: OEA.
- IWGIA (2021a). *El Mundo Indígena 2021: Brasil - IWGIA - International Work Group for Indigenous Affairs*.
- IWGIA (2021b). *El Mundo Indígena 2021. Venezuela: indígenas aislados, grupos ilegales y COVID -19*. En: Venezuela: indígenas aislados, grupos ilegales y COVID-19 IWGIA - International Work Group for Indigenous Affairs.
- Fonseca, B. (2020). Los yanomamis son grandes observadores de la naturaleza. Recuperado el 2 de marzo de 2022 de <https://apublica.org/2020/05/com-bolsonaro-fazendas-foram-certificadas-de-maneira-irregular-em-terras-indigenas-na-amazonia/>.
- Kopenawa, D. (3 de marzo de 2022). Los pueblos yanomamis se defienden. *El país*. Recuperado el 2 de marzo de 2022 de <https://elpais.com/planeta-futuro/2021-03-05/los-pueblos-yanomamis-se-defienden.html>.
- Maduro, N. (2005). *Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas* del 8 de diciembre.

- OEA (1985). Comisión Interamericana de Derechos Humanos, San José de Costa Rica.
- OIT (2014). *Convenio 169 de la OIT, Sobre pueblos Indígenas y tribales*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Quispe, M. (2021). *Venezuela: El pueblo Uwottüja exige la salida de grupos ilegales de su territorio*. Recuperado el 3 de diciembre de 2022 de <https://debatesindigenas.org/notas/38-pueblo-uwottuja-grupos-ilegales.html>.
- Survival (2022). Los Yanomamis son grandes observadores de la naturaleza. Recuperado el 2 de marzo de 2022 de <https://www.survival.es/indigenas/yanomami>.

Este volume reúne artigos apresentados no II Congresso Internacional de Ciências Sociais e Humanas “A Amazônia brasileira: problemas e desafios”, organizado pelo Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Salamanca.

A coletânea oferece reflexões teóricas e estudos empíricos que abordam os múltiplos desafios jurídicos, sociais e ambientais da região amazônica no contexto contemporâneo. Os capítulos discutem temas como políticas de crédito e endividamento de lavradores, urbanização e infraestrutura de transportes, colonialidade e mineração, propriedade intelectual e soberania sobre a biodiversidade, além do déficit democrático em políticas públicas, como o Plano Amazônia.

A publicação apresenta ainda análises sobre migrações internacionais, territórios indígenas e o papel da arquitetura sustentável no bioma, trazendo à tona a necessidade de políticas integradas, participativas e alinhadas às especificidades culturais e ambientais da região. Dessa forma, constitui uma contribuição essencial para compreender os entrelaçamentos entre Amazônia e Direito no século XXI.



UNIVERSIDAD
DE SALAMANCA



CENTRO DE
ESTUDIOS
BRASILEÑOS