



# OFICINA DO CES

**ces**

Centro de Estudos Sociais  
Laboratório Associado  
Universidade de Coimbra

**LUIZ FELIPE BARBOZA LACERDA**

**AMAZÔNIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E A PRODUÇÃO  
DAS AUSÊNCIAS**

**Agosto de 2014  
Oficina n.º 415**

**Luiz Felipe Barboza Lacerda**

**Amazônia, políticas públicas e a produção das ausências**

**Oficina do CES n.º 415  
Agosto de 2014**

**OFICINA DO CES**

**ISSN 2182-7966**

Publicação seriada do

**Centro de Estudos Sociais**

Praça D. Dinis

Colégio de S. Jerónimo, Coimbra

**Correspondência:**

Apartado 3087

3000-995 COIMBRA, Portugal

**Luiz Felipe Barboza Lacerda\***

## **Amazônia, políticas públicas e a produção das ausências**

**Resumo:** O artigo produz análise detalhada das políticas públicas protagonizadas pelo Governo brasileiro no território amazônico, desde o início da República até aos dias atuais. Fica exposta a histórica incapacidade do Estado, guiado pela Razão Indolente, em promover ações que respeitem e atendam as populações indígenas e ribeirinhas, produzindo, assim, uma linha abissal geradora de ausência das inúmeras populações e suas culturas. Como consequência, instala-se a atual crise de regime e legitimidade do poder público que fragmenta a sua relação com o próprio povo. Ao término, argumentamos uma necessária inversão nas lógicas hegemônicas de planejar e promover as políticas públicas na Amazônia e apresentamos o fortalecimento de grupos comunitários, através do aprofundamento da dialogicidade, da cooperação, da solidariedade e da autogestão, como caminho viável para esta mudança.

**Palavras-chave:** Amazônia, políticas públicas, Razão Indolente.

### **1. Breves e gerais considerações sobre as políticas públicas**

Nos dias atuais as políticas públicas (PPs) apresentam-se enquanto principal ferramenta de intervenção estatal sobre o território. Neste sentido, tornam-se pauta obrigatória na discussão do desempenho do Estado e propagam-se em suas possibilidades de libertar ou alienar um povo.

Refletindo sobre o nascimento das PPs no Brasil, Praça e Noronha (2012) datam seu surgimento na Assembleia Constituinte de 1988. Clarificando os processos internos da Constituinte, tais autores afirmam que se analisarmos as formas estruturais deste processo encontraremos fragilidades nas afirmativas que defendem seu caráter extremamente democrático.

Ao longo da Constituinte, em uma estruturação em 8 comissões e 24 subcomissões-temáticas, eram debatidos os mais diversos temas, posteriormente encaminhados para uma comissão de sistematização e, finalmente, levados a grande plenária para a votação. Contudo, a maioria dos parlamentares relatores e presidentes das mesas de debates, pertencendo ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), imprimiram conotações direitistas às propostas, levantando a oposição de 319

---

\* É docente na Universidade do Estado do Amazonas (Brasil) e coordenador do GPEDA - Grupo de Pesquisa Educação e Diversidade Amazônica. É ainda doutorando em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil. Contato: luizpsico@hotmail.com

parlamentares e a votação de um novo regimento interno de cunho centro-esquerda (Praça e Noronha, 2012).

Mesmo com esta alteração não houve mudanças significativas nas tendências de votação das propostas, indicando por fim uma desproporcionalidade nas etapas de votação. Daí surge desmistificação do caráter ultrademocrático da Constituinte de 1988, pois algumas propostas sugeridas por grupos de 6 ou 7 parlamentares necessitavam, posteriormente, de 280 votos contra na plenária geral, para serem vetadas. Como resultado disto, afirmam Praça e Noronha (2012), apenas em 32% dos casos a palavra final foi da grande plenária.

Este quadro de incerteza e disputa partidária que conota alto índice de volatilidade na gestão do poder é o que faz emergir na Constituinte a necessidade de implementação das PPs.

A literatura argumenta que atores com maioria só irão inserir *políticas públicas* na Constituição caso duas condições sejam satisfeitas. A primeira é que haja heterogeneidade de preferências durante o processo constituinte. Ou seja, não deve haver um bloco monolítico que controle inteiramente o processo. A segunda é que haja incerteza sobre quem irá estar à frente do governo nas próximas eleições *ou* certeza da atual maioria de que ela não estará no poder nas próximas eleições. Esse argumento supõe que haverá maior detalhamento constitucional à medida que atores buscarem se garantir contra futuros intérpretes da constituição, especificando suas preferências em políticas públicas no texto constitucional. (Praça e Noronha, 2012: 7)

A implementação das PPs no contexto de 1988, em busca de garantir o interesse dos diversos segmentos políticos e a seguridade dos principais atores sociais frente às incertezas futuras na gestão federativa, caracteriza a Constituição brasileira na contramão da tendência global, como uma das mais detalhadas, possuindo 1627 dispositivos.

Nascidas, portanto, de um processo de diversidade política em plena redemocratização do país, ao longo dos tempos pode-se observar uma ampla gama de enfoques nas análises sobre PPs; desde enfoques que partem do estudo do aparelho estatal, passando pelas formas de governo e tendências partidárias, ou análises que recorrem exclusivamente às ações e às demandas populares e dos movimentos sociais, até enfoques que se prezam pela compreensão das escolhas dos atores, suas posturas e tomadas de decisões (Souza, 2006).

A escolha pelo foco de análise dentro deste gradiente remete a diferentes interpretações das PPs e suas composições articulam variáveis interdependentes que encontram-se divididas em quatro dimensões: Estado, Política, Economia e Sociedade.

Frente à tamanha diversidade nas possibilidades de análise, Souza afirma:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, porquê e que diferença faz. (2006: 5)

Sendo assim, mostra-se imperativo tornar a participação pública realmente ativa na construção das PPs, pois o histórico posicionamento unilateral de um Estado que age e um povo passivo cristalizou na cultura brasileira um circuito de assistencialismo - corrupção - exploração cruel à dinâmica social. Souza (2006) contribui apresentando o Ciclo das Políticas Públicas. Esta visão percebe tais processos através de etapas deliberativas que podem ser divididas em: a) identificação da agenda, b) identificação das alternativas, c) avaliação das opções, d) seleção das opções, e) implementação da opção escolhida e por fim, f) sua avaliação. Tal enfoque busca, de maneira geral, responder às perguntas: Porque alguns assuntos entram na agenda de debates e outros não? Assim como: Quem escolhe o que entra e o que não entra na agenda de debates?

A pergunta de como os governos definem suas agendas, são dados três tipos de respostas. A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias, aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse. Segundo esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda. A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas. (Souza, 2006: 11)

Cabe, portanto, aqueles que se dedicam ao estudo e à produção do conhecimento, juntamente com os demais considerados invisíveis, propor alternativas ao imperativo estatal geralmente guiado por uma Razão Indolente, sem a condição de diálogo com a alteridade popular. Celina Souza, em texto intitulado Estado do Campo de Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil, datado de 2003, busca mapear esta contribuição acadêmica ao tema.

A autora aponta ser necessária a superação dos estudos de caso setoriais que pecam em seu aprofundamento analítico e assinala ser necessária determinada desvinculação das políticas públicas ligadas à ótica político-partidária e a superação das análises pautadas em experiências fracassadas ou em tipologias extremamente rígidas, para a observância dos elementos centrais que de fato geram impactos positivos nas políticas.

É necessária uma compreensão mais abrangente e comparativa sobre as políticas desenvolvidas na esfera dos Estados. Muitos países federativos já têm uma longa tradição em pesquisas nessa área, no sentido de entender por que os Estados dão respostas diversas às questões sociais. Já temos estudos importantes sobre políticas públicas nacionais e sobre políticas locais, mas sabemos ainda muito pouco sobre questões cruciais na esfera estadual. (Souza, 2006: 7)

Complementando, Cruz (2009) evidencia que as PPs são a materialização e concretização do Princípio Republicano no âmbito prático e devem ter por objetivo o interesse de satisfazer os desejos e demandas representadas no interesse da maioria. Para que o interesse público seja legítimo, faz-se necessário que reflita tal interesse nos limites dos direitos humanos e dos demais princípios que sustentam o Princípio republicano, como o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e o Estado Democrático de Direito.

Em vista disto, concluímos a existência de uma generalizada incongruência entre os três elementos analisados ao longo destes estudos (princípios republicanos, democracia e políticas públicas). A democracia, assumindo de maneira hegemônica sua atual e estrita forma representativa, encontra dificuldades em observar o imperativo republicano do desejo da maioria nos diversos aspectos da esfera pública, restringindo-se a obrigatoriedade do voto e ao direito de escolha dos representantes.

O reflexo destas dificuldades, por sua vez, encontra-se na construção de políticas públicas e sociais que ainda não alcançam constituir espaço popular cidadão participativo/deliberativo. Embasadas em uma tradição neoliberal de cunho

economicista, assim como em concepções tuteladas de cidadania, tais políticas pecam no discernimento do que de fato é primordial ao Estado republicano democrático: o princípio da participação.

Não se deve perder de vista que a República não é por excelência democrática, assim como a democracia não é por excelência prática participativa e deliberativa, e sendo assim, torna-se primordial a concepção de uma esfera pública em constante construção.

A atual situação nos remete a determinada concepção de Taylor (2000) sobre a política liberal e a esfera política, onde afirma que “a esfera pública é o *locus* de uma discussão que engaja potencialmente todos, de modo que a sociedade possa chegar a uma ideia comum acerca das questões importantes. Essa ideia comum é uma visão reflexiva que emerge do debate público.” (p. 281). Estaria posto, portanto, como desafio, conquistarmos uma esfera pública de cunho extrapartidária e supramercadológica onde as pessoas, organizadas de maneira dispersa, se compreendam enquanto pertencentes a determinada unidade, onde os diversos grupos e categorias fossem verdadeiramente ouvidos em pé de igualdade e onde, por fim, as decisões acatassem o desejo da maioria.

Ao término de seu estudo Taylor (2000), apresentando a constituição de uma sociedade centralizada de cunho liberal-desequilibrado e burocrático (onde corremos o risco de diversos grupos e segmentos não serem reconhecidos frente à esfera social mais ampla), utiliza – para o que aqui assumimos enquanto incongruência – o termo *fragmentação*.

Vimos que a fragmentação aumenta quando as pessoas já não se identificam com sua comunidade política, quando seu sentido de pertinência cooperativa se transfere para outras instancias ou se atrofia por inteiro. Alimenta-a também a experiência de impotência política. Uma identidade política em declínio dificulta a mobilização efetiva e o sentimento de impotência é a mãe da alienação (Taylor, 2000: 302).

Como veremos a seguir, exemplos estes são vastos na história da Amazônia que, ao sofrer tamanha fragmentação provocada por intervenções estatais hegemônicas de cunho indolente, passa a caracterizar-se enquanto território de ausência.

## 2. Histórico de intervenções na Amazônia e a produção das ausências

O Brasil possui cerca de 3,6 milhões de km<sup>2</sup> de florestas, ocupando o terceiro lugar entre as nações com maior área florestal. Segundo as Nações Unidas (2013),<sup>1</sup> dos pouco mais de seis milhões de quilômetros quadrados que se estima ter a floresta amazônica, nada menos do que 59% estão em território brasileiro. Neste território moram aproximadamente 18,1 milhões de pessoas, correspondendo a 12,4% da população do Brasil.

Em vista desta tamanha diversidade, Nogueira (2007) questiona como poderíamos entender a relação entre o Estado e o espaço, em uma região como a Amazônia brasileira:

Em âmbito mais geral, o que liga o Estado ao Espaço são as ações empreendidas por aquele para reproduzir-se enquanto tal e assegurar o controle do território e da sociedade por ele envolvida. Num plano secundário, podemos afirmar que o Estado privilegia determinadas ações, cujo fim é manter suas estruturas produtiva e social. Se no primeiro caso, podemos perceber suas manifestações a partir da construção de um corpo de legislação que regula e submete a sociedade inteira ao território do Estado, do ordenamento territorial definido pelo Estado, da divisão ou não dos poderes distribuídos pelo Estado, pela forma como ele atua nas fronteiras do Estado, enfim, como ele define o relacionamento com o exterior, no segundo caso, penso que estamos diante de um Estado, cuja relação com o espaço rebate-se na paisagem, a partir das mudanças efetuadas por ele. (Nogueira, 2007: 27)

Na relação estabelecida por parte do Estado, através destas caracterizações normativas de primeira ordem elencadas na citação, a Amazônia é continuamente pautada por sua dimensão ambiental, principalmente sobre o enfoque extrativista. Por uma emblemática falácia que lhe atribui o adjetivo de *vazio demográfico*, em paralelo à concepção estritamente desenvolvimentista, aplica-se um processo de desumanização, promovendo a invisibilidade no conjunto deste espaço, das populações e dos grupos sociais que aí vivem (Steinbrener, 2009).

A produção da ausência, através das intervenções hegemônicas, como veremos, dá-se principalmente sobre as populações indígenas e ribeirinhas que, ao sofrerem determinada invisibilidade reduzem, aos olhos externos, a Amazônia a um simples espaço físico e, assim, abrem precedentes para ações de cunho exploratório e mercantil através dos mecanismos de apropriação e de violência. Moreira sobre isto afirma que:

---

<sup>1</sup> Atlas do Desenvolvimento Humano por Municípios. Para aprofundar consulte: [http://www.pnud.org.br/IDH/Default.aspx?indiceAccordion=1&li=li\\_AtlasMunicipios](http://www.pnud.org.br/IDH/Default.aspx?indiceAccordion=1&li=li_AtlasMunicipios).

O homem não é um elemento acrescido à paisagem, uma sorte de acessório destinado a ordena-la ou completa-la, pois se assim fosse, seria apenas uma expressão decorativa na superfície do Planeta. Na realidade, ele é o fator geográfico por excelência, e isso tanto pelas suas atividades quanto por sua própria condição, tanto pelo que realiza quanto pelo que é: no primeiro caso pode ser um modelador da paisagem, no segundo pode ser um elemento necessário a sua significação. Daí porque, mesmo quando não figura na paisagem, ele está implícito nela. Sem o homem, o espaço é uma noção física, não uma noção geográfica e assim sujeito a toda a sorte de intervenção. (2000: 10)

### **2.1. A formação da República e a cristalização das ausências**

O final do século XIX caracterizou-se pela exploração mercantil e organizada das riquezas da selva onde as vias fluviais tornavam-se verdadeiras estradas reais de mantimento para Portugal e Espanha. Não é porque a exploração estava agora tributada pela República e a presença do militarismo mantinha visíveis as divisas territoriais que a exploração dos povos locais haveria de terminar.

Exemplo deste quadro é a passagem de Marcoy em 1847 (*apud* Ferrarini, 2013) pela municipalidade de Tabatinga, que já representava uma das principais guarnições militares da região do Alto Solimões, tríplice fronteira amazônica entre Brasil, Colômbia e Peru, criada para fiscalizar a cobrança de impostos sobre os produtos extraídos por comerciantes. Marcoy descreve uma planície de 30 pés, atingida por uma escadaria rústica cavada no barro branco; acima duas casas de palha eram os alojamentos do Comandante. Ao lado um mastro com a bandeira do Brasil e quatro peças de artilharia dispostas uma a cada direção, esverdeadas pelo tempo e cercadas por dúzias de habitações.

Marcoy encontra o Comandante apavorado porque um tempo antes um complô dos soldados planejara assassiná-lo. Havia motivos para o medo, pois seu antecessor tinha sido fuzilado à queima-roupa por seus soldados. A maior parte destes soldados pertence à tribo indígena Ticuna, que não raro são submetidos a castigos e violações por seus comandantes (*ibidem*).

Em 1922 as disputas territoriais e comerciais na Amazônia, em especial na região fronteira do Alto Solimões, estabeleciam-se entre os recém-criados Estados-nação do Brasil, Colômbia, Peru e Equador, intermediados pelos Estados Unidos. O Tratado de Salomon Lozano, trabalhado em comissões de vizinhanças entre estes países desde 1911, entra em vigor em 1922 reconhecendo como uma parte do trapézio amazônico também território colombiano. O fato marcante desta época é o descontentamento de alguns peruanos frente a este Tratado, pela perda de território e a ameaça latente de

invasão à atual cidade colombiana de Letícia, território que na época, pertencia ao Peru. (*ibidem*).

Em 1932 tal invasão realmente aconteceu: peruanos prendendo civis e autoridades locais içando sua bandeira em terras ditas colombianas. Esta tensão levou-se até junho de 1934 quando a Sociedade das Nações intervém resultando na Ata de Entrega do território de Letícia às autoridades colombianas. O Brasil, em postura imparcial, acolhe alguns fugidos da região de conflito, apesar de que oficialmente não se contabilizaram mortos neste confronto.

As conturbações locais representavam, em diferentes dimensões, os conflitos espalhados por todo o continente nos anos que se precedem e se efetivam as independências. São disputas territoriais guiadas por motivações geopolíticas e financeiras para alguns, por busca de direitos e reconhecimento para outros. Apesar da máxima imposta pela Revolução Francesa de igualdade, liberdade e fraternidade, as revoluções de independência na América Latina, salvo algumas exceções, não eram movimentos democráticos, pois representavam apenas o desejo das elites americanas em despojar de direitos iguais aos dos colonizadores. Buscavam assim, legitimar uma classe dominante local (Rinke, 2012).

O início do século XX marca, para a Amazônia, a consolidação de uma nova Era: a Era da Borracha, riqueza vegetal que fazia das cidades a beira do rio, especialmente Manaus, o centro da produção e comercialização deste novo ouro. Nesta década a economia brasileira sofria com a crise econômica deflagrada pela lucratividade dos plantios de hevea (espécie de borracha) realizados no Oriente obrigando o governo do Marechal Hermes da Fonseca a elaborar o Decreto 2543-A de 1912, que decretou o que poderia ter sido a primeira política concreta de desenvolvimento regional do Brasil. Plano que tinha como medidas facilitar e desenvolver a cultura da seringueira, do caucho, da maniçoba e da mangabeira e da colheita e beneficiamento da borracha extraída destas árvores. (Oliveira e Aragón, 2009: 42)

O Brasil, na tentativa de deixar para trás suas épocas de colônia, fascinava-se pelo ideário do progresso desenvolvimentista e transformava as regiões da borracha, do café e do açúcar seu passaporte para nova era. A ferrovia Madeira – Mamoré era símbolo desta conquista que, atravessando o imenso solo verde amazônico, transportava o ouro branco para as centrais de comercialização do Brasil.

A Primeira Guerra Mundial e a crise de 1929 na bolsa de valores de Nova Iorque são comumente correlacionadas com a queda do império da borracha que, durante

algumas décadas, logrou fortalecer uma elite social e econômica no Norte brasileiro. Mas, se analisarmos em detalhe as relações pelas quais se sustentava tal império da goma, perceberemos a permanência das mesmas práticas coloniais de exploração e escravidão.

A crise do sistema da borracha aparece justamente em seu auge econômico, quando esta era mais requisitada no cenário mundial, na segunda década do século XX, altura em que o produto amazônico perde espaço para a borracha asiática. A forma amazônica de realizar a extração era custosa, além disto, o padrão tecnológico embasado no extrativismo desordenado não oferecia ao produto uma boa qualidade (Oliveira e Aragón, 2009).

A Amazônia após a crise da borracha entrou em um processo de estagnação econômica e desestruturação da atividade produtiva dos seringais. Os fluxos migratórios direcionados antes para lugares distantes do interior do Amazonas passaram a sofrer um forte processo de refluxo migratório dos seringais para os grandes centros urbanos da região. Na segunda Guerra Mundial ocorreu a interrupção da borracha da Ásia, com isso foi criado o soldado da borracha, em sua maioria nordestinos que se embrenharam nos antigos seringais em busca do látex; em troca disto, os norte-americanos forneceram capital para montagem de certa infraestrutura na Amazônia. Após a Guerra, com o restabelecimento dos seringais da Ásia, a Amazônia retornou à estagnação econômica e social. (Meirelles, 2012: 77)

Djalma Batista, em seu clássico livro *O complexo da Amazônia: o processo de análise do desenvolvimento* (2007) relata que ao ciclo da borracha devem ser atribuídas significativas transformações no território amazônico como a ocupação geográfica desordenada, a febre do ouro, a responsabilidade do primeiro grande desequilíbrio ecológico, assim como a degradação das demais culturas de plantio, na medida em que, como refere o autor, *Agricultura não rima com Borracha* (p.157).

Sobre este quadro Batista enfatiza:

Os seringais, produto de uma aventura econômica, eram verdadeiros acampamentos. Apesar dos regulamentos que os seringalistas faziam cumprir muitas vezes brutalmente, o que imperava realmente era o vale-tudo da exploração. O seringueiro, último elo da cadeia econômica, era sempre o bode expiatório, comprando as coisas essenciais a preços altíssimos, sofrendo descontos e recebendo contas de vendas viciadas, explorando acintosamente sua ignorância e seu analfabetismo. Estabeleceu-se, na Amazônia, assim, um sistema de escravidão econômica até agora não superado. (Batista, 2007: 177)

A crise da borracha e suas consequências espalhavam-se por toda a Amazônia brasileira. Os soldados da borracha, evocados ao longo da Segunda Guerra por causa da interrupção do fornecimento asiático representam a reedição, sobre véus contemporâneos, do genocídio escravagista colonial no interior do Estado. Neste contexto, os índios Huitoto no Alto Solimões, por exemplo, foram praticamente dizimados, principalmente por Júlio César Aranã que se aliando ao capital britânico formou a Perwian Amazon Rubber Company, dominando 31 mil km<sup>2</sup> de terras colombinas.

Neste contexto de pobreza extrema Ferrarini apresenta a carta do prefeito apostólico do Alto Solimões enviado às autoridades do centro do país:

As causas da pobreza no Alto Solimões e a crise econômica são várias. A última delas, além da política partidária e pessoal do governo brasileiro que abandona os interesses vitais do país e pouco a pouco o leva a ruína total. A causa principal é a refinada astúcia dos ingleses. Eles souberam tirar proveito da plácida sonolência do governo brasileiro. Enquanto este dormia eles vigiavam e enquanto transportavam a preciosa goma, transportavam para a Ásia também quantidades enormes de sementes. O governo percebeu isto, mas achou que não devia se incomodar e, de um preço máximo reduziram a goma a um preço mínimo. Com isto o comércio sofreu um golpe mortal e com isto o falecimento das casas comerciais. Com isto os patrões não mais tiveram recursos para pagar os funcionários e extratores e uma miséria total se abateu sobre a Amazônia. Pelo interior, muitos morrem de fome. (2013: 122)

Apenas na Constituição de 1946 que pela primeira vez a Amazônia vira pauta oficial constitucional das preocupações da Nação, determinando-se que durante 20 anos 3% dos impostos federais fossem destinados a ela. De fato, mesmo contando com 3% das verbas da União, o Banco de Fomento serviu exclusivamente para o financiamento de obras rodoviárias como a rodovia Belém-Brasília, realizando a ligação do território amazônico ao planalto central e estimulando a pecuária e mineração regional em uma fase geralmente denominada de integrativa, sob o slogan *integrar para não entregar*.

Becker (2005) concluiu com elementos detalhados desta história afirmando que foi com a formação do moderno aparelho do Estado, associada à sua crescente intervenção na economia e no território, que se acelerou e tornou contínuo o processo de ocupação da Amazônia, com base na dominância absoluta da visão externa, gerando assim, na primeira metade do século XX o agravamento da invisibilidade das populações e das culturas que aí existiam.

## 2.2. As décadas de 50 e 60 do século XX

A fase inicial do planejamento regional (1930-1960) correspondeu à implantação do *Estado Novo* por Getúlio Vargas e foi muito mais discursiva do que ativa. Foi à necessidade de unificar o mercado nacional, associada ao avanço da industrialização, que desencadeou a abertura da região amazônica na segunda metade do século XX. Na exposição denominada Discurso do Rio Amazonas, Vargas afirma:

Nosso objetivo deve ser o de adensar o povoamento, acrescer o rendimento das culturas, aparelhar os transportes com o objetivo de retomar a cruzada desbravadora e vencer, pouco a pouco, o grande inimigo do progresso amazonense, que é o espaço imenso e despovoado. Vim para ver e observar, de perto, as condições de realização do plano de reerguimento da Amazônia. Todo o Brasil tem os olhos voltados para o norte, com o desejo patriótico de auxiliar o surto de seu desenvolvimento. E não somente os brasileiros, também os estrangeiros, técnicos e homens de negócio, virão colaborar nesta obra, aplicando-lhe a sua experiência e seus capitais, com o objetivo de aumentar o comércio e as indústrias e não, como acontecia antes, visando formar latifúndios e a posse de terra do caboclo brasileiro. Nada nos deterá nesta arrancada que é, no século XX, a mais alta tarefa do homem civilizado: conquistar e dominar os valores das grandes torrentes equatoriais, transformando sua força cega e sua fertilidade extraordinária em energia disciplinada. O Amazonas, sob nossa vontade, deixará de ser um simples capítulo da história da terra e, equiparado aos outros grandes rios, tornar-se-á um capítulo da história da civilização. (1941: 227)

Nesta linha, no governo de Juscelino Kubitschek ações efetivas afetaram a região pela implantação das rodovias (1958) Belém-Brasília e Brasília-Acre. A partir daí, acentuou-se a migração que já se efetuava em direção à Amazônia, crescendo a população regional de um para cinco milhões entre 1950 e 1960. Em 1953 criou-se a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPEVEA), com sede em Belém e o objetivo de desenvolver a produção agrícola, mineral, industrial e de bem-estar social. (Meirelles, 2012).

Um novo “ciclo” amazônico começa a ser desenhado com a implantação da Superintendência e Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) em 1953, institucionalizando a Amazônia Legal como área de atuação governamental. Na fomentação de créditos é criado o Banco da Amazônia (BASA) substituindo Banco da Borracha, demonstrando as mudanças de diretrizes econômicas para a região. (Wendel, Silva e Sousa, 2012: 5)

Becker (2005) então pergunta: Que lições podem ser extraídas desse processo? O privilégio atribuído aos grupos econômicos e partidários, assim como a violência da

implantação da malha tecnopolítica, que tratou o espaço como isotrópico e homogêneo, com profundo desrespeito pelas diferenças sociais e ecológicas, tiveram efeitos extremamente perversos nas áreas onde foi implantado, destruindo, inclusive, gêneros de vida e saberes locais historicamente construídos.

Ao término, a experiência da SPVEA era analisada como um processo meramente técnico, burocrático, que desfocava os problemas sociais para os problemas geográficos ao colocar a Amazônia, a floresta e seus rios como principal entrave a ser combatido em favor do desenvolvimento (Oliveira e Aragón, 2009).

No contexto nacional o Plano de Metas de Juscelino desacelerou com a perda dos investimentos do setor de bens de capital, tendo a economia brasileira entre 1962 e 1967 o pior desempenho desde o pós-guerra. De emergência, por parte do economista Celso Furtado, entre 1963 e 1965 é lançado o Plano Trienal onde João Goulart (então presidente) tentaria conter a inflação com uma política fiscal restritiva e o aumento dos gastos governamentais em setores específicos. Contudo, tal plano teve vida curta ao enfrentar rejeições sociais principalmente pelo congelamento dos salários (Meirelles, 2012).

Com o golpe militar em 1964 assume o poder o Marechal Castelo Branco, implementando o Programa de Ação Econômica do Governo – Paeg, onde os objetivos seguiam os mesmos: conter a inflação, retomar o crescimento e equilibrar os preços. Após leve recuperação do quadro financeiro através de uma política de choque bancário e fiscal o governo estrutura um plano de longo prazo, denominado Plano Decenal (1967-1976) com três grandes enfoques: educação como fator de desenvolvimento econômico e social, agricultura como forma de combater a inflação e aumento das exportações para gerar equilíbrio do balanço de pagamentos. Tal programa não foi completamente implementado, mas aprimorou a forma administrativa do governo planejar políticas públicas de cunho economicista (*ibidem*).

Em relação à Amazônia o Paeg representava o desejo militar de integração econômica e ocupação territorial com vista à defesa das fronteiras, o que se concretizou com a *Operação Amazônia*, que propunha a implementação de Polos de Desenvolvimento, industrialização e incentivos fiscais ao capital privado que desejasse se instalar na região. Tais ações foram geradas por uma série de reformas de cunho administrativo no território amazônico, a saber: a transformação da SPVEA em SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia; o Banco de Crédito da

Borracha em Banco da Amazônia (Basa) e a criação da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) (*ibidem*).

Através da SUDAM e do crédito fornecido pelo Basa havia empresas que ganhavam 50% de desconto no Imposto de Renda ao aprovarem projetos dentro da Amazônia Legal. Através deste circuito o Basa criou o Fundo de Desenvolvimento Privado para o Desenvolvimento da Amazônia (Fidam) que, anos depois, foi transformado em Fundo de Investimento da Amazônia (Fidam) (*ibidem*).

Batista (2007), analisando com detalhe os primeiros dez anos de funcionamento do Basa, ressalta que o banco serviu como um álibi financeiro para beneficiar outras ações em diversas regiões do Brasil, uma jogada administrativa do próprio governo para arrecadar fundos de interesses diversos que não a Amazônia, como a própria criação de Brasília.

A função do Basa colocava-se na agroindústria e na agropecuária e a partir de 1988 passa a compor seus fundos principalmente do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Extrativismo Vegetal (Prodex). Em 2008 possuía 104 agências e 106 postos de atendimento e neste ano, através de 2,053 bilhões de reais foram financiadas 46 259 operações na agroindústria e pecuária, demonstrando a continuidade, ao longo das décadas, das ações de incentivo exploratório realizadas pelo governo no território amazônico (*ibidem*).

O estímulo à migração ao Norte e a criação de diversas rodovias, assim como a criação da Zona Franca de Manaus, representam políticas hegemônicas que buscavam apenas a integração mercantil, o livre fluxo de capitais estrangeiros em terras brasileiras e o incentivo da urbanização desfilhada dos aspectos ambientais e culturais.

A Zona Franca idealizada em 1950, posta em prática em 1960 e assegurada pelo Decreto de Lei n.º 288 de 1967 começou sua primeira fase de instalação em 1970. Na segunda fase, a partir de 1976 o governo Geisel estabelece o índice mínimo de nacionalização dos produtos industrializados na zona e o estabelecimento de cotas máximas globais anuais para importação, o que acabou por beneficiar grande parte dos produtores do Centro-Sul. Por fim, a terceira fase, iniciada em 1990, reflete a abertura nacional ao capital estrangeiro (*ibidem*).

Os indícios apontam para a contribuição da Zona Franca de Manaus no processo desordenado de urbanização do Estado do Amazonas, assim como para o fortalecimento da concentração da renda em toda a região da Amazônia Legal. O estado do Amazonas

detém a maior concentração na arrecadação de toda a Amazônia na medida em que Manaus concentra 81% do Produto Interno Bruto do Estado, abrigando 52% da população em menos de 1% do território. Os demais 61 municípios que abrangem 48% da população representam 99% do território e respondem por 19% do Produto Interno Bruto (*ibidem*).

Tem-se por fim, a compreensão de que estas intervenções governamentais embasadas em fundos e subsídios aos setores privados geram concentração de recursos financeiros, principalmente na esfera oriental da Amazônia e suas duas grandes metrópoles, deixando a um grande contingente populacional de outras extensões territoriais a margem das possibilidades de crescimento, mas não a margem da exploração. Além disto, evidencia-se também uma fase de institucionalização da exploração governamental sobre o território amazônico através de processos de aumento da infraestrutura que ocasionaram o aumento das desigualdades sociais e a constituição de significativos bolsões de pobreza nos espaços urbanos.

A corrida de empreendedores públicos e privados para compra de terras na Amazônia intensifica-se com os incentivos gerados pelo governo, o que também impulsionou as primeiras organizações ambientalistas em defesa da floresta, que se via subjugada pelo latifúndio capitalista expansionista. Contudo, a migração de milhares de colonos em direção à selva não havia como ser estancada e, com eles, chegava uma concepção de selva sinônima de empecilho ao desenvolvimento da agricultura extensionista.

Nogueira (2007) avalia este período amazônico como de intensificação da articulação da região com o resto do território nacional através da estimulação do minério, do pastoril, da colonização, da infraestrutura e da defesa. Em muitos casos, florestas cederam lugares a pastos. As áreas federalizadas e a ramificação de instituições governamentais eram a marca deste novo período.

“O Estado do Amazonas, cuja capital abrigou um polo comercial e industrial, com inúmeros benefícios fiscais, viu seu território de 1,5 milhões de km<sup>2</sup> esvaziar-se com a migração para Manaus pelos nativos, enquanto os nordestinos eram levados ao interior.” (Nogueira, 2007: 35).

Obviamente, tais perspectivas nacionais eram amplamente apoiadas pelos governos locais como ao longo da gestão iniciada por Plínio Coelho em 1960 e terminada por Gilberto Maestrinho, no Amazonas, antes da ditadura militar. Tal governo pretendia introduzir máquinas para aumentar o setor agropecuário no interior

do Estado. Esta perspectiva manteve-se no período inicial da ditadura com governo de Arthur Reis aderindo ao Paeg e potencializou-se através do Plano Quinquenal do Estado do Amazonas (Planal) entre 1961 e 1971, sob a regência do governador Danilo de Mattos. Tal plano objetivou a construção de exponencial malha tecnológica no interior do Estado com a criação de aeroportos, estradas e portos em um detalhado orçamento para investimentos na saúde, na pecuária, na educação e na agricultura de larga escala (Meirelles, 2012).

Ao longo destas duas décadas dá-se início da industrialização do território amazônico que, por sua vez, sofre com o deslocamento de suas riquezas postas a serviço de outras localidades e outros interesses no Brasil e fora dele. Confirma-se a política de intervenção no território amazônico em visitas a exploração mercantil e a ocupação territorial. Um erro crucial de estabelecer a Amazônia em relação de serventia com outro alguém que não Ela mesma e seu povo.

### **2.3. As décadas de 70 e 80 do século XX**

O início da década de 70 é marcado pelo *milagre econômico*<sup>2</sup> e como consequência o alto grau de endividamento externo do país. A economia aparentemente, mesmo frente à crise internacional do petróleo, ia bem e o povo, por sua vez, ia visivelmente mal. Foi no governo Médici que a repressão política atingiu seu auge com o Ato Institucional n.º 5.<sup>3</sup>

No início, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) entre 1970 e 1973, implementado por Médici sob a coordenação de Delfin Netto, pretendia gerar insumos mais baratos para reduzir custos da indústria. Através do plano foi instalado o Programa de Integração Nacional (PIN), primeira tentativa de equilíbrio na distribuição de rendas e tributos dentro do território nacional. Este programa, de acordo com Meirelles (2012: 63) incidiria efetivamente na região amazônica ao propor: “Aumento da fronteira agrícola na Amazônia, Ocupação econômica da Amazônia, Incorporação das economias periféricas às economias de mercado, Orientação do fluxo migratório nordestino para

---

<sup>2</sup> Milagre Econômico é a denominação dada à época de excepcional crescimento econômico durante o Regime Militar no Brasil, entre 1968 e 1973, também conhecida pelos oposicionistas como Anos de Chumbo. Nesse período do desenvolvimento brasileiro, a taxa de crescimento do PIB saltou de 9,8% a.a. em 1968 para 14% ao ano em 1973, e a inflação passou de 19,46% em 1968, para 34,55% em 1974. Paradoxalmente, houve aumento da concentração de renda e da pobreza.

<sup>3</sup> O Ato Institucional n.º 5, ou AI-5, foi o quinto de uma série de decretos emitidos pelo regime militar brasileiro nos anos seguintes ao Golpe Civil-Militar de 1964 no Brasil. O AI-5, sobrepondo-se à Constituição de 24 de janeiro de 1967, bem como às constituições estaduais, dava poderes extraordinários ao Presidente da República e suspendia várias garantias constitucionais.

nova fronteira agrícola da Amazônia por meio da construção das rodovias BR-230 (Transamazônica), BR – 165 (Santarém – Cuiabá) e a BR- 364 (Cuiabá – Rondônia)” e Instauração do Programa de Distribuição de Terras (Proterra) coordenado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), para estimular as formações agroindustriais.

Na segunda metade da década de 1970 o governo de Geisel lança a segunda edição do PND, adaptado à região amazônica pela SUDAM através do II Programa de Desenvolvimento da Amazônia, o que ocasionou a criação do Polamazônica.

O Polamazônica deu continuidade aos processos de povoamento, ampliação dos projetos agropecuários e de infraestrutura física e social para a região. Os fluxos migratórios estimulados pela política federal foram fortalecidos pela efetivação das estruturas básicas como estradas e geração de postos de trabalho em obras de conotação faraônica. Romperam-se os princípios federalistas quando as políticas estaduais passaram a ser postas em segundo plano pelo Governo Federal, que via no polo um braço prático e independente dos governantes locais (Meirelles, 2012).

De acordo com Meirelles (2012), o governador amazonense João Walter de Andrade (1971-1975) não se opôs as determinações militares e criou um plano de Governo que se alinhava com as diretrizes do PIN e do Proterra. Na segunda metade da década, frente às pressões ocasionadas pela acentuação da crise do petróleo, esta subjugação das perspectivas regionais frente às nacionais ganha mais simbiose e o então governo amazonense de Henoch Reis (1975-1979), através do Plano de Desenvolvimento do Amazonas (PDA), subordina-se integralmente ao II Programa Federal de Desenvolvimento da SUDAM.

Especificamente na região do Alto Solimões todas estas ações reverberaram em um grande golpe na floresta amazônica através do crescimento substancial da exploração da madeira, graças aos incentivos fiscais e migratórios do governo. A região havia sido marcada em uma área específica de exploração florestal de 60 mil km<sup>2</sup>, referida no chamado Relatório Pandolfo (Ferrarini, 2013).

Batista (2007) afirma que foi por causa destas relações extrativistas descontroladas principalmente em relação à madeira que em 1971 o patrimônio do Banco da Amazônia (Basa) foi ampliado em 200 milhões de dólares, mas, curiosamente, nunca conseguiu gerar lucratividade maior que 6% para seus acionistas. Em maio deste mesmo ano o Banco foi considerado em crise porque 56% do seu patrimônio encontrava-se empenhado em empréstimos considerados de difícil

recuperação. Frente a isto, o Banco restringe os incentivos de crédito na Amazônia, os seringais terminam por se extinguir e a extração de madeira toma rumos incontrolláveis do ponto de vista econômico, legal, fiscal e ambiental.

Na primeira metade da década de 1980 as tendências políticas nacionais, estaduais e regionais não se alteram. O III Plano de Desenvolvimento, entre 1980 e 1985, sob a coordenação de Delfin Netto no governo Figueiredo focou suas ações no controle da inflação, subsidiando a produção interna e incentivando a produção de outras energias como o álcool, no sentido de desvincular minimamente a balança comercial interna aos preços internacionais do petróleo em crise (Meirelles, 2012).

Por parte do governo estadual de José Lindoso (1979-1983), o Amazonas assume como modelo padrão ao desenvolvimento do III PND e o Plano Global que se focava na independência energética de Manaus, através da criação da usina hidrelétrica de Balbina, no município de Presidente Figueiredo. O Plano Global também produziu amplo diagnóstico sobre a realidade amazônica e em suas linhas gerais apresenta:

O crescimento econômico do Estado nos últimos anos tem-se traduzido em ganhos sociais diminutos para a população, havendo um processo gradativo de concentração da renda e centralização dos benefícios recorrentes desses crescimentos na cidade de Manaus. Somente os principais centros urbanos oferecem serviços sociais básicos, sendo ainda insuficiente para atender as necessidades locais. As áreas rurais do interior são desprovidas de infraestrutura que possibilite a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, problema agravado pela dispersão da população e condições naturais da região, que dificultam investimentos públicos. (Governo do Estado do Amazonas, 1980: 30; *apud* Meirelles, 2012: 115)

A conjuntura política, econômica e social começa a transformar-se com a queda da ditadura militar e a ascensão de governantes civis na segunda metade da década de 80. Após o *Movimento das Diretas Já* e a morte de Tancredo Neves, chega ao poder José Sarney, como presidente eleito pelo povo, em um período intitulado de Nova República. Sem dúvida, o objetivo maior encontrava-se na preparação política e administrativa para a convocatória da Assembleia Constituinte de 1988 e sendo assim, uma série de fusões e criações de novos aparatos administrativos foi desencadeada. Além disto, o plano de vigiar militarmente a Amazônia intensifica-se.

Contudo, o Cruzado, plano econômico de Sarney, baseado na reforma tributária, na desindexação dos valores e no congelamento dos preços, causou impacto negativo na economia e teve que ser emergencialmente substituído pelo Plano Bresser em 1987, que

tratava de reverter o quadro de crise interna com políticas fiscais e políticas monetárias restritivas. O resultado, ao revés, foi a acentuação da crise que chamou em 1989 um terceiro Plano denominado Verão, também ineficiente. Ao término da década o quadro era de extrema instabilidade econômica, com a hiperinflação em média de 164% ao mês e o congelamento dos salários (Meirelles, 2012).

No Amazonas a transição governamental mudava de nome, passando para o então eleito governador Gilberto Mestrinho Raposos, contudo não mudava de diretriz, pois seguia na implementação do Plano Global desenvolvido pelo governo anterior.

Por sua vez, o atual governo viu-se surpreendido com o aumento exacerbado da migração do interior em direção a Manaus. Primeiramente pelas péssimas condições encontradas nestas regiões mais distantes da capital, quadro já assinalado pelo próprio governo. Segundo, porque não havia como frear o êxodo rural em direção à capital, frente à tamanha crise da economia nacional, pois enquanto naqueles anos a média de crescimento do Brasil estava em 2%, Manaus, pelas políticas anteriores de incentivo à Zona Franca, chegava a 4% de crescimento ao ano (*ibidem*).

Raposo esgotou-se na tentativa de encontrar saídas para a explosão demográfica de Manaus e o aparecimento de regiões periféricas que demandavam ações estatais básicas, naquele momento, impossíveis de serem contempladas pela administração pública.

Apenas no governo de Amazonino Mendes (1987-1991) se institucionalizou uma resposta efetiva para o êxodo rural: o Programa de Interiorização para o Desenvolvimento (PID), que objetivava criar políticas de fixação do homem em suas terras através de ações específicas, municipalizadas e de alto valor monetário, como a restauração e criação de mais escolas, postos de saúde, calçamento, espaços culturais, incentivos ao plantio familiar, etc. (*ibidem*).

A avaliação final realizada pelo próprio governo do Estado ao término da gestão do PID foi positiva, afirmando que se efetuaram ações rápidas para uma situação emergencial freando, em certa medida, a onda migratória em direção a capital (Governo do Estado do Amazonas, 1991).

Ferrarini (2013) reflete que as ações governamentais frente à crise migratória foram elementos de impulsão e consolidação institucional para a região do Alto Solimões. Como reflexos da política de interiorização inaugura-se na região a Educação para Jovens e Adultos (EJA), a construção de novas escolas, a rede de telefonia pública, o Centro de Treinamento Profissional (CETAM) sob a coordenação de o Comando

Militar da Amazônia, a sede da SUFRAMA, a inauguração da agência bancária do Bradesco, a Inspeção da Receita Federal, a Agência da Secretaria da Fazenda do Estado do Amazonas, a presença da Fundação Nacional da Saúde (FUNASA), Agência da Justiça do Trabalho, o 9.º Distrito Naval da Marinha, o Aeroporto Internacional de Tabatinga, a COSAMA enquanto rede municipal de tratamento e distribuição de água que interligava 30% dos domicílios de Tabatinga, a sede da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), além da Associação dos Pescadores de Tabatinga e a Colônia dos Pescadores.

Estes emergentes atores institucionais aplicaram nova dinâmica à região da tríplice fronteira, principalmente através dos incentivos migratórios rumo ao interior, buscando quadros qualificados de outras regiões do país para o serviço público. O intuito último era de aquecer a economia local, como de fato se mostrou nas décadas subsequentes. Este elemento é também importante para a compreensão sobre a criação de uma elite local no Alto Solimões e o aumento da concentração de renda e da desigualdade social, na medida em que a população local, em grande parte, não possuía as necessárias qualificações escolares e laborais exigidas pelo governo para tais cargos públicos.

Outra relação importante é que com a crise nacional econômica, as péssimas condições de vida no interior do Estado e o maior rigor na fiscalização de muitas ações civis ocasionada pelo aumento de repartições públicas de fiscalização no Alto Solimões, houve uma decadência brusca no setor madeireiro (principal vetor financeiro das populações locais), que já no fim dos anos 90 não representava as expoentes cifras do início deste período.

O Plano de Interiorização também não se desvincula da ideia protecionista do governo frente a estratégias ofensivas dos governos estrangeiros em direção à Amazônia. Nascimento e Enríquez (2009) chamam a atenção para a abertura da Amazônia ao capital estrangeiro e o papel das universidades nacionais neste processo: Primeiro à presença do Instituto Nacional do Câncer dos Estados Unidos que desde 1986, apoiado em uma série de parcerias farmacêuticas, realiza coletas vegetais no território amazônico em busca de elementos que possam curar o câncer e a AIDS. Tal acordo possui como parceira nacional a Universidade Paulistana (Unip), com investimento avaliado em um milhão de dólares por quatro anos. O projeto não é claro sobre a geração de royalties para o estado brasileiro.

Outra simbólica presença estrangeira na Amazônia brasileira, para ficarmos apenas nestes exemplos, refere-se ao Glaxo Group Research, criado em 1988 e filiado

ao poderoso grupo multinacional de cosméticos e farmacêuticos P&D. O projeto em parceria com uma empresa brasileira chamada Extracta, busca através do estudo de 10 mil bactérias e fungos desenvolver produtos a partir de aproximadamente 30 mil substâncias diferentes. Tal ação, que encontra parceria científica nas Universidades Federais do Rio de Janeiro e do Pará, possui orçamento detalhado em 3,2 milhões de dólares por dois anos e meio e o ponto polêmico é que as patentes pertencem à Extracta, empresa com 10% de capital estrangeiro.

Parece estar claro que o advento das políticas públicas desenvolvimentista das décadas de 60, 70, 80, com sua faceta neoliberal nos 90, representou para a Amazônia a abertura de suas riquezas a serviço do capital. Tal fato evidencia-se quando comparamos estes exemplos com o que Santos (2002) indica enquanto consequência das políticas neoliberais nas economias nacionais: exigência da abertura comercial, adequação dos preços domésticos aos internacionais quando o segundo coloca-se mais baixo que o primeiro, prioridade na economia de exportação, direitos de propriedade privada sobre bens públicos ou naturais, regulação estatal mínima e a garantia de novos direitos de propriedade intelectual para investidores estrangeiros.

No contra fluxo deste processo se estabelece, em 1978, o Tratado de Cooperação Amazônica que “reflete uma visão geopolítica defensiva e pragmática da integração regional e fortalecimento da soberania por parte dos países amazônicos.” (Silva, 2009: 222).

Este acordo, que apesar de assinado por ministros das relações exteriores de oito países sul-americanos, ficou no papel até a metade da década de 90, quando pressões internacionais em defesa da Amazônia, a morte de militantes ambientalistas como Chico Mendes, os estudos consolidados sobre os impactos ambientais dos meios hegemônicos de produção, assim como a Conferência Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio – 92), retomaram este tratado, elevando-o, por determinação da Agenda 21, ao *status* de organização, hoje com sede em Brasília e apresentando uma agenda de desenvolvimento endógeno e proteção ambiental para a Amazônia (Silva, 2009).

Por fim, parece que Becker (2005) tem razão ao afirmar que dois processos opostos têm como marco inicial a década de 80, estendendo-se até os anos 90: por um lado, o início do esgotamento do sonho nacional-desenvolvimentismo protagonizado pelo Estado potente, agora totalmente endividado, abrindo margem para entrada de capitais externos. Por outro lado, neste mesmo tempo, um novo processo simbólico tem

início com a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros, representando, assim como muitos outros que emergem de diversos lugares na Amazônia, um primeiro movimento organizado de resistência das populações nativas frente à expropriação da terra e do povo.

#### **2.4. As décadas de 90 e 2000**

Os primeiros anos da década de 90 pela primeira vez mostram com clareza o ápice e a generalização da globalização mundial mercantil entre as nações (representada pela alta volatilidade do dinheiro e o fortalecimento das empresas multinacionais).

Os brasileiros, com a crise econômica que perdurava das décadas passadas, através do governo de Fernando Collor de Mello, viram confiscadas suas aplicações e as cadernetas de poupança a fim de inibir a especulação financeira para controlar a hiperinflação e regular a liquidez monetária do mercado. O resultado foi um desastre que gerou holocausto político, econômico e social, um amplo programa de privatizações e o enxugamento das estruturas administrativas, que acabaram por gerar o *impeachment* do presidente, dois anos após sua posse.

A gestão do sucessor Itamar Franco, nos anos que restavam ao cumprimento do mandato, tratou de estabilizar o caótico quadro do país através de uma brusca mudança de rumo ao lançar o Plano Real que foi efetivamente posto em ação no posterior governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Neste último ampliam-se os processos de privatizações com destaque para Vale do Rio Doce e as companhias estaduais de telefonia, assim como o fim do monopólio estatal sobre o petróleo. Sobre a infraestrutura realizou forte investimento para a implementação do gasoduto Brasil - Bolívia e sobre os aspectos sociais criou-se o Fundo de Ensino Fundamental (Fundef) e a Bolsa Escola. (Meirelles, 2012).

No Amazonas, a abertura econômica de 90 reflete-se, durante a volta do governador Gilberto M. Raposo ao poder (1991-1995), com a criação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Amazonas (Planamazonas).

A estratégia de crescimento do Planamazonas baseia-se em impulsos às exportações, a partir da diversidade dos mercados, tanto interna quanto externamente, condição para a própria estabilidade da expansão econômica. Esse desígnio somente será alcançado quando as atividades produtivas tornarem-se internacionalmente competitivas, o que demanda transformação econômica (reestruturação industrial, base produtiva diversificada e atrelada aos recursos naturais, turismo e desconcentração espacial da produção). A competitividade por

sua vez, deve ser vista sistematicamente, contemplando o esforço da infraestrutura básica de transportes e de energia e práticas comerciais ativas, voltadas para a consolidação e conquista dos mercados. (SEPLAN, 1994: 23-24)

Forças atuantes em diferentes escalas geográficas influem no novo contexto. Ao nível global tornam-se mais acentuadas as feições da globalização mercantil com a interconexão não só das finanças, como das arenas políticas nacionais e internacionais, a redefinição do papel do Estado, a mercantilização global da natureza, os financiamentos descentralizados e a aceleração das atividades e dos territórios por efeito das redes técnicas (Becker, 2005).

“As empresas da Zona Franca de Manaus sentiram forte impacto decorrente da abertura econômica, o que impôs a necessidade de modernização de seu parque industrial, gerou aumento de sua produtividade e seu faturamento.” (Meirelles, 2012: 70).

De acordo com os estudos de Becker (2005), as PPs para a Amazônia refletem o interesse nacional em seus valores históricos atualizados pela incorporação das demandas da cidadania, e essa transição se expressa hoje nas PPs desarticuladas, por partirem de conceituações homogeneizantes não compreendendo a existência de muitas formas de cidadania que nascem e se articulam com cada território.

Suas análises reforçam nossas concepções apontando que as intervenções hegemônicas, por um histórico de incapacidades em lidar com as peculiaridades de cada região dentro do contexto amazônico, aplicam como regra geral determinado repertório pré-estipulado de conceitos e ações. Características típicas de uma racionalidade metonímica e proléptica.

Becker (2005) afirma que existem dois caminhos possíveis para não incorrer nos erros típicos desta racionalidade indolente: ou partimos para a produção de modelos radicalmente endógenos de desenvolvimento ou devemos realizar certa apropriação sobre as intervenções hegemônicas, sob a égide do protagonismo comunitário, para redimensioná-las às necessidades locais.

No nosso entender, parece ser a opção viável grupos locais articulados apropriarem-se das políticas públicas hegemônicas, para que, quando estas cheguem aos seus territórios, sejam hibridizadas com os variados e específicos elementos da cultura local, tornando-se assim adequadas. Neste sentido, pensamos que uma intervenção adequada só pode ser também uma intervenção de respeito cultural e que o Estado, enquanto entidade responsável sobre a totalidade de um território produz políticas

homogeneizantes e planificadoras incapazes de abarcar a diversidade no que tange as culturas.

Para exemplificarmos esta tese vejamos o que Becker evoca sobre o caso do Plano para Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG-7).

Tal Programa, negociado em Genebra em 1991 e colocado em prática em 1994 é financiado pela União Europeia, Canadá, Japão e Estados Unidos, administrado pelo Banco Mundial com investimentos previstos em 250 milhões de dólares. É um dos maiores programas ambientais implantados em um só país até hoje. Além de atribuir às ONG papel importante na efetivação de suas atividades, busca proteger os recursos genéticos e conter o desmatamento, porém implicitamente projeta-se na aquisição de reservas de mercado para estudos bioquímicos e desenvolvimento de novas tecnologias de combustível oriundo da selva amazônica.

Mesmo com estas implícitas motivações exógenas, após detalhada análise Becker (2005) afirma que foi o PP-G7 que se transformou no grande indutor dos projetos endógenos, através de uma estratégia descentralizada que envolveu as principais reivindicações sociais, onde se destacam as áreas protegidas e os projetos comunitários alternativos “que transformaram a Amazônia em verdadeira fronteira experimental de um novo padrão de desenvolvimento” (p. 25).

As áreas protegidas localizam-se na floresta. Referem-se, por um lado, à demarcação de Terras Indígenas, uma conquista dos direitos coletivos das comunidades indígenas, que começou a ser aceita pelo governo em 1991 e tem resultado na demarcação de seus territórios e fortalecido seu papel como atores políticos no cenário regional. Entre 1995 e 1998, o governo reconheceu 58 Reservas Indígenas, correspondendo a 26 milhões de ha, e demarcou 115, equivalendo a 311.000 km<sup>2</sup>, de modo que 63% das terras indígenas estão hoje demarcadas, representando 78% da área total de reservas nacionais. Por outro lado, as áreas protegidas se referem às Unidades de Conservação (UCs), de vários tipos, que se multiplicaram na Amazônia a partir de meados de 1980, mas cujo gerenciamento se constitui no ponto nevrálgico, dadas sua extensão e falta de pessoal. Hoje, cerca de 22% de território amazônico e mais de 6% são ocupados, respectivamente, por terras indígenas e unidades de conservação. (Becker, 2005: 18)

Se por um lado as pressões de privatização e exploração do mercado neoliberal cercam a Amazônia de interesses mercantis, a década de 90 também inaugura um tempo de importantes conquistas aos movimentos rurais de resistência indígenas e ribeirinhos. Como fruto da pressão realizada por estes movimentos em conjunto com segmentos

indigenistas da sociedade, em janeiro de 1996 Fernando Henrique Cardoso lança o decreto 1775 detalhando como se daria a demarcação das terras indígenas, algo que se esperava desde a aprovação da Constituição Brasileira (1988), no que tange:

Capítulo VIII - Dos Índios

*Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.*

*§ 1.º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.*

*§ 2.º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.*

*§ 3.º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.*

*§ 4.º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.*

*§ 5.º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, ad referendum do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.*

*§ 6.º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.*

*Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.*

Fonte: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%202051>

Portanto, a década de 90 representa a contradição das ações do governo, ora pressionado pelos movimentos indígenas, indigenistas e ambientalistas, ora pelo mercado econômico mundial, as empresas multinacionais e as políticas públicas neoliberais. Sobre este contexto, exemplifica Becker:

O ano de 1996 é um novo marco. Neste ano, o projeto ambientalista propõe a formação de imensos corredores ecológicos para proteção ambiental. Mas no mesmo ano, o governo federal, após uma década de omissão, retoma o planejamento com o Programa Brasil em Ação, resgatando e fortalecendo o modelo exógeno e propondo a implantação de igualmente grandes corredores de desenvolvimento. Corredores de transporte e corredores de conservação implementam, respectivamente, os modelos exógeno e endógeno, orientados por políticas públicas paralelas e conflitantes. Políticas que expressam o embate de interesses econômicos e político-ideológicos diversos – em parcerias externas/domésticas – e influem na alteração do conteúdo do interesse nacional e da apropriação e uso do território. A coexistência conflitiva dos modelos endógeno e exógeno marca hoje a região. (2005: 33)

Mesmo ocorrendo avanços no sentido de proteger as terras indígenas, de maneira geral o interior do estado do Amazonas continuava à mercê do abandono e da precariedade estrutural e social. A abertura aos mercados internacionais enquanto tendência nacional e regional e as ações de interiorização que se tornaram específicas e sem continuidade, não obtiveram êxito em melhorar a qualidade de vida no interior do estado. Fizeram foi fortalecer a concentração de renda em Manaus e aumentar a desigualdade social entre interior e capital.

É neste contexto que o governador Amazonino Mendes, em seu segundo mandato (1995-2002), lança o programa III do Ciclo de Desenvolvimento Econômico do Estado do Amazonas, que destinava suas ações primordialmente ao Interior, ao prever: implantação dos polos madeireiros e moveleiros, implantação do terminal pesqueiro de Manaus, implantação da Cooperativa de Pesca, implantação do terminal de exportação da soja, desenvolvimento turístico na reserva ecológica de Anavinhaças, área de proteção ambiental do Rio Negro, Parque Estadual do Rio Negro, área de prática ambiental em Presidente Figueiredo e o Festival Folclórico de Parintins (Meirelles, 2012).

Contudo, estudos comprovam (Pontes Filho, 1997) que o Terceiro Ciclo ficou muito abaixo de suas expectativas em relação ao interior do Amazonas e principalmente, por um erro em substituir a Secretaria de Agricultura pela Companhia de Desenvolvimento do Estado do Amazonas (Ciama) – sociedade de direito privado, automaticamente perdendo os recursos da União.

O interior continuava sem um olhar específico que compreendesse e propusesse políticas públicas a partir da realidade de cada região. Como exemplo disto, evidencia-se a criação da Universidade do Estado do Amazonas (UEA) feita sem a devida articulação com a própria Universidade Federal do Amazonas, duplicando esforços com

a instalação de cursos similares em lugares onde ambas existiam, ou construindo grades curriculares totalmente desvinculadas das necessidades específicas de cada região.

O Alto Solimões, no fluxo contrário ao empobrecimento gradual da maior parte do interior do Estado, ao longo da década de 90, acelera sua economia principalmente através das políticas de incentivos e atração do funcionalismo público implantadas com a criação de diversos departamentos e instituições públicas nos anos anteriores. Ao mesmo tempo, estes migrantes, mão de obra especializada que vinham à tríplice fronteira atraídos por boas condições salariais, iniciam a constituição de uma nova elite regional, aquecendo o mercado local e conseqüentemente, ampliando o nível das desigualdades sociais.

Ao contexto nacional a virada do milênio trouxe também mudanças significativas para a política brasileira. Pela primeira vez na história da República foi eleito um partido político de cunho social e popular, representado na figura do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). A ênfase foi posta sobre os programas sociais de transferência de renda, o mais conhecido destes, Bolsa Família, representou uma junção entre Bolsa Escola de Fernando Henrique e outros diversos programas sociais, inicialmente tendo como base o Programa Renda Mínima implementado no governo paulista de Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores (PT), anos antes.

O programa Bolsa Família em 2010 atendeu 12 milhões de famílias tornando-se o programa social de maior abrangência já operacionalizado no país. Tal gestão foi também marcada pelo aumento substancial do salário mínimo que em 2003 era de 200,00 reais, chegando em 2010 ao patamar de 510,00 reais, provocando em quatro anos uma redução de 10% dos índices de pobreza no Brasil (Meirelles, 2012).

A política econômica nacional com o PT no comando seguiu a linha ortodoxa que já vinha sustentando o Plano Real nos últimos anos, porém sem o foco nas privatizações. Direcionando as verbas para infraestrutura e energia criou o Programa de Fontes Alternativas de Energia, o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel), Programa de Racionalização e Uso de Derivados de Petróleo e Gás Natural (Compet), Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel e a Política de Produção do Pré-Sal.

A infraestrutura foi um dos gargalos do governo Lula. A pressão por demandas e a baixa competitividade das concessionárias do setor de telecomunicações, aliada à precariedade dos portos, aeroportos, estradas e falta de mão de obra qualificada contribuíram para a alta do chamado ‘custo Brasil’ e baixo crescimento

econômico do país. O Programa de Aceleração Econômica do Crescimento (PAC I) em 2007 possuía investimentos da ordem de 500 bilhões de reais, entretanto problemas com atrasos e dificuldades orçamentárias, licitatórias e de operacionalização das obras alteraram seu cronograma de execução. Em 2010 foi lançado o PAC II englobando algumas obras do PAC I e acrescentando novos investimentos, inclusive para a Copa do Mundo e as Olimpíadas do Rio de Janeiro, totalizando 1,59 trilhões de reais. (Meirelles, 2012: 75)

Na área da educação, chama atenção a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Profissional da Educação (Fundeb) que, iniciando com um orçamento de 700 milhões, atingiu a marca de 7,6 bilhões em 2010.

Cabe frisar também que é neste contexto da primeira gestão do governo Lula que as práticas associativas, solidárias e cooperativas de trabalho assumem grande relevância e visibilidade no cenário nacional, surgindo como alternativa subsequente aos projetos de redistribuição de renda, na busca por desenvolvimento social e a geração de trabalho e renda. Este cenário institucionaliza-se com a criação da Secretaria Nacional da Economia Solidária (SENAES) ligada ao Ministério do Trabalho em 2003, projetando o Brasil, a respeito das práticas associativas, como referência no cenário internacional.

No contexto da Amazônia Legal vale salientar o Plano Amazônia Sustentável de Aquicultura e Pesca, elaborado em 2009 com vigência até 2011, desenvolvido pelo Gabinete da República em parceria com Ministérios da Pesca, Agricultura, Integração e Desenvolvimento Social:

Tal projeto apresenta como objetivo geral “Integrar programas, projetos e ações nos estados da região amazônica, voltados para a promoção do desenvolvimento sustentável do setor pesqueiro e aquícola, visando fortalecer as cadeias produtivas e melhorar a qualidade de vida de todos os envolvidos com a pesca e aquicultura.” (PASAP, 2009).

Levando em consideração, em seus objetivos específicos, as mudanças climáticas e a crise financeira internacional de 2008, as diretrizes de tal projeto indicam ser necessário trabalhar junto às populações locais ações que promovam a “prevenção e a mitigação dos impactos causados as comunidades pesqueiras, apresentando o Estado como figura central nesta relação” (p. 5).

Percebe-se com clareza que no texto do projeto a dinâmica estatal, apesar de construir discursos viáveis de desenvolvimento junto à população, mantém-se a

apresenta-se como protetor patriarcal de um processo supostamente inevitável e não facultativo de desenvolvimento mercantil que invariavelmente gera malefícios a serem sanados por suas intervenções.

Percebemos que, de certa forma, as políticas hegemônicas apropriam-se de determinado discurso de valorização local no sentido de justificar suas intervenções, mas, no fundo, permanecem a defender uma postura comunitária passiva frente à implantação de sua ideia de progresso e desenvolvimento. Típico da Razão Impotente.

O objetivo da Política Territorial é a superação da pobreza e das desigualdades sociais junto às comunidades aquícolas e pesqueiras pelo aprimoramento das capacidades de autogestão dos interesses coletivos, favorecendo a inserção do segmento nas cadeias produtivas do setor e a gestão sustentável dos recursos aquícolas e pesqueiros através da sua participação nos colegiados territoriais. (PASAP, 2009: 5)

Os resultados oficiais do PASAP ainda não foram divulgados pelo governo, contudo o principal índice de avaliação do projeto, referente à sua atuação na melhoria da qualidade de vida da população pescadora, é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das regiões participantes, que segundo as informações do plano, em seu marco inicial (2009) apresentavam uma média de 0,757 pontos. Após quatro anos de intervenções, pelos dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2010), a média destas mesmas localidades é de 0,705, não apresentando as repercussões positivas desejadas.

Após intensa busca por resultados parciais de tal programa encontramos no trabalho de conclusão de curso de Locatelli (2009) avaliações pertinentes e detalhadas sobre o desenvolvimento do PASAP. O autor, seguindo as nossas impressões, conclui:

Na prática, foi ignorada a concepção teórica do PAS, demonstrando uma enorme contradição advinda dos conflitos de interesse existentes entre as tendências ideológicas que compunham a cúpula de direção do governo brasileiro, como pode ser constatado nos principais programas orçamentários de desenvolvimento regional, os PPA's 2004-2007 e 2008-2011, já que ambos não previam os recursos exigidos pelo PAS, e o segundo (2008-2011), especificadamente, dividiu o Brasil em duas regiões – Norte e Sul – para a atuação dos seus programas finalísticos, tais como: Agenda Social; Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O PAS é inserido na dinâmica do PAC sendo restringido à obsessão por obras em infraestruturas que representam a insistência num modelo econômico desenvolvimentista industrial. [...] A continuidade nesta concepção desenvolvimentista com foco em infraestrutura demonstra que na realidade o PAS não passou de um discurso de

sustentabilidade exigido do Brasil tanto nacionalmente, quanto internacionalmente. (Locatelli, 2009: 90)

Estes indícios nos levam a crer que ou o discurso relatado acima foi operacionalizado de maneira equivocada, ou após o processo de intervenção estatal as comunidades não conseguiram, por elas mesmas, dar continuidade ao processo.

Mesmo ainda não estando de posse dos relatórios finais do PASP, temos a tendência a concordar com Sanches (2010) ao apontar que as explicações usuais de falta de conhecimento, apoio técnico, autointeresse dos atores e desvios das políticas públicas não explicam o fracasso das intervenções de desenvolvimento na Amazônia, mas sim a subordinação de peculiaridades locais a uma lógica macroeconômica que não garante os microprocessos necessários para o êxito destas intervenções.

Segundo o autor, por trás deste cenário encontram-se duas correntes que disputam espaço: uma primeira ligada à produção de subsistência, sem geração de excedentes e acumulação, baseando a estrutura social em vínculos de parentesco, elaborando mecanismos de redistribuição das sobras, garantindo certa estabilidade nos fluxos produtivos. Por outro lado, posiciona-se a corrente que busca gerar o maior excedente possível, equipando a produtividade a partir de técnicas exógenas e mecanismos mercantis de remuneração.

Temos aí caracterizadas, respectivamente, as práticas endógenas e exógenas no território amazônico. Esta última corrente, analisada por Sanches (2010), representa as lógicas capitalistas convencionais que trazem para a realidade amazônica uma racionalidade diferenciada, embasada na competição, que traz como resultados a degradação ambiental, o individualismo e a exclusão. Instalado este quadro, “justifica-se” a intervenção e o controle Estatal sobre a localidade onde, por fim, o discurso técnico-científico acaba por aliar-se com a política partidária e as práticas tradicionais de assistencialismo para produzirem a ausência ou a não-existência.

Os mercados locais e regionais tendem a serem autossuficientes os mercados nacionais e internacionais exibem um comportamento de expansão e contração que esvazia os mercados locais em benefício dos internacionais, empobrecendo as populações com vínculos locais, dada sua procura por integração. A maioria dos programas de desenvolvimento da Amazônia coloca a necessidade de ligar a região com os mercados nacionais. Sendo a justificativa inicial para a construção de infraestrutura de energia e transporte que ligaria a região com o mundo. Somente que este plano beneficia aqueles com capacidade de integrar-se como os agricultores que produzem produtos com demanda externa, que possuem valor

suficiente para pagar o transporte na exportação de grande escala. Isto obriga ao restante de produtores a adequar-se e iniciarem práticas de uso da terra que degradam e exaurem os recursos materiais e ambientais, os articulam desigualmente e levam a importação e ao consumo de produtos caros. (Sanchez, 2010: 23)

Evidencia-se assim que as prevalências das questões culturais na esfera laboral destas comunidades, por se encaminharem originalmente através de determinada lógica coletiva, tornam-se praticamente incompatíveis com as premissas do Estado, que quando muito adere ao discurso associativo, subsidiado exclusivamente por interesses de crescimento mercantil que em nada têm ligação com as reais motivações das populações indígenas e ribeirinhas na Amazônia.

Para tais populações, suas ações parecem partir de uma micropolítica embasada na cosmovisão de vida partilhada, ações de solidariedade e compartilhamento dos recursos existentes, que diferentemente de comércio e lucro, visam compor outros elementos de existência, fundamentais à vida cotidiana, como a cooperação para aquisição dos alimentos e manutenção do espaço comunitário.

Parece-nos ser este o equívoco oportuno e consciente que comete a Razão Indolente ao intervir e avaliar intervenções nos territórios de ausência: submeter lógicas culturais específicas aos diagnósticos com indicadores hegemônicos, realizar avaliações comparativas desproporcionais, sobrepondo determinada racionalidade imperativa a todos os espaços e experiências.

Concluindo as reflexões a respeito deste período representado pela transição do século e também por uma profunda transição política em nosso país, observamos a análise de Simoni (2010) sobre determinado programa do governo que, em seus princípios e intentos, buscava o respeito e a consideração pelos aspectos locais em sua intervenção. A autora explicita com clareza as dificuldades de as intervenções governamentais abarcarem as diversidades culturais:

O caso em questão refere-se ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade (PNPSB), ambos diretamente ligados a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), interligados a outros 7 Ministérios, representando as ações efetivas do Programa Fome Zero e Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF).

Sob o financiamento do governo brasileiro e do Banco Internacional para Recomposição do Desenvolvimento (BIRD), o que se demonstrou com a criação dos

Eixos de Integração e Desenvolvimento e a Política de Integração de Transportes oriundos dos programas supracitados, mais uma vez foi o interesse de construir determinada malha mercantil de fluxo integrativo entre Sudeste, Nordeste e Norte, sob o novo discurso da sustentabilidade e do desenvolvimento local.

Ao serem selecionadas as cidades participantes destes projetos criadas pelo critério de *malha multidimensional de transportes e hierarquia funcional* (referente à logística e infraestrutura disponível em cada local), automaticamente deixou-se de fora a grande maioria das realidades amazônicas que não dispõem destes requisitos.

Simoni conclui:

Devido sua importância, a rodovia BR- 174 foi atendida pelo PAC (Programa de Aceleração Econômica, criado no primeiro mandato do Governo de Luís Inácio da Silva) como obra prioritária de desenvolvimento econômico na região. A escolha não foi inocente, mas se reveste de grande estratégia geopolítica em razão de atender a certas demandas econômicas do grande capital instalado na área de livre comércio de Manaus, sendo inclusive uma porta de entrada para a capital da Venezuela. Com essas características, trata-se de uma nova área de regionalização que tende a se concentrar nesse eixo com outras iniciativas, tais como: a construção e a ligação da Hidrelétrica de Guri, para abastecer Boa Vista e outras cidades do Estado de Roraima. (2010: 54)

Neder (2010), através de determinada análise de cunho jurídico dos processos estatais, refletindo sobre este contexto, acaba, ao final de sua reflexão, por chegar a território similar ao de Becker analisando a Amazônia, na busca de compreender a relação entre o Estado e a sociedade civil:

Como pode uma sociedade sob um Estado republicano centralizado e nacional emergente a partir do século XX, reconhecer a si própria, dada a existência de sujeitos *diferentes* tão excluídos? Daí ser um pensamento político institucional, jurídico e sociológico que se debate entre romper o dever de proteger os princípios comunitários das corporações e privilégios de ofício - ainda presentes na maioria das nossas atividades econômicas herdadas do antigo regime do Estado desenvolvimentista autoritárias das segundas metades do século XX e as dificuldades em definir uma nova *economia política* cujo pleno desenvolvimento depende da ação política ativa de uma parte da sociedade civil e do campo estatal. (2005: 3)

Para Neder (2010), as ações do Estado geralmente colocam-se em sentido reparador dos interesses gerais, mas enfraquecem sua própria legitimidade por não dar conta de tamanha multiplicidade e daí, ele entra em crise de regime. Tal crise acaba por

encontrar a mesma caracterização a que nos referimos nos estudos de Taylor (2000) sob o rótulo de *fragmentação* no início deste texto, ou ainda sob aquilo que nós mesmos denominamos de Incongruência Estatal, fazendo menção à histórica incapacidade do Estado moderno brasileiro em desenvolver políticas públicas realmente voltadas às especificidades de seus múltiplos povos e culturas. Um Estado que, rotineiramente guiado pela Razão Indolente, acaba por gerar múltiplas formas de ausência e invisibilidade.

### 3. Considerações parciais

A Razão Indolente<sup>4</sup> caracteriza-se pela própria racionalidade moderna que através de suas diversas facetas como Impotente, Arrogante, Metonímica e Proléptica, operacionaliza nas ações do Estado lógicas monoculturais na produção do saber, no manejo com o tempo, na naturalização das diferenças, na sobreposição da escala universal sobre as escalas locais e nos critérios produtivos, gerando assim a ausência. Existe a produção da ausência toda vez que uma dada realidade, população, cultura, saber ou experiência é colocado no outro lado de uma linha abissal que divide o mundo social em visível ou invisível. Identificamos a produção da ausência toda vez que algum destes elementos é taxado de ignorante, residual, arcaico, inferior, local ou improdutivo (Santos, 2007).

Como deixamos claro ao longo do texto, é justamente esta operacionalização da ausência, guiada sob a Razão Indolente, que caracteriza as intervenções do Estado brasileiro no tocante às populações e culturas existentes na Amazônia. Como consequência, instala-se hoje uma crise de regime, de fidedignidade deste Estado que, através de políticas públicas incongruentes acaba por fragmentar sua relação com a população.

Não há alternativa senão uma profunda reavaliação dos métodos de planejar, intervir e avaliar as ações estatais nos territórios, uma reavaliação que leve a cabo a impossibilidade de construção de uma teoria geral e, portanto, que assuma como imperativo fundante destes processos os saberes, os atores e as dinâmicas de cada realidade em que se pretende a política pública. Como, avaliando a atual conjuntura, nos custa muito acreditar na possibilidade de uma alteração profunda na indolente racionalidade estatal brasileira, defendemos a ideia de que estas transformações só são

---

<sup>4</sup> Para saber mais ver Santos (2007) e Ferrarini (2008).

possíveis através do fortalecimento dos grupos comunitários; e o caminho para isto parece-nos encontrar-se no aprofundamento dos princípios e práticas da dialogicidade,<sup>5</sup> cooperação, solidariedade e autogestão.<sup>6</sup>

### Referências bibliográficas

- Batista, Djalma (2007), *O complexo da Amazônia: Análise do Processo de Desenvolvimento*. Manaus – AM: EDUA.
- Becker, Bertha (2005), “A Amazônia nos Cenários para o Planejamento Ambiental”, in Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal do Brasil (org.), *Os ecossistemas brasileiros e os principais macrovetores de desenvolvimento*. Brasília: MMA, 15-45.
- Constituição Brasileira (1988), Brasília: Congresso Nacional.
- Cruz, Paulo Márcio (2009), “O princípio republicano: aportes para um entendimento sobre o interesse da maioria”, *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, 1, 87-96.
- Ferrarini, Adriane Vieira (2008), *Pobreza: Possibilidades de construção de políticas emancipatória*. São Leopoldo: Óikos.
- Ferrarini, Sebastião Antônio (2013), *Encontro de civilizações: O Alto Solimões e as origens de Tabatinga*. Manaus: Valer.
- Governo do Estado do Amazonas (1991), *Diagnóstico do setor industrial e de serviços dos municípios do interior amazonense*. Manaus: SEBRAE.
- Lacerda, Luiz Felipe (2013), *Governar-se para quê? As práticas de gestão dos Empreendimentos Econômicos Solidários*. Porto Alegre: ediPUCRS.
- Locatelli, Selecina (2009), “Plano Amazônia Sustentável: Uma nova concepção de desenvolvimento estatal para Amazônia?”. Trabalho de conclusão de Curso em Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasil. Consultado a 24.09.2014, em [http://bdtb.bce.unb.br/tedesimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=5768](http://bdtb.bce.unb.br/tedesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5768).
- Meirelles, Wallace (2012), *Políticas Públicas e Sustentabilidade na Amazônia*. Manaus: Valer.
- Moreira, Paulo (2000), “Unidades de conservação da Amazônia: Ecoturismo no parque estadual da Serra dos Martírios/Andorinhas (PA)”, in Maria Célia Nunes Coelho;

---

<sup>5</sup> Técnica ou postura metodológica desenvolvida por Paulo Freire em trabalhos comunitários, no intuito de promover a valorização dos hábitos, conhecimentos, vocabulários e práticas locais.

<sup>6</sup> Para aprofundar, ver Lacerda (2013).

- Ligia Terezinha Lopes Simonian; Norbert Fenzl (orgs.), *Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão de recursos naturais*. Belém: Cejup, UFPA-NAEA, 55-70.
- Nascimento, Elimar Pinheiro; Enríquez, Gonzalo (2009), “A lenta marcha da relação Universidade – Empresa: os desafios dos programas de bioprospecção na Amazônia”, in José Ademir Oliveira; Luís Aragón (orgs.), *Amazônia: no cenário sul-americano*. Manaus: EDUA, 32-62.
- Neder, Ricardo Toledo, (2010), “Estado e sociedade civil diante da nova Economia Solidária no Brasil (qual governança e controlabilidade?)”, *Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*, 1, 3-18.
- Nogueira, Ricardo (2007), *Amazonas: A divisão da monstruosidade geográfica*. Manaus: EDUA.
- Oliveira, José Ademir; Aragón, Luís (orgs.) (2009), *Amazônia: no cenário sul-americano*. Manaus: EDUA.
- PASAP – Plano Amazônia Sustentável de Aquicultura e Pesca, Presidência da República, Brasil (2009), “Plano Amazônia Sustentável de Aquicultura e Pesca”. Brasília: Gabinete da Presidência.
- PNUD (2010), “Relatório do Desenvolvimento Humano”. Consultado a 01.06.2010, em [http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li\\_RDHGlobais](http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais).
- Pontes Filhos, Raimundo (1997), *Terceiro ciclo: Projeto ou promessas para o Amazonas?* Manaus: Editora da Universidade do Amazonas (EUA).
- Praça, Sérgio; Noronha, Lincoln (2012), “Políticas públicas e a descentralização legislativa da Assembleia Constituinte brasileira 1987-1988”, *Revista brasileira de ciências sociais*, 27(78), 131-195.
- Rinke, Stefan (2012), *História da América Latina: das culturas pré-colombianas até o presente*. Porto Alegre: ediPUCRS.
- Sanches, Camilo Torres (2010), O pensamento disciplinar e o desenvolvimento: uma análise das políticas públicas ambientais para o uso da terra na Amazônia brasileira. VIII Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural. Porto de Galinhas: SLOC, Pernambuco, Brasil, 15-19 de novembro de 2010.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002), *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- Santos, Boaventura (2007), *A Crítica da Razão Indolente: Contra a lógica do desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez.
- SEPLAN – Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (1994), *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Amazonas (Planamazonas)*. Manaus: Imprensa Oficial.
- Silva, Alberto (2009), “Integração e governança na América do Sul: O caso da OTCA”, Oliveira, José Ademir; Aragón, Luís (orgs.), *Amazônia: no cenário sul-americano*. Manaus: EDUA, 200-242.
- Simoni, Jane (2010), “Economia Solidária e políticas públicas a revitalização do extrativismo: práticas de Economia Solidária e sustentabilidade”, *Revista Mercado de trabalho – IPEA*, 42(2), 54-78.
- Souza, Celina (2006), “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”, *Sociologias*, 8(16), 20-45.
- Steinbrenner, Rosane Albino (2009), “Centralidade ambiental x invisibilidade urbana (ou os novos ‘fantasmas’ da Amazônia)”, in L. Aragón; J. A. de Oliveira (orgs.), *Amazônia no cenário sul-americano*. Manaus: Editora da UFAM, 19-40.
- Taylor, Charles (2000), *Argumentos Filosóficos*. São Paulo: Loyola.
- Vargas, Getúlio (1941), “Discurso do Rio Amazonas. Cultura Política”, *Revista Mensal de Estudos Brasileiros*, XII(56), 65-82.
- Wendell, Teles; Silva, Lucileyde Feitosa; Sousa, Iatiçara Oliveira (2012), “Breve retrospectiva das estratégias geopolíticas de incorporação territorial da Amazônia brasileira”. Curitiba, Departamento de Geografia – UFPR, 18-37. Consultado a 22.11.2013, em [www.geografia.ufpr.br/raega/](http://www.geografia.ufpr.br/raega/).