



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DINTER EM CIÊNCIA POLÍTICA**



GETÚLIO ALBERTO DE SOUZA CRUZ

**RORAIMA: LABORATÓRIO DE EXPERIÊNCIA DOS REGIMES
INTERNACIONAIS DE MEIO AMBIENTE E DIREITOS HUMANOS NA
AMAZÔNIA LEGAL**

PORTO ALEGRE

2015

GETÚLIO ALBERTO DE SOUZA CRUZ

**RORAIMA: LABORATÓRIO DE EXPERIÊNCIA DOS REGIMES
INTERNACIONAIS DE MEIO AMBIENTE E DIREITOS HUMANOS NA
AMAZÔNIA LEGAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política, com Área de Concentração em Desenvolvimento Político-Econômico e Inserção Internacional da Amazônia, realizado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em convênio com a Universidade Federal de Roraima (UFRR)/NECAR e apoio financeiro do governo de Roraima, na modalidade DINTER – Doutorado Interinstitucional em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

PORTO ALEGRE

2015

CIP - Catalogação na Publicação

DE SOUZA CRUZ, GETÚLIO ALBERTO
RORAIMA: LABORATÓRIO DE EXPERIÊNCIA DOS REGIMES
INTERNACIONAIS DE MEIO AMBIENTE E DIREITOS HUMANOS
NA AMAZÔNIA LEGAL / GETÚLIO ALBERTO DE SOUZA CRUZ. --
2015.
287 f.

Orientador: PAULO GILBERTO FAGUNDES VISENTINI.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,
Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. MEIO AMBIENTE. 2. DIREITOS HUMANOS. 3.
REGIMES. 4. AMAZÔNIA. 5. RORAIMA. I. FAGUNDES
VISENTINI, PAULO GILBERTO , orient. II. Título.

GETÚLIO ALBERTO DE SOUZA CRUZ

**RORAIMA: LABORATÓRIO DE EXPERIÊNCIA DOS REGIMES
INTERNACIONAIS DE MEIO AMBIENTE E DIREITOS HUMANOS NA
AMAZÔNIA LEGAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política, com Área de Concentração em Desenvolvimento Político-Econômico e Inserção Internacional da Amazônia, realizado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em convênio com a Universidade Federal de Roraima (UFRR)/NECAR e apoio financeiro do governo de Roraima, na modalidade DINTER – Doutorado Interinstitucional em Ciência Política.

Tese de doutorado apresentada à Banca Examinadora constituída pelos professores:

Prof. Dr. Paulo Roberto Fagundes Visentini
Orientador
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul- UFRGS

Prof. Dr. Haroldo Eurico Amoras dos Santos
Examinador
Universidade Federal de Roraima - UFRR

Prof^a. Dr^a Analúcia Danilevicz Pereira
Examinadora
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul- UFRGS

Prof. Dr. Alan Alexander Mendes Lemos
Examinador
Universidade Federal de Sergipe -UFS

Prof. Dr. Nélvio Paulo Dutra Santos
Examinador
Universidade Federal de Roraima-UFRR

Prof. Dr. Celso Morato de Carvalho
Examinador (Suplente)
Instituto Nacional de Pesquisa da
Amazônia-INPA

A meu pai Jacir de Souza Cruz (*in memoriam*), de quem aprendi a lição de que a vida é muito simples, desde que tenhamos a sabedoria de encontrar o “limite”; a minha querida mãe Santília de Oliveira Cruz (*in memoriam*), exemplo de estoicismo e de ser feliz com pequenas coisas e gestos; e, finalmente, à vovó Vitória Mota Cruz (*in memoriam*), que me ensinou a entender que o importante na vida é ter a capacidade de fazer o bem para os semelhantes, por isso mesmo era chamada por quem a conhecia de “Tia Santa”.

AGRADECIMENTOS

Como diz Mário de Andrade, “contei meus anos e descobri que terei menos tempo para viver daqui para frente do que já vivi até agora. Tenho muito mais passado do que futuro”. Estes versos, do maior protagonista do Modernismo tupiniquim, chegaram-me às mãos através do professor Visentini e serviram para emoldurar o cenário com que esta tese foi desenvolvida.

Meus múltiplos afazeres a esta altura da vida, no plano profissional, acadêmico, de pai e avô, inclusive a opção de viver a vida simples do campo, são elementos indicativos de que só a contribuição de muitas pessoas tornou esta empreitada possível.

Em primeiro lugar, quero agradecer ao professor Paulo Visentini, acadêmico, homem do mundo, capaz de traçar de bate-pronto e com competência, o cenário político de muitos países e de contar histórias interessantes sobre muitos deles. Para usar uma expressão da moda, Visentini é “gente do bem”. Teve sabedoria na orientação e paciência em aceitar os vários adiamentos da entrega de material para análise.

Ao velho amigo Haroldo Amoras, amizade fraterna que perdura faz mais de quatro décadas, devo muito por ter conseguido chegar ao final da tese. E tudo começa pelo incentivo que sempre me deu e muito mais que isso: corrigiu todo o material; sugeriu abordagens e parágrafos inteiros, ajudou a reescrevê-los; pesquisou dados e ajudou na elaboração de tabelas e gráficos. Fez tudo isso, mas assumo a inteira responsabilidade pelos erros eventualmente existentes no trabalho.

Não poderia deixar de fazer agradecimentos institucionais à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), a minha Universidade Federal de Roraima, através do Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e Caribe (NECAR), e ao Governo de Roraima pelo apoio financeiro, acadêmico e logístico que deram e tornaram possível a realização do Doutorado Interinstitucional (DINTER) em Ciência Política.

Enfim, não poderia deixar de registrar meu reconhecimento da importância do apoio da minha família, a começar pela Nazaré, esposa, companheira e amiga de quase meio

século. Ela também compartilhou noites mal dormidas, sempre ao meu lado e disposta a ajudar naquilo que fosse preciso. A meus filhos, Paula, Getúlio, Alberto e Carolina, os maiores orgulhos que tenho em vida, que foram sempre os principais incentivadores para que eu chegasse, enfim, a concluir a tese.

A todos, meu especial agradecimento.

RESUMO

Roraima é um caso emblemático, assim como a Amazônia, como ilustrações das profundas mudanças das ações implementadas pelo Estado nacional brasileiro nos últimos 50 anos, com destaque para as últimas duas décadas e meia, em razão, principalmente, do aprofundamento da globalização, das ideologias e mecanismos dos regimes internacionais de meio ambiente e de direitos humanos dos povos indígenas. Derradeira fronteira econômica do Norte brasileiro, o território roraimense está institucionalmente protegido contra a sua utilização para a produção agropecuária em bases capitalistas (propriedade privada, liberdade de utilização do fator terra, orientação para o mercado). A superfície sob proteção atinge mais de 93% do território roraimense, restando em torno de 7% utilizáveis como capital natural para o desenvolvimento de atividades econômicas. Na Amazônia Legal, as áreas protegidas representam *quase três quartos (3/4)* da sua superfície. A construção desse território é resultado direto da decisão do Estado nacional brasileiro de assumir o papel de protagonista nas relações internacionais, explicado pela ótica da ideologia, fruto das relações Centro-Periferia. O objetivo dos países do Centro do sistema de relações internacionais é a manutenção da Estabilidade Hegemônica, tendo como instituições os regimes internacionais de meio ambiente e de direitos humanos; e como estruturas organizacionais as organizações internacionais e as organizações não governamentais. Esse objetivo se projeta sobre países detentores de capital natural ainda inexplorado, especialmente de florestas tropicais, e seu rebatimento sobre o território desses países se configura na criação de espaços protegidos. E a Amazônia é o coração – organismo vital – o *locus* principal dessa Nova Ordem Internacional. Tais espaços transformam os territórios construídos em verdadeiros depósitos de capital natural, expressos em matérias-primas já conhecidas e a biodiversidade ainda em processo de descobrimento para sua possível utilização futura, sob a ótica e o interesse dos países do Centro, num cenário mundial de preocupação com os efeitos das mudanças climáticas e a escassez face o crescimento populacional planetário. Embora os territórios protegidos pareçam contrariar a lógica da expansão do capital na esfera produtiva, sua reprodução segue garantida pela ação do capital financeiro internacional, por meio da financeirização dos chamados serviços ambientais. Esses objetivos são perseguidos tendo como pano de fundo, para encobri-los, a permanente ameaça de um futuro sombrio para a humanidade devido ao aquecimento do planeta motivado pela forma com que os humanos lançam gases tóxicos na atmosfera. Embora o tema seja controverso, pois, afinal, outros cientistas atribuem o aquecimento global a fenômenos geológicos e/ou ao funcionamento do próprio sistema solar, e não às ações antrópicas, o certo é que restou dominante no conserto das relações internacionais entre os países a ideia de que é preciso fazer algo para mitigar os efeitos da intervenção humana no meio natural. Essas ideias processam interesses que geram políticas ambientais e indigenistas, cuja práxis é a criação de áreas protegidas na Amazônia Legal, que transformaram Roraima numa espécie de laboratório a céu aberto de experiências dos regimes internacionais de meio ambiente e direitos humanos dos povos indígenas, que têm por referência conceitual a ideia de desenvolvimento sustentável.

Palavras-Chave: Estado nacional, soberania territorial, regimes internacionais, ideologia, estabilidade hegemônica, organizações internacionais, organizações não governamentais, ambientalismo, direitos indígenas e espaços protegidos.

ABSTRACT

Roraima is an emblematic case, as the Amazon, as illustrations of the profound changes the actions implemented by the Brazilian national state in the last 50 years, especially the last two and a half decades, mainly due to the deepening of globalization ideologies and mechanisms international regimes environmental and human rights of indigenous peoples. Last economic frontier of northern Brazil, Roraima territory is institutionally protected its use for agricultural production on a capitalist basis (private property, free use of the land factor, market orientation). The surface under protection reaches over 93% of Roraima territory, leaving around 7% usable as natural capital for the development of economic activities. In the Amazon, protected areas account for almost half of its surface. The construction of this territory is a direct result of the decision of the Brazilian national state to assume the role of protagonist in international relations, explained from the perspective of ideology, the result of center-periphery relations. The purpose of the system of international relations of the Centre's countries is the maintenance of Hegemonic Stability, with the institutions the international regimes of the environment and human rights; and as organizational structures the international organizations and NGOs. This goal is projected on countries with untapped natural capital, especially tropical forests, and its bounce on the territory of these countries are set by the creation protected areas. And Amazon is the heart - vital body - the main locus of this New World Order. Such spaces transform the built territories into true deposits of natural capital, expressed in already known raw materials and biodiversity still in discovery process for possible future use, from the perspective and interests of the Centre's countries in a global scenario of concern with the effects of climate change and the scarcity face the planetary population growth. Although protected areas appear to contradict the logic of capital expansion in the productive sphere, reproduction follows guaranteed by the action of international financial capital through the financialization of so-called environmental services. These goals are pursued with a background that covers them the permanent threat of a bleak future for humanity due to the heating of the planet motivated by the way that human release toxic gases into the atmosphere. Although the issue is controversial because, after all, other scientists attribute global warming to geological phenomena and / or the operation of the solar system itself, and not to human actions, the correct fact is that remain dominant in the concert of international relations between countries the idea that something must be done to mitigate the effects of human intervention in the natural surroundings. These ideas process interests that generate environmental and indigenous policies, whose practice is the creation of protected areas in the Legal Amazon that have transformed Roraima in a species of laboratory under open sky to international regimes of the environment and human rights of indigenous peoples experiences, whose conceptual reference the idea of sustainable development.

Keywords: national state, territorial sovereignty, international regimes, ideology, hegemonic stability, international organizations, non-governmental organizations, environmentalism, indigenous rights and protected areas.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fronteiras Amazônicas do Brasil.....	52
Figura 2 – Gráfico das áreas terrestres e aquáticas interiores protegidas por regiões do mundo em %	161
Figura 3 – Mosaicos reconhecido no Brasil.....	179
Figura 4 – Mapa das áreas protegidas na Amazônia Legal.....	195
Figura 5 – Mapa das áreas protegidas da Amazônia Legal.....	199
Figura 6 – Mapa das Terras Indígenas no Estado de Roraima.....	203
Figura 7 – Gráfico da distribuição das Terras Indígenas em Roraima (%).....	203
Figura 8 – Gráfico da distribuição das terras em Roraima.....	204
Figura 9 – Mapa das áreas protegidas em Roraima.....	205
Figura 10 – Presidentes Fernando Henrique Cardoso (Brasil, à direita) e Hugo Chavez (Venezuela, à esquerda)	219
Figura 11 – Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal: Unidades Territoriais e Estratégicas	259
Figura 12 – Defesa do coração florestal com base nas atividades produtivas	260
Figura 13 – Fortalecimento do Corredor de Integração Amazônia-Caribe.....	261

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 – Áreas especialmente protegidas em Roraima.....	34
Tabela 2 – Áreas Protegidas Totais por Unidades da Federação em 2010.....	34
Tabela 3 – Exportações por fator agregado do Brasil (1946-2013).....	40
Tabela 4 – Importações por fator agregado do Brasil (1972-2013) (em US\$ milhões e %).	41
Tabela 5 – Participação brasileira no Comércio Mundial (US\$ bilhões).....	43
Tabela 6 – Brasil: população residente, por domicílio e condição de indígena (1991/2010).....	107
Tabela 7 – População mundial e dos países industrializados mais a Rússia (G-8), no período 1961-2011 (em milhões de habitantes).....	130
Tabela 8 – População mundial e países emergentes (Brasil, China, Índia, África do Sul e México), no período 1961-2012 (em milhões de habitantes).....	131
Tabela 9 – PIB Mundial em US\$ bilhões de dólares.....	133
Tabela 10 – PIB Mundial em US\$ bilhões de dólares dos países emergentes.....	134
Tabela 11 – Emissão de CO ₂ mundial e dos países industrializados (G-7) e a Rússia (G-8) (em kt).....	136
Tabela 12 – Participação relativa (%) dos países do G-8 no total das emissões mundiais de CO ₂ . Anos de 1961, 1970, 1980, 1990, 2000 e 2010.....	138
Tabela 13 – Emissão de CO ₂ do mundo e países emergentes – Brasil, China, Índia, África do Sul e México.....	139
Tabela 14 – Emissão anual de CO ₂ e participação das emissões de CO ₂ dos países emergentes.....	140
Tabela 15 – População mundial em milhões de hab. e países emergentes Brasil, China, Índia, África do Sul e México, nos anos 1990, 2000 e 2010. Em (%).....	142
Tabela 16 – Áreas Terrestres Protegidas (% da área terrestre total) – Regiões do mundo selecionadas. Indicadores de desenvolvimento por regiões do mundo.....	155

Tabela 17 – Áreas Terrestres Protegidas (% da área terrestre total) – Países selecionados. Indicadores de desenvolvimento por regiões do mundo – 1990, 1992, 1995, 2000, 2005, 2010 e 2012.....	156
Tabela 18 – Percentagem de áreas terrestres e aquáticas interiores cobertas por áreas protegidas para cada região CBD. Ano 2014.....	161
Tabela 19 – Categorias de Unidades de Conservação Brasil (IUCN).....	172
Tabela 20 – Brasil, Unidades de Conservação por bioma, fevereiro de 2015.....	181
Tabela 21 – Consolidação das Unidades de Conservação atualizada por esfera de governo.....	182
Tabela 22 – Brasil: modalidades de Terras Indígenas, quantidades e áreas, em hectares e Km ²	186
Tabela 23 – Proporção dos estados da Amazônia Legal brasileira ocupada por Unidades de Conservação e Terras Indígenas.....	195
Tabela 24 – Estados, região Norte, Amazônia Legal e Brasil: áreas protegidas e áreas disponíveis para ações antrópicas diretas em setembro de 2015.....	196
Tabela 25 – Unidades de Conservação Federal na Amazônia Legal.....	198
Tabela 26 – Criação de Unidades de Conservação por administração.....	200
Tabela 27 – Estrada de Roraima: Unidades de Conservação existentes.....	213
Tabela 28 – Estado de Roraima – Terras Indígenas, 2014.....	214
Tabela 29 – Criação de Terras Indígenas por administração federal e estadual.....	215
Quadro 1 – Alinhamento entre os Paradigmas de Colby e as Perspectivas de Egri e Pinfield.....	97
Quadro 2 – Conceitos de Mosaicos, Corredor Ecológico e Reserva da Biosfera.....	179

LISTA DE SIGLAS

ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais

ABRAE – Área Sob Regime de Administração Especial

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

AI – Áreas Institucionais

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

APA - Área de Proteção Ambiental

APP – Área de Proteção Permanente

ARIE – Área de Relevante Interesse Ecológico

ARL – Área de Reserva Legal

ARPA – Programas Áreas Protegidas da Amazônia

BCTIP - British Committee on the Theory of International Politics (Comitê Britânico sobre a Teoria da Política Internacional)

BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CBDR-RC - Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities (Responsabilidades Comuns mas Diferenciadas e Respectivas Capacidades)

CCPY – Comissão Pela Criação do Parque Yanomami/Comissão Pró-Yanomami

CDB - Convenção sobre Diversidade Biológica

CEE – Comunidade Econômica Europeia

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe)

CFC – Clorofluorcarbono

CIMI – Conselho Indigenista Missionário

CIR - Conselho Indígena de Roraima

CISDL - The Centre for International Sustainable Development Law (O Centro de Direito Internacional de Desenvolvimento Sustentável)

CMMAD – Comissão Mundial Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNG - Conselho Nacional de Geografia

CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

COFA - Conselho Consultivo do Fundo Amazônia

COIAB - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

COP – Conferência de Paris

COP 15 - Conferência de Copenhague sobre as Alterações Climáticas

CUNAMAD - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

DDT - Diclorodifeniltricloroetano

DI – Direito Internacional

DIT – Divisão Internacional do Trabalho

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

EC – European Commission (Comissão Europeia)

ECOSOC - Conselho Econômico e Social da ONU

EU – União Europeia

EUA – Estados Unidos da América

FLONA – Floresta Nacional

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

G-7 – Grupo dos 7 Países Industrializados

G-8 - Grupo dos 7 países Industrializados mais a Rússia

GEE – Emissões de Gases de Efeito Estufa

GTA - Grupo de Trabalho Amazônico

GTI - Grupo de Trabalho Interministerial

GY – Guiana

ha – Hectares

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos recursos Naturais Renováveis

IBDF - Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Florestal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IEA - Instituto de Economia Agrícola

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos

IPAM - Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia

IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change (Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas)

ISA - Instituto Sócio Ambiental

ISPN - Instituto Sociedade População e Natureza

IUCN – International Union for Conservation of Nature (União Internacional para a Conservação da Natureza)

KT - Quilotoneladas

MDL - Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

MIT – Massachusetts Institute of Technology

MMA – Ministério do Meio Ambiente

OEA - Organização dos Estados Americanos

OIs – Organizações Internacionais

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMM - Organização Meteorológica Mundial

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

PARNA – Parque Nacional

PCH – Patrimônio Comum da Humanidade

PDE - Plano Decenal de Expansão de Energia

PIB – Produto Interno Bruto

PIX – Parque Indígena do Xingu

PLANO ABC - Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura

PNAP - Plano Nacional de Áreas Protegidas

PNMC - Política Nacional sobre Mudança do Clima

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA - Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PPCDAm - Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal

PPCerrado - Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado

PPG7 - Programa Piloto para a Proteção de Florestas Tropicais do Brasil

RB – Reserva Biológica

RDS - Reserva de Desenvolvimento Sustentável

REc – Reserva Ecológica

REFAU - Reserva da Fauna

RESEx – Reserva Extrativista

RI – Relações Internacionais

RL – Reserva Legal

RPPN - Reserva Particular do Patrimônio Natural

SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente

SEPLAN/RR - Secretaria Estadual de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Roraima

SI – Sistema Internacional

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SPI - Serviço de Proteção aos Índios

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TCA – Tratado de Cooperação Amazônica

TI – Terra Indígena

TIE – Terceiro Informe de Avaliação

TRF - Tribunal Regional Federal

UC – Unidade de Conservação

UCE - Unidades de Conservação Estadual

UCF - Unidades de Conservação Federal

UCM - Unidades de Conservação Municipal

UICN – International Union for Conservation of Nature (União Internacional para a Conservação da Natureza)

UIPN - União Internacional para a Proteção da Natureza

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento)

UNEP - United Nations Environment Programme (Programa Ambiental das Nações Unidas)

UNESCO – United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura)

UNFCCC - Convenção do Clima ou Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas

UNSCCOUR – Conferência das Nações Unidas Sobre a Conservação e utilização de Recursos Naturais

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

WCPA – World Commission on Protected Areas (Comissão Mundial de Áreas Protegidas)

WRI – World Resources Institute (Instituto Mundial de Recursos)

WWF – World Wide Fund for Nature (Fundo Mundial Para a Natureza)

WWF BRASIL – Fundo Mundial Para a Natureza

ZEE – Zoneamento Ecológico Econômico

ZFM – Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	22
Contextualização.....	28
Descrição da Situação Problema.....	32
Hipótese Principal.....	36
Hipóteses Secundárias.....	37
Período do Estudo.....	38
Referencial Teórico.....	39
Objetivo Geral.....	46
Objetivos Específicos.....	46
Justificativa.....	47
Área de Estudo.....	53
CAPÍTULO I – DO ESTADO VESTFALIANO AOS REGIMES INTERNACIONAIS.....	54
1.1 O CONTEXTO, AS CIRCUNSTÂNCIAS E OS PROBLEMAS.....	54
1.2 O ESTADO MODERNO.....	57
1.3 REGIMES INTERNACIONAIS.....	66
2 CAPÍTULO II – IDEOLOGIA: AMBIENTALISMO, INDIGENISMO E SOBERANIA RELATIVA.....	72
2.1 IDEOLOGIA E AMBIENTALISMO.....	72
2.1.1 Política Internacional: a natureza política do ambientalismo e a proteção da natureza.....	76
2.1.2 Ambientalismo: antropocentrismo versus ecologismo.....	83
2.1.2.1 <i>O ambientalismo radical, ecologia profunda.....</i>	<i>88</i>
2.1.2.2 <i>O desenvolvimento sustentável e a economia verde.....</i>	<i>97</i>
2.2 INDIGENISMO E DIREITOS HUMANOS.....	104

2.2.1 O Conhecimento de Povos Indígenas – o que são “povos indígenas”?	104
2.2.2 A Política de Direitos Humanos dos Povos Indígenas	107
3 CAPÍTULO III – DESAFIOS DO SÉCULO XXI: GOVERNANÇA INTERNACIONAL, DEGRADAÇÃO AMBIENTAL E DIREITOS HUMANOS	116
3.1 ONU: BREVE GÊNESE HISTÓRICA DA POLÍTICA INTERNACIONAL DE MEIO AMBIENTE E DOS DIREITOS HUMANOS.....	116
3.2 MEIO AMBIENTE E GOVERNANÇA: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAIS E ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS.....	120
3.3 CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO E IMPACTO SOBRE O MEIO AMBIENTE.....	129
3.4 CRESCIMENTO ECONÔMICO: PIB MUNDIAL E DOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS MAIS A RÚSSIA.....	133
3.5 CRESCIMENTO ECONÔMICO: PIB MUNDIAL DOS PAÍSES EMERGENTES – CHINA, BRASIL, ÍNDIA, ÁFRICA DO SUL E MÉXICO.....	134
3.6 A DEGRADAÇÃO AMBIENTAL: DESAFIO DO SÉCULO XXI.....	136
3.7 AQUECIMENTO GLOBAL.....	143
3.8 O REGIME INTERNACIONAL DE MEIO AMBIENTE.....	145
3.8.1 Os Princípios Fundamentais da Política Internacional do Meio Ambiente.	145
3.9 REGIME INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS.....	147
4 CAPITULO IV – AS ÁREAS PROTEGIDAS	150
4.1 AS ÁREAS PROTEGIDAS NO MUNDO.....	150
4.2 AS ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL.....	162
4.2.1 Unidades de Conservação	171
4.2.2 Terras Indígenas	182
4.2.3 Modalidades de Terras Indígenas	185
4.2.4 Outras Áreas Protegidas	189
4.3 ÁREAS PROTEGIDAS NA AMAZÔNIA.....	187

4.4 ÁREAS PROTEGIDAS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA.....	194
4.5 ÁREAS PROTEGIDAS NO ESTADO DE RORAIMA.....	201
5 CAPÍTULO V – REBATIMENTOS TERRITORIAIS DOS REGIMES INTERNACIONAIS DE MEIO AMBIENTE E DIREITOS HUMANOS NO ESTADO DE RORAIMA.....	206
5.1 O IMBRÓGLIO DA CONSTRUÇÃO DO LINHÃO DE GURI.....	218
5.2 A HIDROELÉTRICO DO COTINGO.....	221
5.3 CONSTRUÇÃO DA HIDROELÉTRICA DO BEM-QUERER.....	223
5.4 CONSTRUÇÃO DA HIDROELÉTRICA DO PAREDÃO.....	223
5.5 CONSTRUÇÃO DO LINHÃO DO TUCURUI.....	224
5.6 CONSTRUÇÃO DA BR-210 (PERIMETRAL NORTE).....	227
5.7 TERRA INDÍGENA PIRITITI.....	228
5.8 FECHAMENTO DA BR-174: ÚNICO CORREDOR TERRESTRE DA INTEGRAÇÃO AMAZONAS-CARIBE.....	229
5.9 RESISTÊNCIA À CRIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE PACARAÍMA E UIRAMUTÃ.....	229
5.10 TRANSFERÊNCIAS DAS TERRAS PARA RORAIMA E AS CONDICIONANTES DO DECRETO Nº 6.754/2009.....	231
5.11 HOMOLOGAÇÃO DA TERRA INDÍGENA YANOMAMI.....	234
5.12 DEMARCAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO DA TERRA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL.....	241
5.13 O MACROZONEAMENTO DA AMAZÔNIA LEGAL.....	247
5.13.1 Roraima faz parte do corredor de integração Amazônia-Caribe.....	263
5.13.2 Estratégias propostas para o corredor de integração Amazônia-Caribe...	264
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	266
REFERÊNCIAS.....	273

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1970, a Amazônia tornou-se um dos principais focos do interesse dos movimentos ambientalistas internacionais, liderados por Organizações Não Governamentais (ONGs), algumas mundialmente conhecidas como a WWF (World Wide Fund For Nature) ou Fundo Mundial para a Natureza (em português) e o Greenpeace, tendo o primeiro sede na Suíça e o segundo em Amsterdam (Holanda) e em Nova Iorque (EUA). Também no caso específico de Roraima, personalidades como a suíça, naturalizada brasileira, Claudia Andujar, o Príncipe Charles, da Inglaterra, e outros representantes da realeza europeia, tendo quase sempre por suporte político-internacional as Organizações Internacionais (ONU, OEA, OTCA), as Organizações Não Governamentais e os chamados regimes internacionais, os quais têm exercido protagonismo decisivo nessas questões.

Por outro lado, o exame do espaço territorial brasileiro mostra que o conjunto das ações de políticas territoriais do Estado nacional resultou na configuração de espaços territoriais especialmente protegidos que correspondiam, em 1990, à proporção de 7,02%, e, em 2012, a 26,26% da superfície territorial do país, segundo o Banco Mundial (2015)¹. Miranda et al. (2008) demonstram que, na Amazônia Legal, os espaços destinados à formação de Unidades de Conservação Ambientais, Terras Indígenas e similares alcançam o percentual de 41,1% da superfície regional de 5.082.485 km². No Estado de Roraima, o alcance e a repercussão dessas ações sobre o espaço territorial estadual é bem maior, na medida em que os espaços territoriais especialmente protegidos (UCs e TI), principalmente alcançam a proporção de 68,6% da superfície do Estado de Roraima, sendo 46,2% por terras indígenas e 22,4% por unidades de conservação.

Além dos 68,6% da superfície do território roraimense dentro de espaços especialmente protegidos, no Brasil a política de proteção da vegetação nativa do Código Florestal instituiu outras áreas territoriais protegidas, inspiradas na lógica da ideologia ambientalista, sendo as principais a exigência de Reserva Legal (RL) de 80% das florestas da Amazônia e de 35% das áreas de cerrados, lavrados e savanas, bem como a de Área de Proteção Permanente (APP).

As ações da política florestal – a Reserva Legal e as Áreas de Proteção Permanente (APPs) –, somadas aos espaços territoriais especialmente protegidos (Unidades de Conservação e Terras Indígenas) atingem, diretamente, 78,26% da superfície da Amazônia Legal e, no caso de Roraima, alcançam, aproximadamente, 93% da superfície estadual. Por

¹The World Bank. **Terrestrial protected areas (% of total land area)**. Disponível <http://data.Worldbank.org/indicator/ER.LND.PTLD.ZS>.

decorrência, isso significa que as áreas disponíveis destinadas e destináveis à produção e à geração de riquezas em bases econômicas convencionais ficam restritas a 21,74% da Amazônia Legal e a menos de 7% da superfície estadual roraimense. Ou seja, há um encolhimento ou redução do espaço “natural” destinado ou destinável à exploração econômica convencional, em prol da formação de territórios de conservação e preservação ambiental.

Na essência, a tese trata das relações de poder entre a soberania do Estado Moderno² e os interesses ou razões que sustentam esses regimes internacionais e suas projeções sobre os territórios nacionais, que nas faixas de fronteiras internacionais assumem conotações sempre polêmicas.

Existem, assim, relações de poder presentes tanto na construção e definição dos regimes internacionais de meio ambiente e de direitos humanos, quanto nas ações de políticas territoriais na esfera nacional. O elemento territorial ganha nova releitura quanto ao seu papel geopolítico. Trata-se do fenômeno da criação ou “invenção” de territórios protegidos que têm caráter mundial e globalizado, frutos do ambientalismo multifacetado que ganhou bastante força política nas últimas quatro décadas, seja por razões ideológicas que exercem efeitos difusos sobre os governos nacionais, seja pela atuação sob a forma de “lobbies” sobre os governos, bancos de desenvolvimento e agências de fomento, podendo ser, ainda, sobre a mídia de modo geral, como ocorreu no caso da criação da reserva Yanomami em Roraima/Amazonas (Brasil) e na Venezuela.

As evidências são objetivamente demonstráveis. O Banco Mundial assinala que a cobertura registrada como áreas protegidas (aproximadamente 5.290.000 km²) aumentou de 3,48% da área ou superfície territorial da terra em 1982, para 8,45% em 1990, chegando a 14,31% em 2012. As áreas protegidas se espalharam pelo globo terrestre, embora as extensões desses territórios protegidos variem de 9.982 km² no Sul da Ásia a 1.283.914 km² na América do Norte. Como percentagem de cada região, as somas de 1985-1997 variam do mínimo de 0,23% (Sul da Ásia) ao máximo de 10,37%, no México e América Central (BANCO MUNDIAL, 2015).

Essas ações estatais, que impactam seus territórios, redimensionam o papel da geografia política e revalorizam o espaço enquanto locus das relações políticas. Agora, não mais como base para exploração econômica dos recursos naturais disponíveis, senão como territórios que assegurem a sustentabilidade tanto das atuais, quanto das futuras gerações, não

²Caracteriza-se pela existência de uma unicidade territorial dotada de um poder soberano, reconhecido como supremo em seu território. Tem sua origem histórica no Tratado de Westfália (1648).

apenas da espécie humana, mas de todos os seres vivos, síntese da ideologia que parece prevalecer na atualidade.

Abre-se, desta forma, a possibilidade de choques e conflitos entre esses interesses que demandam soberanias relativas e o Estado de Vestfália na sua soberania territorial, sobre cujo território se projeta o seu “monopólio legítimo da violência” (WEBER, 2004), seja por “razões” de Estado, seja como resultado de pressões sociais, políticas e econômicas domésticas, regionais ou internacionais. O que implica investigar se o Estado influencia enquanto ator do sistema internacional de poder ou é influenciado por outros Estados, pelo meio internacional e por suas circunstâncias históricas.

Presencia-se o ressurgimento e o fortalecimento do mais antigo princípio da Geopolítica de que “espaço” é poder. O problema que se coloca é: o ambientalismo exerce o papel ou a função de biombo ideológico dos países centrais ou industrializados, espécie de neocolonialismo garantidor da estabilidade hegemônica, com papel importante na formação de reservas de capitais naturais para exploração das gerações futuras do centro do sistema internacional? Ou, a consciência ecológica, pelo equilíbrio e harmonização entre recursos ecológicos disponíveis e necessidades humanas e de outros seres vivos, alcançou expressão de amplo interesse social e econômico, acabando por emparedar os Estados nacionais, econômica e politicamente mais frágeis, nessas interações políticas internacionais, cujos rebatimentos repercutem principalmente nos subespaços nacionais politicamente mais frágeis, como são os casos da Amazônia Legal e, integrante, desta, o Estado de Roraima?

Essas relações da terra com os processos políticos têm, historicamente, se traduzido de forma recorrente em lutas, disputas e conflitos militares e/ou em competições econômico-comerciais, entre os atores que visam à posse, à ocupação, ao controle, ao uso dos recursos territoriais e/ou ao domínio de mercados, sendo quase sempre decisivas as ações e os papéis dos Estados nacionais.

No último meio século, a questão do “espaço” enquanto conjunto de relações entre capital natural e Estado e/ou empresas ganhou novas feições e dimensões políticas distintas, bem mais densas e intensas, traduzidas pela ideologia da sustentabilidade ambiental, que se apresenta em duas vertentes principais. A vertente do “ecologismo radical” que defende taxas de crescimento econômico e populacional nulos, a exemplo dos princípios da obra *Os Limites do Crescimento*, do Clube de Roma (1972), e a vertente do desenvolvimento “sustentável”, que é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. É o desenvolvimento que não

esgota os recursos para o futuro (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento/Organização das Nações Unidas – ONU).

As feições mais visíveis da ideologia da sustentabilidade, no âmbito da política internacional, nasceram como ações para proteger as baleias, salvar espécies em extinção, combater a poluição dos mares e das águas, combater o desmatamento indiscriminado das florestas ou proteger etnias de massacres pelas maiorias nacionais. Essas ações se encorpam, a partir da década de 1970, e foram sendo institucionalizadas através dos chamados “Regimes Internacionais” de meio ambiente e dos direitos humanos, mais especificamente dos direitos indígenas.

Seus rebatimentos no contexto dos estados nacionais se traduziram na proliferação dos chamados espaços territoriais e seus recursos ambientais protegidos, que, no Brasil, incluem as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob-regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias legais adequadas. Essa concepção de espaços territoriais protegidos recepciona as terras indígenas e as que abrigam as comunidades quilombolas.

O exemplo mais visível da atualidade reside tanto na Convenção da Diversidade Biológica – CDB, quanto na Convenção-Quadro das Mudanças Climáticas que tem por respectivas metas proteger 17% da superfície da terra e alcançar a meta de redução média de dois graus Celsius (2° graus) na temperatura da terra até o final deste século XXI, medida em relação à temperatura média da época pré-industrial.

Para viabilizar referidas metas, os Estados nacionais se comprometeram a implementar medidas de ampliação das áreas protegidas e combater as emissões de gases de efeito estufa. O Brasil assumiu o papel de protagonista desses regimes internacionais, comprometendo-se a reduzir a emissão de gases até 2020, entre 36% e 39% das emissões de 2002 e, no caso da CDB, superar a meta média mundial de 17% da superfície terrestre brasileira. No caso do regime internacional dos direitos humanos dos povos indígenas não foram estabelecidas ou pactuadas metas quanto à demarcação de terras ou de atendimento com serviços de saúde e de educação.

Agora, em dezembro de 2015, foi realizada a Conferência de Paris (COP 21). A ONU relata que, embora a maioria dos países industrializados esteja disposta a reduzir emissões, as medições verificam trajetórias de emissões de gases de efeito estufa em 2020 superiores aos níveis atuais.

Há, portanto, pressões políticas internacionais que exercem enorme influência sobre a política nacional do meio ambiente, principalmente no caso dos países de florestas tropicais/equatoriais, onde o combate ao desmatamento ilegal e a criação de espaços territoriais protegidos aparecem como estratégias principais de política ambiental. Neste sentido, visam a sustentabilidade ecológica e/ou a proteção dos direitos humanos indígenas, em que a demarcação de suas terras aparece como ação fundamental na realização de tal meta.

É nesse intrincado e complexo quadro de interdependências ecossistêmicas socioambientais que a tese analisa as repercussões dos regimes internacionais de meio ambiente e de direitos humanos na política ambiental e de direitos indígenas na Amazônia Legal. Em especial, aqueles em territórios transfronteiriços consubstanciados na criação de Áreas Territoriais Especialmente Protegidas e demais espaços ou áreas institucionais abrigados sob a denominação de Áreas Protegidas. Elas englobam as Terras Indígenas (TI), as Unidades de Conservação (UC), as Áreas de Preservação Permanente (APP) e as Áreas de Reserva Legal (ARL), na Amazônia Legal, tendo por lócus o Estado de Roraima.

A tese contém, além do corpo pré-textual, uma parte introdutória, cinco capítulos, as considerações finais e as referências. O estudo tem por centro os desdobramentos políticos e econômicos dos Regimes Internacionais de Meio Ambiente e de Direitos Humanos na Amazônia Legal, tendo por lócus o Estado de Roraima. À guisa de introdução, são ainda descritos os procedimentos metodológicos e a estruturação da tese. Do ponto de vista substantivo, a pesquisa se justifica por tratar das razões que motivam o protagonismo do Estado Nacional brasileiro em matéria de ambientalismo e da política de direitos humanos, especialmente dos direitos indígenas, no contexto das relações internacionais.

Para tanto, faz-se a descrição da situação-problema, contextualizando-a no quadro maior das relações de poder tipo Centro-Periferia e definindo o problema sob estudo do ponto de vista da Ciência Política. São levantadas as hipóteses do trabalho e apresentados os objetivos a serem alcançados. São definidos, também, como campo de atuação da pesquisa, as relações políticas existentes entre Estados nacionais e organismos internacionais governamentais e não governamentais, delimitando-se o período de observação entre os anos de 1972 (Conferência de Estocolmo) e 2012 (Conferência Rio +20).

O capítulo I (Do Estado Vestfaliano aos Regimes Internacionais) trata da evolução do Estado Moderno tendo como marcos referenciais a Paz de Vestfália, a evolução do conceito de soberania (absoluta e relativa) e o surgimento dos Regimes Internacionais. Fazemos uma visitação à formação do Estado Moderno ocidental tendo como ponto de inflexão histórica a Paz de Vestfália (1648), perseguindo a consolidação do Estado europeu e seu desdobramento

nas colônias americanas do Sul. É abordado, igualmente, o surgimento e a consolidação dos Regimes Internacionais de crescente importância no contexto das relações entre Estados nacionais, mormente num mundo fragilizado do pós-segunda guerra mundial e que procurava se organizar com a criação da Organização das Nações Unidas (1945), como contrapontos à soberania absoluta dos Estados sobre seus territórios.

O capítulo II (Ideologia: ambientalismo, indigenismo e soberania relativa) aborda o ambientalismo e os direitos humanos como fenômenos de natureza ideológica da pós-modernidade. Trata do conceito de ideologia e como ela influencia o modo de pensar e agir de uma sociedade. São abordadas, também, as questões de como o ambientalismo se posicionou de forma furiosa contra a ordem existente e se empenhou, ainda que como reflexão ideal e a despeito de sua possível impotência ante os fatos, em exigir uma ordem diferente e melhor do que a existente. Mostra, igualmente, que no outro lado do espectro ideológico, os economistas convencionais permaneceram com a abordagem da sustentabilidade como um problema de alocação intertemporal de recursos entre consumo e investimento por agentes econômicos racionais.

Já o capítulo III (Desafios do Século XXI: governança internacional, degradação ambiental e direitos humanos) enfrenta o desafio que se coloca diante da humanidade de continuar a produzir para atender a uma população que supera sete bilhões de pessoas e que continua a crescer, especialmente, nas áreas periféricas e mais pobres do mundo. Trata, também, da difícil construção de uma governança mundial capaz de fazer os Estados nacionais cumprirem metas e condutas de preservação ambiental e de proteção dos direitos humanos. É feita, igualmente, uma pequena descrição sobre a participação dos Estados nacionais na geração do Produto Interno Bruto mundial, bem como de suas contribuições no crescimento populacional e nas emissões de gases tóxicos que poluem a atmosfera do planeta.

O capítulo IV (Áreas Protegidas) faz um retrospecto sobre a criação desses Espaços Territoriais Protegidos – desde o surgimento do primeiro espaço territorial protegido –, utilizados como estratégias de proteção do Meio Ambiente (inclusive no âmbito internacional), passando pelas dimensões nacional e amazônica e desaguando no lócus da pesquisa que é o Estado de Roraima. Neste olhar pelo retrovisor, a tentativa foi mostrar como essas frações de territórios foram ganhando importância como estratégia de proteção do meio ambiente e de populações indígenas, quilombolas e outras locais.

O capítulo V (Rebatimentos Territoriais dos Regimes Internacionais e de Direitos Humanos no Estado de Roraima) procura conhecer como os Regimes Internacionais repercutem sobre a ocupação do espaço territorial do Estado de Roraima, transformando-o

num verdadeiro laboratório de experiências desses regimes. O capítulo aborda, igualmente, o papel das Organizações Internacionais (OI) e das Organizações Não Governamentais na implementação desses regimes em Roraima, consubstanciado na criação das chamadas Áreas Territoriais Protegidas, na tríplice fronteira do Brasil com a República Bolivariana da Venezuela e República Cooperativista da Guiana, destacando as Unidades de Conservação (UCs) e Terras Indígenas (TIs).

Finalmente, as considerações finais discorrem sobre a natureza e as razões que levaram o Estado Federal brasileiro a criar mecanismos de proteção contra atividades produtivas para o mercado de mais de 93% do território do Estado de Roraima.

Contextualização

A tese tem como intento analisar a influência, a lógica, os interesses e as razões dos Regimes Internacionais de Meio Ambiente e de Direitos Humanos na definição e na demarcação das chamadas Áreas Protegidas, na Amazônia Legal, especialmente localizadas em zonas transfronteiriças – frações dos territórios nacionais do Brasil, Venezuela e Guiana –, tendo por lócus o Estado de Roraima.

Na essência, trata das relações de poder entre a soberania do Estado Moderno e os interesses ou razões que sustentam esses regimes internacionais e suas projeções sobre territórios nacionais de países com déficit de soberania e ricos em biodiversidade. Em específico, buscou-se estudar a forma de como esses regimes influenciaram a criação, a definição e a concretização das chamadas Áreas Protegidas na Amazônia, especificamente, no Estado de Roraima, cujo território está imbricado na tríplice fronteira do Brasil/Venezuela/Guiana.

Foram examinados o conceito e a natureza desses espaços, bem como suas finalidades e a que tipo de interesse, explícitos ou não, eles atendem. Neste rumo, fez-se necessário um estudo aprofundado sobre tais espaços – Áreas Protegidas –, quanto ao processo de suas definições e formalizações, sob um cenário local, nacional e internacional, assim como sua localização, suas características e sua limitação de uso econômico, inclusive quanto à população indígena que os habita.

É importante, neste nível introdutório, que se caracterizem tais áreas como aquelas destinadas a Terras Indígenas (TI) e Áreas Institucionais de Preservação (Parques Nacionais,

Unidades de Conservação, Reservas Biológicas, Reservas Ecológicas, Florestas Nacionais, Reserva Legal, Proteção Permanente em propriedades particulares) e Áreas Institucionais Militares, e outras com limitação ao uso econômico.

O foco da pesquisa são aquelas criadas em territórios nacionais de países da periferia, a partir de intensa pressão de órgãos governamentais internacionais, multilaterais e de Organizações Não Governamentais. Tais Áreas Protegidas trazem a lume a questão da soberania de Estados nacionais sobre seus territórios, imbricando, necessariamente, na discussão dos conceitos e valores de soberania absoluta e relativa dos Estados modernos.

Foram estudados a natureza e o tipo de Estado na dimensão de sua soberania territorial, sobre cujo território se projeta o seu “monopólio legítimo da violência” (WEBER, 2004), seja por “razões” de Estado, seja como resultado de pressões sociais, políticas e econômicas domésticas, regionais ou internacionais. O que implica investigar se o Estado influencia enquanto ator do sistema internacional de poder ou é influenciado por outros Estados, pelo meio internacional e suas circunstâncias históricas.

No primeiro momento, a tese examina essa criatura política e suas mutações históricas, tendo como interesse central do estudo a concepção de soberania territorial e o papel do Estado nacional nas relações internacionais, isso tudo sob a interpretação das correntes do moderno pensamento político.

O argumento é que o Estado nacional (fator geopolítico) e os interesses de mercado (fator geoeconômico) foram os grandes responsáveis por processos colonizadores na América e, mesmo com a criação dos Estados nacionais nas colônias europeias, as questões dos direitos humanos e da preservação do meio ambiente sempre se subordinaram ao econômico e ao geopolítico, sob a lógica dos interesses europeus, enquanto prevaleceu o conceito da infinitude dos recursos naturais ante o crescimento demográfico. O fortalecimento dos direitos humanos das minorias e, particularmente, dos direitos indígenas e da questão ambiental, são frutos das profundas mudanças políticas e econômicas que se operaram, principalmente, a partir da Segunda Guerra Mundial, sob a hegemonia dos EUA.

Ambas as questões – direitos indígenas e preocupação ambiental –, nasceram sob influência nitidamente europeia e norte-americana. Foram exportadas do Centro para a Periferia através das Organizações Internacionais – Organização das Nações Unidas (ONU), Organização dos Estados Americanos (OEA) e outras, sendo disseminadas pelas Organizações Não Governamentais (ONG), a maioria a serviço dos interesses dos chamados países do Centro, especialmente europeus e norte-americano.

Do ponto de vista histórico, a pesquisa tentou visitar as “razões” dos Estados europeus dos séculos XVI, XVII e XVIII que formataram colônias nos demais continentes, no decorrer da expansão mercantilista, de projeção dos interesses mercantis capitalistas, através do ciclo das grandes navegações. Este ciclo significou o esforço de abertura e construção das rotas comerciais transoceânicas que, nas relações Centro-Periferia, operavam com base no exclusivo comercial e no regime de monopólio estatal típico do período. Assim sendo, o mercantilismo/capitalismo comercial se lançou nos oceanos na direção do Novo Mundo, atrás de ouro, prata e matérias-primas de territórios coloniais.

A Europa foi o epicentro da economia-mundo, formatando relações econômicas que tiveram na instituição política do Estado vestfaliano tanto a base territorial, quanto a base do poder militar de apoio à projeção dos interesses econômicos, políticos e sociais que vieram configurar as relações Centro-Periferia. Se, no período colonial do metalismo/mercantilismo, a intervenção estatal estabeleceu o monopólio comercial pela Coroa, no período seguinte (1815-1918), a organização do sistema se estruturou com base nas instituições do Estado liberal, no equilíbrio de poder, no padrão ouro como base do sistema monetário internacional e na ideia do mercado autorregulado (liberalismo econômico). Foram instituições criadas pelos europeus e depois exportadas para vários países do mundo, dentre os quais os sul-americanos.

O período de 1918-1945 foi interstício, em que o “idealismo wilsoniano” destaca e dá relevância política às concepções liberais, estando relacionadas ao processo de construção de ordem no pós-Primeira Guerra Mundial e à citada ascensão hegemônica norte-americana, espécie de transição que desembocou na Segunda Guerra Mundial, ao final da qual emergiu a nova potência mundial: os EUA. E construiu-se, então, o novo sistema mundial de poder, cujo marco de referência institucional repousa no Acordo de Breton Woods e suas instituições e organizações e na dimensão multilateral, na formação da Organização das Nações Unidas (ONU) e no fortalecimento da Organização Internacional do Trabalho (OIT), portas de entrada e de institucionalização dos mais importantes regimes internacionais em vigor. Inicialmente, foram organizadas as estruturas organizacionais e institucionais da Nova Ordem Econômica e, depois, paulatinamente, foram sendo construídas as bases da Nova Ordem Internacional de Meio Ambiente e dos Direitos Humanos.

Este breve olhar pelo retrovisor histórico serve para tentar demonstrar, através da história não tão recente, que essas ideias nasceram na Europa e nos Estados Unidos. De lá foram exportadas para as colônias e para os Estados nacionais sul-americanos, sendo

recepcionadas pelos seus respectivos marcos normativos, com os rebatimentos específicos das circunstâncias históricas de cada Estado nacional.

Ou seja, os interesses dominantes dos países europeus centrais resultaram por se projetar através de “razões” de Estado e de Mercado por sobre o resto do mundo, principalmente sobre os países colonizados. Após a independência, o processo de formação dos Estados nacionais sul-americanos seguiu lógicas domésticas específicas, sob a hegemonia da Grã-Bretanha que se estendeu do início do século XIX até a Segunda Guerra Mundial, aproximadamente.

À luz da Teoria da Estabilidade Hegemônica trata-se de estudar as áreas protegidas como instrumentos, criados na lógica e no interesse dos países e das sociedades do Centro, para manter sua hegemonia em relação à Periferia. Para tanto, investigamos a natureza, as ligações e as fontes de financiamentos dos principais atores nacionais e internacionais envolvidos na criação dessas Áreas Protegidas na Amazônia Legal, que incluem a tríplice fronteira do Brasil com a República Bolivariana da Venezuela e com a República Cooperativista da Guiana.

Neste contexto, assume especial importância o exame das instituições internacionais criadas após a Segunda Guerra Mundial, em ambiente de Guerra Fria e sob a liderança dos Estados Unidos da América (EUA) e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), num mundo bipolarizado entre o modelo de capitalismo privado (economia de mercado) e o capitalismo estatal (economia centralmente planejada). Foram essas instituições (ONU, OEA, OTAN, Pacto de Varsóvia) e suas organizações, em cujos ventres foram gestados, que ganharam corpo os Regimes Internacionais de Meio Ambiente e Direitos Humanos.

Embora tais regimes sejam frutos de cooperação entre Estados nacionais, sua consolidação e operação são resultado direto do ativismo das Organizações Não Governamentais, nascendo desta circunstância a importância de um estudo aprofundado sobre suas origens, natureza, vinculações e financiamento, o que foi feito em capítulo próprio no decorrer da Tese.

Descrição da Situação Problema

A região analisada é a Amazônia Legal, abrigando fronteiras internacionais, o que torna particularmente relevante o exame das políticas nacionais para as respectivas faixas de fronteiras, especialmente na sua fronteira Norte. No Brasil, a Constituição Federal (CF, Art. 20, § 2º) define a faixa de fronteira como o território de até 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional cobrindo uma extensão de 15.719 km. Representa 27% do território nacional, abrangendo territórios de onze Estados (AP, PA, RR, AM, AC, RO, MT, MS, PR, SC e RS) e de 588 municípios. O Brasil faz fronteira com nove países (Argentina, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname) – dos quais seis são amazônicos –, e com um departamento ultramarino da França (Estado europeu), a Guiana Francesa.

A Venezuela e a Guiana não definem, constitucionalmente, a extensão interna das suas áreas de fronteiras. Brasil³, Venezuela⁴ e Guiana assumem nas suas constituições nacionais o compromisso de realizarem o desenvolvimento socioeconômico como objetivo nacional permanente, bem como de promoverem a integração latino-americana. Embora existam tais propósitos constitucionais, toda a linha de fronteira entre os três países é um vazio demográfico e econômico, e a integração fronteiriça ocorre por redes informais ou por pequena cooperação entre frações dos Estados nacionais.

No caso da Venezuela e da Guiana, existe uma enorme faixa territorial na fronteira entre os dois países, a região do Essequibo, cuja soberania é disputada entre eles. Essa disputa permanece latente e aparece como agenda política interna, especialmente do lado venezuelano entre seus militares. Recentemente, o governo de Nicolás Maduro trouxe essa questão à agenda entre os dois países ao emitir o Decreto Presidencial nº 1.787, que incorpora como sua a porção marítima daquele território, motivando imediata reação (07.06.15) do governo guianense.

³Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

⁴Artículo 3. El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución.

A infraestrutura básica se resume na existência de estrada asfaltada unindo Boa Vista (Brasil) a Caracas (Venezuela) e estrada por completar o asfaltamento ligando Boa Vista a Georgetown (Guiana). Do ponto de vista energético, existe uma linha de transmissão que traz energia de Guri (Venezuela) para abastecer quase todo o Estado de Roraima. Foi implantada, ainda, uma rede de cabo ótico ligando Caracas a Manaus (Amazonas), com passagem por Boa Vista (Roraima).

A partir de pressão internacional, o Brasil criou espaços formais de proteção das sociedades indígenas e de suas terras, bem como de conservação e proteção da biodiversidade em suas zonas fronteiriças. Na Venezuela e na Guiana, essas pressões obtiveram rebatimentos e reações nacionais diferentes. Na Venezuela, apesar de haver previsão constitucional para a criação de territórios indígenas, o modelo adotado é o da criação de Áreas sob Regime de Administração Especial (ABRAE), predominando a criação de parques nacionais – que abrigam igualmente populações indígenas –, abrangendo quase 69% da superfície nacional venezuelana. Na República Cooperativista da Guiana, embora sem a instituição formal de espaços destinados à proteção do Meio Ambiente e de populações indígenas, todo o vasto território do Essequibo, que faz fronteira com o Brasil e a Venezuela – cuja soberania territorial ainda não foi pacificada – é habitado por indígenas, com fortes restrições ao uso econômico. No Brasil, as áreas protegidas abarcam tanto as unidades de conservação dos recursos naturais, quanto as terras indígenas, representando 13,3% da superfície nacional. Localizam-se na Amazônia 98,47% da área territorial das terras indígenas do país.

O Estado brasileiro instituiu a primeira reserva indígena em 1961 (governo Jânio Quadros), com a criação do Parque Indígena do Xingu. Em Roraima, a primeira tentativa de criar um espaço destinado às populações indígenas ocorreu no início do século XX (CIRINO, 2010), quando o atual Estado ainda era município do Amazonas. Foi concedida a “posse imemorial” a Macuxis e Jaricuna (atuais Pemon/Taurepang) de uma área de terras com, aproximadamente, 100 mil hectares situada entre os rios Surumú e Cotíngo, e as serras Mairary e Canapiéepim.

A partir de então, seguiram-se várias outras medidas tomadas pelo Estado nacional brasileiro para a criação de Terras Indígenas e Unidades de Conservação em solo roraimense, que tornam Roraima (RR) um território emblemático. Verdadeiro laboratório a céu aberto para a realização dos estudos das questões da segurança ambiental e dos direitos indígenas, à luz dos regimes internacionais respectivos, na medida em que princípios e valores caracterizadores dos regimes internacionais se manifestam na faixa de fronteira, às vezes até imbricados. Eles parecem constituir vetores decisivos na formatação de territórios com

características singulares, tanto no que diz respeito às Terras Indígenas que abrigam sociedades sem Estado (Ianomâmi, Macuxi, Wapichana, Pemon e outras), quanto no pertinente às Unidades de Conservação (UCs) federais de meio ambiente que abrigam territórios estatais, principalmente as UCs de proteção integral e que vedam a ocupação humana. Ambas as modalidades (UCs + TIs) constituem, no Brasil, territórios especialmente protegidos que fazem parte das denominadas áreas protegidas que, em Roraima, representam cerca de 58,2% da área territorial do Estado (Tabela 01)⁵. Saliente-se que este número não incorpora as unidades de conservação municipais e estaduais.

Tabela 01 – Áreas Especialmente Protegidas em Roraima.

Estado	Área (km ²) A	Unidades de Conservação UCs B	Terras Indígenas TIs C	Total UCs+TIs D (B+C)	Áreas Protegidas (km ²)
Roraima	224.299	11,9	46,3	58,2	130.588

Fonte: Dados da área do Estado (IBGE, 2010). Dados de Unidades de Conservação e Terras Indígenas (IMAZON, 2010).

Estão, ainda sobre proteção ambiental, 80% das áreas florestadas dentro de propriedades particulares no bioma da floresta amazônica, sendo 35% dessas mesmas áreas privadas localizadas no bioma Lavrado. Tendo em vista esses parâmetros legais do Código Florestal, e segundo dados ainda preliminares do Zoneamento Ecológico Econômico, a área sob proteção legal alcança superfície em torno de 93% do espaço territorial roraimense (Tabela 02).

Tabela 02 – Áreas Protegidas Totais por Unidades da Federação em 2010.

UF	ÁREA (km ²)	UCE		UCF		TI		Sobreposição de áreas		UCE/UCF/TI		Área Reserva Legal		Área Disponível	
		(km ²)	%	(km ²)	%	(km ²)	%	(km ²)	%	(km ²)	%	(km ²)	%	(km ²)	%
AC	168.830	12.731	7,5	41.762	24,7	24.963	14,8	2.180	1,3	77.276	45,8	73.243	43,38	18.311	10,85
AP	141.346	9.008	6,4	56.508	40,0	11.715	8,3	254	0,2	76.977	54,5	51.496	36,43	12.874	9,11
AM	1.572.366	163.976	10,4	198.437	12,6	428.371	27,2	51.884	3,3	738.900	47,0	666.772	42,41	166.693	10,60
MA	331.570	51.895	15,7	11.882	3,6	18.996	5,7	3.397	1,0	79.376	23,9	53.289	47,19	13.322	28,87
MT	895.025	24.147	2,7	18.588	2,1	132.760	14,8	3.914	0,4	171.581	19,2	297.795	62,41	74.449	18,42

⁵Segundo a União Mundial para a Conservação da Natureza (UICN), elas podem ser definidas como “uma área terrestre e/ou marinha especialmente dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados, manejados através de instrumentos legais ou outros instrumentos efetivos” (UICN, 1994 *apud* IUCN, 1999).

A União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (UICN) – International Union for Conservation of Nature, em inglês – é uma organização internacional dedicada à conservação dos recursos naturais. Fundada em 1948, sua sede está localizada em *Gland*, Suíça. A UICN reúne 84 nações, 112 agências de governo, 735 ONGs e milhares de especialistas e cientistas de 181 países, estando entre as principais organizações ambientais do mundo.

PA	1.236.021	198.500	16,1	197.338	16,0	280.116	22,7	241	0,0	675.713	54,7	448.246	36,27	112.062	9,07
RO	237.765	41.942	17,6	33.066	13,9	48.694	20,5	14.136	5,9	109.566	46,1	102.559	43,13	25.640	10,78
RR	223.594	32.364	14,5	61.971	27,7	103.221	46,2	44.150	19,7	153.406	68,6	56.217	25,14	21.367	6,25
TO	275.968	25.303	9,2	13.423	4,9	23.494	8,5	3.782	1,4	58.438	21,2	86.921	31,50	130.608	47,33
Região Norte	3.855.890	483.824	12,5	602.505	15,6	920.574	23,9	116.627	3,0	1.890.276	49,0	1.485.454	38,52	487.555	12,45
Amazônia Legal	5.082.485	559.866	11,0	632.975	12,5	1.072.330	21,1	123.938	2,4	2.141.233	42,1	1.836.538	36,13	575.326	21,74
Brasil Total	8.514.877	608.256	7,1	729.393	8,6	1.087.213	12,8	130.519	1,5	2.294.343	27,0	5.158.530	442,51	1.638.207	

Fonte: Miranda et al. (2008).

É ainda necessário ressaltar que as Organizações Não Governamentais pressionam os órgãos ambientalistas e a Fundação Nacional do Índio, braço autárquico do Estado federal brasileiro, pela criação de mais um Território Indígena – o dos Pirititi –, no Sul do Estado. A área pretendida, de 43.404 há, já foi interdita para ocupação e utilização por pessoas não indígenas através da Portaria nº 1.672/2012, emanada daquela autarquia federal, com vigência de três anos e prazo para apresentação do Laudo Antropológico, que se exaure no próximo mês de dezembro.

Na Amazônia tem prevalecido este federalismo com poder hiper centralizado na União, que possibilita que seu território seja recortado por portaria administrativa emanada de uma autarquia, isto é, de um ente da estrutura indireta da Administração Pública Federal. Rodrigo Furlan observa que esse centralismo exacerbado decorre, em boa parte, do fato de os estados-membros operarem em regime quase sempre de competição por recursos. Assim, descreve Furlan (2013):

A União diante da sua supremacia natural decorrente do sistema federativo e em razão dos interesses conflitantes dos Estados, que lutam uns contra os outros, se aproveita para cada vez mais centralizar o poder, reservando para si a maior fatia do bolo tributário.

Assim, ao mesmo tempo em que assegura a propriedade privada, condiciona sua utilização para fins sociais. Essa dicotomia aparentemente conflitante de ser liberal e ao mesmo tempo assistencialista, política influenciada pelo Welfare State (surgido no pós-crise de 1929) ou Estado do bem-estar social, é revisada em vários artigos da Constituição de 1988.

É neste quadro de poder estatocêntrico bastante concentrado na União, que se opera, ainda, a decisão dos órgãos ambientalistas para a criação de mais três Unidades de Conservação: o Parque Nacional do Lavrado (176.886 ha), a Reserva Extrativista do Baixo Rio Branco (230.332 ha) e a Floresta Nacional do Jauaperi (157.800 ha). Estão ainda previstas a ampliação de outras três já existentes: a Estação Ecológica do Maracá (+50.784 ha), o

Parque Nacional de Viruá (+73.500 ha) e o Parque Nacional Serra da Mocidade (+258.856 ha). A consecução dessas medidas que irá ampliar ainda mais as Áreas Protegidas em território roraimense restam alicerçadas nas condicionantes criadas pelo governo federal, através do Decreto n° 6.754 de 28.01.2009 que trata da transferência de 12 glebas de terras ao patrimônio fundiário do Estado de Roraima, que já fora objeto da Lei n° 10.304 de 05.11.2001.

Esses territórios armazenam recursos minerais (ouro, nióbio, diamante, cassiterita, molibdênio, terras raras, ferro, manganês e outros minerais), fontes de energia hidrelétrica (Cotingo e Mucajaí), recursos vegetais (florestas e madeiras, essências, fármacos) e animais, constituindo territórios naturais de ampla e riquíssima biodiversidade de importância planetária.

Ante esse cenário, indaga-se: as Áreas Protegidas descritas acima podem ensejar perda de soberania nacional sobre eles? Serão eles portas de entrada propiciadora para ingerência internacional de algumas ONGs sob o território brasileiro? Resta possibilidade de desenvolver Roraima e que tipo de desenvolvimento é possível? Poderia o Estado de Roraima ser um laboratório dos regimes internacionais quanto à possibilidade do chamado desenvolvimento sustentável? Ou seria um laboratório desses regimes com a finalidade de manter a estabilidade hegemônica na relação Centro-Periferia?

Hipótese Principal

Projeções feitas pelo Banco Mundial com base na população planetária – mais de sete bilhões –, e no Produto Interno Bruto per capita dos países desenvolvidos indicam que se as populações que vivem nos países da Periferia (incluídos os emergentes) alcançassem o mesmo padrão de vida dos habitantes de países do Centro, o estoque de recursos naturais, ou seja, a natureza seria apenas suficiente para manter uma população mundial de cerca de 600 milhões (2015)⁶. Ora, essa abordagem tipicamente malthusiana preocupa os países ocidentais ditos do Centro (Europa e Estados Unidos).

A hipótese principal da tese é de que os Regimes Internacionais de Meio Ambiente e de Direitos Humanos são o pano de fundo ideológico (soft power) que induzem e influem os países periféricos a definirem Áreas Protegidas dentro de seus territórios nacionais, como

⁶Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/ER.LND.PTLD.ZS>.

instrumentos de barramento à exploração econômica (produtiva). São manifestações de mecanismos de dominação tipo Centro-Periferia, servindo tanto de “depósito” de capital natural quanto de instrumentos viabilizadores da financeirização dos serviços ambientais. A projeção desses interesses tendo por lócus a Amazônia Legal e, particularmente, o Estado de Roraima, o transformou numa espécie de laboratório a céu aberto para experiência dos regimes internacionais de meio ambiente e de direitos indígenas.

Hipóteses Secundárias

As questões dos Direitos Humanos e da preservação do meio ambiente sempre se subordinaram aos interesses geopolíticos (Estados nacionais) e geoeconômicos (mercados) dos países do Centro (europeus e norte-americano).

O fortalecimento dos direitos humanos das minorias e, particularmente, dos direitos indígenas e da questão ambiental são frutos, principalmente, das profundas mudanças políticas e econômicas que se operaram a partir da Segunda Guerra Mundial, sob a hegemonia dos EUA. O objetivo desses regimes é a manutenção da estabilidade hegemônica dos países do Centro.

As Organizações Não Governamentais e as instituições internacionais são os principais atores na operação dos regimes internacionais de Meio Ambiente e Direitos Humanos. O reforço para essa hipótese é a inserção do Estado brasileiro como um dos protagonistas mais destacados no contexto das relações entre os países no que se refere à questão ambiental e de direitos humanos, especialmente na vertente indígena.

O tamanho da superfície dentro de áreas protegidas no Estado de Roraima limita as possibilidades de utilização do capital natural existente nessas áreas para as atividades econômicas tradicionais.

Período do Estudo

O período utilizado para testar a hipótese tem por referência o final da Segunda Guerra Mundial, quando nasce a Organização das Nações Unidas (ONU)⁷, matriz organizacional de propostas de políticas internacionais, como a de direitos humanos e de meio ambiente, que são expostas nas vitrines das inúmeras reuniões, congressos e, principalmente, Conferências Internacionais, concentrando a análise a partir de 1972. É que a primeira grande conferência importante da ONU ocorreu em 1972 (Conferência de Estocolmo) e a mais recente em 2012 (RIO + 20). No ano de 1972, por exemplo, o Clube de Roma fez publicar as conclusões sobre os “Limites do Crescimento”, relatório preparado sob encomenda a cientistas do MIT e marco inicial da crescente preocupação dos países do Centro em relação à capacidade de suporte da natureza para abrigar a crescente população planetária, aliada ao também crescente nível de produção per capita verificado na maior parte dos países no pós-Segunda Guerra mundial.

Ainda dentro desse espaço temporal, vinte anos após Estocolmo-72, o Estado brasileiro (governo Collor de Mello) criou, como item preparatório para a Rio-92, o maior território indígena do Mundo – 9.664.975,48 ha –, em frações dos territórios dos estados de Roraima e do Amazonas, na fronteira Norte do Brasil com a do Sul da Venezuela. Outro evento paramétrico ocorrido no período foi a COP 15, realizada em Copenhague (Dinamarca, dezembro de 2009) sobre mudanças climáticas, marcada especialmente pelo protagonismo do Estado brasileiro no estabelecimento das metas de redução na emissão de gases tóxicos na atmosfera. Já o final do período tem como referência a Rio + 20, conferência realizada no Rio de Janeiro (Brasil, junho de 2012) para tratar do Desenvolvimento Sustentável e a fixação das chamadas Metas do Milênio.

⁷É uma organização internacional cujo objetivo é o de facilitar a cooperação internacional, segurança internacional, desenvolvimento econômico, progresso social, direitos humanos e a realização da paz mundial. Foi fundada em 1945 para substituir a Liga das Nações (dissolvida em abril de 1946), com o objetivo de evitar guerra entre países e fornecer espaços políticos para o diálogo. Ela abriga diversas organizações subsidiárias para realizar suas missões, como a OIT, CEPAL, OEA, e outras, além de programas como o PNUMA.

Referencial Teórico

Nas últimas três décadas, o Estado brasileiro tem assumido papel de protagonista internacional importante na defesa do meio ambiente e das medidas mitigadoras contra a emissão de gases tóxicos na atmosfera, no contexto das relações entre Estados nacionais.

À luz da Teoria das Relações Internacionais, tanto na vertente do Realismo quanto do Institucionalismo Liberal, esse protagonismo do Estado nacional brasileiro não apresenta razões políticas consistentemente sustentáveis. Ambas as teorias defendem o pressuposto hobesiano de que o ambiente das relações entre países é anárquico. Neste sentido, países competem e/ou cooperam entre si na busca de vantagens ou ganhos relativos (Realismo) ou de vantagens absolutas (Institucionalismo Liberal).

Os números, as características e as peculiaridades da economia e do território brasileiro são indícios de que o protagonismo do Estado nacional do Brasil nas questões ambientalistas e indígenas não se sustenta. São exemplos desses números e características, as vantagens comparativas que o país detém em matéria de energia, seja de fonte fóssil ou renovável, incluindo a bioenergia.

Tanto do ponto de vista do Realismo quanto do Institucionalismo, os países cooperam ou disputam objetivando alcançar melhores posições em matéria de geoeconomia (ganhos competitivos de mercado), domínio de novos territórios e/ou manutenção de soberania sobre o seu próprio território, além de ganhos militares. Todos esses objetivos não parecem sustentar a posição brasileira no protagonismo assumido pelo país em termos de meio ambiente e de direitos humanos.

Em primeiro lugar, a inserção da economia brasileira na nova divisão internacional do trabalho, decorrente da mundialização crescente dos fluxos financeiros e de comércio internacional, tem reservado ao Brasil o papel de fornecedor de commodities de origem vegetal e mineral, como se pode observar na Tabela 03. Em 1972, as commodities (produtos básicos e semimanufaturados) representavam 76,8% das exportações brasileiras, enquanto os produtos manufaturados representavam 22,5% de tudo que o Brasil vendia ao exterior. Isso, do ponto de vista da divisão internacional do trabalho, caracterizaria o país como fornecedor de matérias primas.

Tabela 03 – Exportações por Fator Agregado do Brasil (1964-2013).

Valores em US\$ milhões FOB

ANO	BÁSICOS	SEMIMANUFATURADOS	MANUFATURADOS	TOTAL GERAL (**)	% sobre Total		
	Valor	Valor	Valor	Valor	Básicos	Semimaf.	Manuf.
1964	1.221	115	89	1.430	85,4	8,0	6,2
1965	1.301	154	130	1.595	81,6	9,7	8,2
1966	1.444	141	152	1.741	82,9	8,1	8,7
1967	1.302	147	196	1.654	78,7	8,9	11,9
1968	1.492	178	202	1.881	79,3	9,5	10,7
1969	1.796	211	284	2.311	77,7	9,1	12,3
1970	2.049	249	416	2.738	74,8	9,1	15,2
1971	1.988	241	581	2.904	68,5	8,3	20,0
1972	2.649	399	898	3.991	66,4	10,0	22,5
1973	4.030	574	1.434	6.199	65,0	9,3	23,1
1974	4.577	917	2.147	7.951	57,6	11,5	27,0
1975	5.027	849	2.585	8.670	58,0	9,8	29,8
1976	6.129	842	2.776	10.128	60,5	8,3	27,4
1977	6.959	1.044	3.840	12.120	57,4	8,6	31,7
1978	5.978	1.421	5.083	12.659	47,2	11,2	40,2
1979	6.553	1.887	6.645	15.244	43,0	12,4	43,6
1980	8.488	2.349	9.028	20.132	42,2	11,7	44,8
1981	8.920	2.116	11.884	23.293	38,3	9,1	51,0
1982	8.238	1.433	10.253	20.175	40,8	7,1	50,8
1983	8.535	1.782	11.276	21.899	39,0	8,1	51,5
1984	8.706	2.872	15.132	27.005	32,2	10,6	56,0
1985	8.538	2.758	14.063	25.639	33,3	10,8	54,9
1986	7.280	2.491	12.404	22.349	32,6	11,1	55,5
1987	8.022	3.175	14.839	26.224	30,6	12,1	56,6
1988	9.411	4.892	19.187	33.789	27,9	14,5	56,8
1989	9.549	5.807	18.634	34.383	27,8	16,9	54,2
1990	8.746	5.108	17.011	31.414	27,8	16,3	54,2
1991	8.737	4.691	17.757	31.620	27,6	14,8	56,2
1992	8.830	5.750	20.754	35.793	24,7	16,1	58,0
1993	9.366	5.445	23.437	38.555	24,3	14,1	60,8
1994	11.058	6.893	24.959	43.545	25,4	15,8	57,3
1995	10.969	9.146	25.565	46.506	23,6	19,7	55,0
1996	11.900	8.613	26.413	47.747	24,9	18,0	55,3
1997	14.474	8.478	29.194	52.994	27,3	16,0	55,1
1998	12.977	8.120	29.387	51.140	25,4	15,9	57,5
1999	11.828	7.982	27.329	48.011	24,6	16,6	56,9
2000	12.562	8.499	32.528	55.086	22,8	15,4	59,0
2001	15.342	8.244	32.901	58.223	26,4	14,2	56,5
2002	16.952	8.964	33.001	60.362	28,1	14,9	54,7
2003	21.179	10.943	39.654	73.084	29,0	15,0	54,3
2004	28.518	13.431	52.948	96.475	29,6	13,9	54,9
2005	34.721	15.961	65.144	118.308	29,3	13,5	55,1
2006	40.285	19.523	75.018	137.807	29,2	14,2	54,4
2007	51.596	21.800	83.943	160.649	32,1	13,6	52,3
2008	73.028	27.073	92.682	197.942	36,9	13,7	46,8
2009	61.957	20.499	67.349	152.995	40,5	13,4	44,0
2010	90.005	28.207	79.563	201.915	44,6	14,0	39,4
2011	122.457	36.026	92.929	256.040	47,8	14,1	36,3
2012	113.454	33.042	90.878	242.578	46,8	13,6	37,5
2013	113.023	30.526	93.800	242.179	46,7	12,6	38,7

Fonte e elaboração: SECEX/MDIC.

A partir daí, fruto do modelo exportador, e como resultado da industrialização brasileira, as commodities foram cedendo lugar aos produtos manufaturados, que em 2000 já respondiam por 59,0% na pauta de exportação brasileira, enquanto os produtos básicos e semimanufaturados recuaram para 38,2%. Desde então, fruto de um processo crescente de desindustrialização, a economia brasileira retoma crescentemente o papel de exportadora de commodities, alcançando este tipo de produto o patamar de 60,4% do total de vendas externas do país, recuando a venda de produtos manufaturados para 37,5% na pauta de exportação brasileira.

Na contramão, os produtos industrializados aumentavam a participação nas compras externas do país. Em 1972, esses produtos representavam 73,2% na pauta das importações, elevando-se para 84,5% em 2013 (MIDC, 2014), conforme Tabela 04. Do ponto de vista da geração de emprego e da agregação de valores, isto quer dizer que, nesses últimos 40 anos, o Brasil tem experimentado perdas relativas no comércio internacional.

Tabela 04 – Importações por Fator Agregado do Brasil (1972-2013) (em US\$ milhões e %).

ANO	IND + MANUF.	% / TOTAL	BÁSICO + SEMIMANUFAT	% / TOTAL	Total (A+B)
1972	3.097,82	73,20%	1.134,18	26,80%	4.232,00
1973	4.588,27	74,10%	1.603,73	25,90%	6.192,00
1974	9.011,77	71,29%	3.629,23	28,71%	12.641,00
1975	9.231,98	75,61%	2.978,02	24,39%	12.210,00
1976	9.089,12	73,40%	3.293,88	26,60%	12.383,00
1977	8.548,35	71,10%	3.474,65	28,90%	12.023,00
1978	9.922,91	72,52%	3.760,09	27,48%	13.683,00
1979	13.128,98	72,60%	4.955,02	27,40%	18.084,00
1980	16.458,74	71,70%	6.496,27	28,30%	22.955,00
1981	15.534,39	70,32%	6.556,61	29,68%	22.091,00
1982	13.675,41	70,51%	5.719,59	29,49%	19.395,00
1983	10.878,99	70,51%	4.550,01	29,49%	15.429,00
1984	9.936,02	71,40%	3.979,98	28,60%	13.916,00
1985	9.261,03	70,41%	3.891,97	29,59%	13.153,00
1986	9.863,10	70,23%	4.180,90	29,77%	14.044,00
1987	10.439,37	69,36%	4.611,63	30,64%	15.051,00
1988	10.200,13	69,84%	4.404,87	30,16%	14.605,00
1989	12.639,82	69,21%	5.623,18	30,79%	18.263,00
1990	14.528,82	70,32%	6.132,18	29,68%	20.661,00
1991	27.816,26	78,47%	7.630,91	21,53%	35.447,17
1992	28.033,35	79,91%	7.048,34	20,09%	35.081,69
1993	37.881,11	84,64%	6.872,14	15,36%	44.753,24
1994	51.339,77	86,44%	8.055,50	13,56%	59.395,27
1995	81.971,89	89,26%	9.859,05	10,74%	91.830,94
1996	86.047,54	88,53%	11.146,57	11,47%	97.194,11
1997	100.636,11	90,72%	10.290,10	9,28%	110.926,20
1998	99.072,69	91,60%	9.082,12	8,40%	108.154,82

1999	84.814,07	91,71%	7.668,67	8,29%	92.482,74
2000	94.782,26	90,89%	9.497,70	9,11%	104.279,96
2001	95.270,72	91,47%	8.884,32	8,53%	104.155,04
2002	78.396,01	89,82%	8.884,39	10,18%	87.280,40
2003	77.485,76	88,04%	10.526,05	11,96%	88.011,81
2004	98.252,20	86,66%	15.118,04	13,34%	113.370,24
2005	116.681,42	87,38%	16.849,45	12,62%	133.530,87
2006	144.060,38	87,00%	21.519,92	13,00%	165.580,30
2007	192.028,27	87,50%	27.433,12	12,50%	219.461,38
2008	154.603,00	79,25%	40.491,20	20,75%	195.094,19
2009	119.316,89	83,32%	23.891,46	16,68%	143.208,34
2010	172.954,42	84,80%	30.994,73	15,20%	203.949,15
2011	212.643,89	83,68%	41.461,58	16,32%	254.105,47
2012	212.384,50	84,72%	38.312,10	15,28%	250.696,60
2013	226.128,65	84,46%	41.619,32	15,54%	267.747,97

Fonte: Exportação e Importação Brasileira (SECEX/MDIC e RFB/MF), para período 1972-1990 e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), para período 1991-2013⁸.

Outro indicador que revela a forma como se dá a inserção do Brasil na mundialização dos fluxos financeiros e comerciais, desde as três últimas décadas do século passado e a primeira década do atual, é a participação brasileira no conjunto do comércio internacional. Em 1972, a participação brasileira no total das exportações do planeta alcançava 1,0%, tendo atingido o pico máximo de 1,47% em 1984 e o mínimo de 0,86% em 1999, ano da grande crise financeira na Rússia. A partir daí, essa participação vem ficando um pouco acima de 1%, tendo atingido 1,35% no ano de 2012 (Tabela 05). O que resta evidente é que esse crescimento se mostra irregular nos 40 anos de observação e que, especialmente nos primeiros anos do século XXI, ocorre por conta do extraordinário crescimento da China e, por consequência, do preço internacional das principais commodities exportadas pelo Brasil.

Com as importações brasileiras não foi diferente. Em 1972 elas representavam 1,18% do total das importações mundiais. A maior participação brasileira nas importações mundiais foi de 1,72%, em 1974, e a menor atingiu meros 0,57%, em 1988 (Tabela 05). Em 2012, essa participação foi de 1,25%, com aumento expressivo do grupo de produtos manufaturados nas compras externas brasileiras.

Tais números do comércio exterior brasileiro, cruzados com a crescente desindustrialização da economia e com o fato de que a participação do país na corrente de comércio exterior não corresponde à situação do Brasil no ranking mundial, com posição que alterna entre a 8ª e 9ª economia industrial do planeta, são indicativos de que o protagonismo

⁸Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=4893&refr=1076>.

brasileiro em questões ambientais e de direitos indígenas, em suas relações com outros Estados nacionais, não tem resultado em ganhos substanciais.

Tabela 05 – Participação brasileira no Comércio Mundial (US\$ Bilhões).

AN O	EXP MUNDO FOB	EXP BRASIL FOB	PART BRASIL EXP FOB	IMP MUNDO CIF	IMP BRASIL CIF	PART. BRASIL IMP CIF
1950	57	1,36	2,37%	59,60	1,00	1,68%
1951	78	1,77	2,28%	82,30	1,90	2,31%
1952	75	1,42	1,90%	81,40	1,90	2,33%
1953	76	1,54	2,04%	77,40	1,20	1,55%
1954	78	1,56	2,01%	80,40	1,50	1,87%
1955	85	1,42	1,68%	90,30	1,20	1,33%
1956	95	1,48	1,57%	99,40	1,10	1,11%
1957	102	1,39	1,37%	109,10	1,40	1,28%
1958	97	1,24	1,29%	101,80	1,30	1,28%
1959	102	1,28	1,25%	108,10	1,30	1,20%
1960	115	1,27	1,11%	121,10	1,40	1,16%
1961	120	1,40	1,17%	126,80	1,40	1,10%
1962	125	1,21	0,97%	133,90	1,40	1,05%
1963	137	1,41	1,02%	145,80	1,40	0,96%
1964	154	1,43	0,93%	162,10	1,20	0,74%
1965	167	1,60	0,96%	176,10	1,00	0,57%
1966	184	1,74	0,95%	193,70	1,40	0,72%
1967	193	1,65	0,86%	213,2	1,70	0,79%
1968	226	1,88	0,83%	237,00	2,10	0,89%
1969	258	2,31	0,89%	269,40	2,30	0,85%
1970	300	2,74	0,91%	314,40	2,80	0,89%
1971	336	2,90	0,86%	345,80	3,70	1,07%
1972	400	3,99	1,00%	406,70	4,80	1,18%
1973	556	6,20	1,11%	561,30	7,00	1,25%
1974	829	7,95	0,96%	824,60	14,20	1,72%
1975	851	8,67	1,02%	869,90	13,60	1,56%
1976	959	10,13	1,06%	975,20	13,70	1,40%
1977	1.086	12,12	1,12%	1.116,80	13,30	1,19%
1978	1.258	12,66	1,01%	1.292,00	15,10	1,17%
1979	1.625	15,24	0,94%	1.630,30	19,80	1,21%
1980	1.941	20,13	1,04%	2.006,30	25,00	1,25%
1981	1.924	23,29	1,21%	1.990,00	24,10	1,21%
1982	1.766	20,18	1,14%	1.860,30	21,10	1,13%
1983	1.735	21,90	1,26%	1.800,20	16,80	0,93%
1984	1.841	27,01	1,47%	1.918,40	15,20	0,79%
1985	1.872	25,64	1,37%	1.942,10	14,30	0,74%
1986	2.046	22,35	1,09%	2.121,30	15,60	0,74%
1987	2.401	26,22	1,09%	2.484,60	16,60	0,67%
1988	2.742	33,79	1,23%	2.834,70	16,10	0,57%
1989	2.982	34,38	1,15%	3.068,30	19,90	0,65%
1990	3.396	31,41	0,93%	3.550,00	22,52	0,63%
1991	3.446	31,62	0,92%	3.632,00	22,95	0,63%
1992	3.693	35,79	0,97%	3.902,00	23,07	0,59%
1993	3.684	38,55	1,05%	3.890,00	27,74	0,71%
1994	4.205	43,55	1,04%	4.428,00	36,00	0,81%
1995	5.024	46,51	0,93%	5.285,00	54,14	1,02%
1996	5.254	47,75	0,91%	5.548,00	56,79	1,02%
1997	5.431	52,98	0,98%	5.739,00	63,29	1,10%

1998	5.353	51,14	0,96%	5.683,00	61,14	1,08%
1999	5.563	48,01	0,86%	5.927,00	51,91	0,88%
2000	6.278	55,12	0,88%	6.725,00	59,05	0,88%
2001	6.024	58,29	0,97%	6.484,00	58,64	0,90%
2002	6.311	60,44	0,96%	6.743,00	49,72	0,74%
2003	7.380	73,20	0,99%	7.869,00	50,86	0,65%
2004	8.977	96,68	1,08%	9.574,00	66,43	0,69%
2005	10.236	118,53	1,16%	10.870,00	77,63	0,71%
2006	11.830	137,81	1,16%	12.461,00	95,84	0,77%
2007	13.691	160,65	1,17%	14.330,00	126,65	0,88%
2008	15.806	197,94	1,25%	16.572,00	182,38	1,10%
2009	12.241	152,99	1,25%	12.781,00	133,68	1,05%
2010	14.914	201,92	1,35%	15.510,00	191,49	1,23%
2011	17.889	256,04	1,43%	18.504,00	236,87	1,28%
2012	17.933	242,58	1,35%	18.611,00	233,39	1,25%
2013	18.300	242,18	1,32%	18.890,00	250,45	1,33%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), 2014.

Embora sem a pretensão de estabelecer relação direta de causa e efeito, os números permitem afirmar que, do ponto de vista relativo, o Brasil acumula perdas no contexto de sua relação com o conjunto dos países, do ponto de vista econômico, no período objeto de estudo desta tese.

Ainda sob a inserção competitiva da economia brasileira na economia mundializada do Século XXI, a questão das fontes supridoras de energia concede ao Brasil vantagens competitivas expressivas em relação aos chamados países do Centro, especialmente os europeus.

Em matéria de energia alternativa, o Brasil possuiu igualmente enormes vantagens em relação aos chamados países do Centro. Sua extensa faixa litorânea atlântica, de 7.367 km, oferece potencial ímpar para a geração de energia eólica, mesmo porque quase inexitem acidentes geográficos impeditores à livre circulação dos ventos soprados do mar para a terra. Com relação à energia de origem solar, o Brasil está localizado no continente americano e ocupa a parte centro-oriental da América do Sul. É cortado pelo Equador e Trópico de Capricórnio, com a maior parte de suas terras situando-se nas latitudes mais baixas do globo, o que lhe confere as características de país tropical. Com forma triangular, 90% do território nacional, apresenta vastas extensões da superfície, situadas nas porções Centro-oeste, Nordeste e Norte, que experimentam insolação (claridade) diária de mais de 12 horas, o que confere alto potencial de captação de calor para transformá-lo em energia limpa e renovável.

São também notáveis as vantagens comparativas brasileiras em matéria de energia de fonte hídrica. O potencial de geração de energia elétrica proveniente de hidroelétricas é estimado em 247.242,35 MW (ELETROBRÁS, 2014). Deste potencial, apenas 105.671,05

MW estão em operação (92.156,34 MW) ou em construção (13.514.71 MW), correspondendo a 42,74% do total disponível. Ou seja, o Brasil não explora 50% de seu potencial de energia de fonte hídrica, renovável e limpa.

Não é diferente o cenário com relação à produção de bioenergia. O Brasil dispõe de 388 milhões de hectares de terras agricultáveis e férteis (LOURENÇO; LIMA, 2009), para o plantio de espécies destinadas à alimentação e propensas à extração, tanto de álcool quanto de biodiesel. Além da disponibilidade de espaço para plantar, os agricultores brasileiros são detentores de inegável capacidade tecnológica e gerencial na produção agropecuária de um modo geral.

O desenvolvimento de técnicas de extração de petróleo em águas profundas da costa marítima brasileira expandiu significativamente a capacidade brasileira de suprimento dessa fonte de origem fóssil, avaliada, atualmente, em mais de 60 bilhões de barris, contando apenas as reservas conhecidas (SEFAZ-Rio, 2010).

Enfim, o Brasil detém visíveis vantagens comparativas frente aos países do Centro, com exceção dos Estados Unidos, em matéria de fontes energéticas, fóssil ou renovável, o que lhe proporciona condições excepcionais de inserção na economia mundializada do século XXI. Tais condições estribam a possibilidade do país produzir com competitividade no manufaturamento de alimentos de elevado nível de valor agregado, na industrialização de matérias-primas minerais e de bens de consumo industrializados. Afinal, não restam muitas dúvidas de que energia é fator decisivo na composição de custos, portanto, na competitividade dos países no mercado mundializado deste século em curso.

Tentar investigar as razões que levam o Brasil, enquanto Estado nacional, a assumir um protagonismo na defesa do meio ambiente e de direitos humanos na vertente indigenista, no contexto de suas relações com outros países sem que, à luz das teorias das relações internacionais, venha obtendo ganhos relativos (realismo) ou absolutos (institucionalismo liberal) parece ser um desafio acadêmico interessante.

E esse interesse é ainda maior quando se observa que tal protagonismo se materializa na institucionalização de políticas públicas e medidas que criam obstáculos para cercear as possibilidades de potencialização das vantagens comparativas acima descritas, o que restringe as condições do Brasil alcançar melhor posição de inserção no processo de mundialização da economia.

Se a racionalidade econômica não sustenta o protagonismo brasileiro em matéria da cooperação internacional quanto às políticas de preservação ambiental e na defesa dos direitos indígenas, outras razões podem explicá-lo. E, para tanto, a pesquisa enfrentou utilizar a Teoria

da Estabilidade Hegemônica e a Teoria da Dependência, nas relações Centro-Periferia para testar a hipótese de que as razões que levam o Estado brasileiro – e parte de sua elite – a assumir protagonismo no contexto da cooperação internacional, em matéria de meio ambiente e de direitos indigenista, tem raízes ideológicas.

Objetivo Geral

O objetivo geral da tese é estudar os desdobramentos, repercussões ou implicações políticas⁹ ao longo das últimas sete décadas (1945-2012) dos regimes internacionais de meio ambiente e de direitos humanos tendo por lócus a Amazônia Legal, com destaque para o Estado de Roraima, e analisar as relações de poder entre a soberania do Estado Moderno e os interesses ou razões que sustentam esses regimes internacionais e suas projeções sobre território nacional em faixa de fronteiras, como é o caso roraimense.

Objetivos Específicos

- Examinar a evolução histórica dos conceitos de Estado Nacional e Soberania;
- Analisar a questão socioambiental à luz da Ciência Política e dos Regimes Internacionais de Meio Ambiente e de Direitos Humanos;
- Examinar o papel das Organizações Internacionais e das Organizações Não Governamentais na estruturação e institucionalização dos regimes internacionais;
- Estudar o fenômeno das Áreas Protegidas como instrumentos da política internacional do meio ambiente e de direitos humanos; e,
- Verificar o rebatimento dos regimes internacionais de meio ambiente e dos Direitos Humanos sobre a criação de Espaços Protegidos na Amazônia Legal brasileira e, especialmente, no lócus que é o Estado de Roraima.

⁹A Teoria Tridimensional do Estado-Culturalista aborda o Estado em três dimensões: i) face social, relativa a formação e desenvolvimento em razão de fatores sócio-culturais; ii) face jurídica, relativa ao Estado enquanto ordem jurídica; e, face política, relativa aos fins do Estado, momento em que aparece o problema de finalidades do governo em razão dos diversos sistemas de cultura (Miguel Reale).

Justificativa

O século XX foi de transição para o Brasil. Após a implementação do modelo de substituição de importação iniciado por Vargas, a partir da terceira década (1930), o país experimentou rápido processo de industrialização, especialmente após a Segunda Guerra Mundial. De uma sociedade rural e agroexportadora o Brasil alcançou o posto de 8ª economia industrial do planeta, antes de findar o século. Desde então, e já no início do século XXI, o país vem se situando entre as dez maiores economias, com pequenas oscilações, no contexto da economia mundial.

Nessa primeira década e meia do século atual, a inserção internacional da economia brasileira tem apresentado uma maior participação de produtos primários (commodities) na pauta de exportação, assim como igual comportamento na pauta de importação de produtos industriais e de serviços. Isso implica que o Brasil depende, cada vez mais, da produção agroindustrial para manter equilibrado seu balanço de pagamento, o que vem ocorrendo pela entrada de capitais financeiros externos, situação que não se sustenta de forma estável no longo prazo.

Ao mesmo tempo em que isso ocorre, a política externa brasileira vem colocando o país como um dos principais protagonistas na política internacional de direitos humanos e de meio ambiente, com rebatimento interno que se manifesta na criação de Áreas Protegidas, sujeitas a restrição total de uso econômico, inclusive no Estado de Roraima, com evidências de que tais espaços sirvam para impedir a expansão das fronteiras econômicas do país.

Sintomático nesse sentido é a Informação Técnica nº 159-2014-CGLIC-DPDS-FUNAI-MJ que trata da “*Análise do Estudo do Componente Indígena do EIA da Linha de Transmissão 500kv*”. A linha de transmissão levaria energia elétrica da hidroelétrica de Tucuruí (PA) para Boa Vista e atravessaria 123 km da Terra Indígena Wamiri-Atroari. Além de opinar pela inviabilidade do empreendimento – a concessão já foi objeto de leilão realizado pela ANEEL em 2011 –, os técnicos da FUNAI fazem diversas considerações sobre “independência” dos indígenas e vedação de competência do Estado nacional para atuar em Territórios Indígenas. Na avaliação dos impactos sobre o entorno das Terras Indígenas, os técnicos da FUNAI dizem que a chegada de energia farta e de qualidade ao Estado de Roraima poderá propiciar o aparecimento de empreendimentos industriais e de agronegócio, o que deve provocar aumento da população estadual, resultando, conseqüentemente, no aumento da pressão sobre áreas de preservação ambiental e de territórios já demarcados. A

FUNAI explicita, assim, o claro e evidente choque entre nacionalismo versus etnicismo, ou conflitos entre os interesses nacionais versus interesses étnicos, estes com o apoio das ONGs.

Nessa direção, tais áreas parecem que foram criadas para estocar capital natural, dentro da perspectiva de que representam bens de interesse público internacional, sujeitas, portanto, ao compartilhamento com os principais atores que hoje povoam as relações internacionais (Estados nacionais, organizações internacionais, governamentais e não governamentais).

A questão ambiental planetária se manifesta em várias dimensões que vão desde o papel da natureza como receptáculo dos resíduos líquidos, sólidos e gasosos dos processos de produção, comercialização e consumo de bens e serviços, até como de supridora de matérias-primas. Vem, desta forma, assumindo um papel cada vez mais relevante no contexto das relações entre Estados nacionais e dentro dos próprios Estados.

Tentativas até agora pouco exitosas, como a do Protocolo de Kyoto, parecem igualmente indicar um movimento de reprodução do capital financeiro internacional através da financeirização de serviços ambientais abrigados no interior dessas Áreas Protegidas, a ser operada por bolsas de valores de países do Centro.

Estudar as razões que levam o Brasil a assumir esse protagonismo ambiental e indigenista abrindo mão de vastas porções de seu território nacional enquanto capital natural, bem como compartilhar o uso desse território com outros atores internacionais é, sem dúvida, um desafio instigante do ponto de vista local (Roraima), regional (Amazônia) e nacional (Brasil). Além disso, buscar uma explicação teórica para a conduta do Estado brasileiro na atual quadra e concerto das relações políticas entre Estados nacionais e outros atores, à luz da Ciência Política, é igualmente importante para compreender a atualidade e o futuro do país e de sua gente.

Afinal, as relações entre poder e espaço são tão antigas quanto a espécie humana, seja em razão das lutas pela sobrevivência do grupo, que dependeu durante largo tempo da história do seu acesso direto aos territórios de caça e de coleta, seja pelas lutas de conquistas de territórios. A observação nem tão acurada da maior parte da história do Ocidente mostra que as guerras foram fortemente motivadas por disputas de espaços, territórios e mercados, tendo por atores centrais os Estados europeus.

Dentre esses objetivos não se inscreveram, até recentemente, ideais de proteção e conservação do meio ambiente, e nem ações importantes de “realpolitik” como razões de conflitos interestatais. A constatação dessa relação entre poder e espaço, aparentemente tão banal e quase tautológica revelará, porém, neste caso, que o mundo ocidental despertou

apenas há pouco mais de meio século para as limitações da natureza, tratada até então como fonte inexaurível de recursos, como um bem comum da humanidade. A natureza, nessa visão, era possuidora de recursos que pareciam estar sempre à disposição dos humanos, principalmente das conveniências dos países mais poderosos.

O sistema natural aparece equipado por estruturas, mecanismos, processos e dinâmicas de retroalimentação que assegurariam sua renovação, de modo automático. A percepção dessa mudança histórica trata, provavelmente, do início da mudança de paradigma social, essencial para se compreender as correlações de forças que formam a ordem mundial surgida após a guerra mundial de 1945.

No campo da política internacional, os Estados permanecem como atores principais, mas agora têm que conviver com as Organizações Internacionais Governamentais e as Organizações Não Governamentais. Na dimensão econômica, movem-se como atores principais nas arenas de mercado, as empresas multinacionais ou transnacionais privadas e estatais, além dos diversos grupos de interesses. São esses os atores principais que se organizam nos campos político, militar, tecnológico, cultural e socioeconômico para se projetarem sobre determinados espaços, em ações de conquista ou de dominação, de competição e, em certas circunstâncias, de cooperação.

O objetivo quase sempre da dominação e da competição no campo das relações internacionais¹⁰ reside no interesse da exploração dos territórios conquistados e sobre eles exercer seu poder político ou econômico e, na sequência, suprir e atender aos interesses dominantes envolvidos. Os agentes políticos podem desejar que os seus ideais religiosos, econômicos, sociais e filosóficos se realizem pela utilização de seus meios domésticos ou, até mesmo, por meios como a cooperação técnica internacional entre nações ou entre nações e organismos internacionais. Mesmo que se trate de cooperação, Hans Morgenthau (2003, p. 49) conclui que “sempre que buscarem realizar o seu objetivo por meio da política internacional”, esses agentes estarão lutando por poder, pois a política é a linguagem própria do Estado.

¹⁰Estritamente definido, o campo das relações internacionais concerne aos relacionamentos entre aqueles governos do mundo, que são Estados-membro da ONU. Mas esses relacionamentos não podem ser entendidos isoladamente. Eles estão fortemente conectados com outros atores (como as organizações internacionais, corporações multinacionais e indivíduos); com outras estruturas sociais (incluindo economia, cultura e política doméstica); e, com as influências históricas e geográficas (GOLDSTEIN, 1999 apud WILLIAMS GONÇAVES, 2012, p.06). Para Colard (1999, p. 5), “o estudo das relações internacionais engloba as relações pacíficas ou belicosas entre Estados, o papel das organizações internacionais, a influência das forças transnacionais e o conjunto das trocas ou das atividades que cruzam as fronteiras dos Estados. A definição de Relações Internacionais depende, portanto, do referencial ideológico ou, mais precisamente, do referencial teórico que se utiliza: realista ou neorrealista e idealista ou neoliberal”.

Ao se considerar o conceito de território como espaço criado ou espaço historicamente construído pelas ações humanas, abrem-se infinitas possibilidades de análise: política, econômica, religiosa, simbólica e outras. Sendo assim, o recorte dimensional da realidade depende do objeto de estudo da ciência que se utiliza para pesquisá-la. Na presente tese, a dimensão de interesse do estudo é o poder político e sua simbiose com o poder econômico no âmbito das relações internacionais, focalizando a questão da conservação do meio ambiente e dos direitos humanos dos indígenas. Por consequência, o desafio consiste em examinar se este mais antigo princípio da Geografia Política está sendo reafirmado nos campos da ecologia, através do ambientalismo, e dos direitos humanos, no que diz respeito à posse e ao domínio das terras indígenas, que parecem constituir novo patamar da geopolítica: espécie de geopolítica da biodiversidade e dos direitos humanos indígenas.

Seria esta política internacional, fruto dos interesses relativos com a segurança ecológica do planeta, que teria por objetivo garantir o provimento mínimo de bens (serviços) ambientais públicos globais? Tal questionamento teria que enfrentar, obviamente, outros pontos que dele decorrem como, por exemplo: quem financiaria a provisão dos referidos bens ou serviços ambientais públicos globais? Em que condições ou circunstâncias essa provisão seria reconhecida como tal, face às transversalidades, como as que existem em relação aos regimes das mudanças climáticas e da hidropolítica? Quem e de que forma seriam esses serviços aferidos? Qual seria o arranjo de governança de tal sistema internacional de bens ou serviços ambientais públicos globais? Enfim, há inúmeras questões a serem consideradas a respeito da geopolítica da biodiversidade, principalmente se o enfoque for o da segurança ecológica do planeta.

Todos esses questionamentos levariam a ampliar consideravelmente os objetivos desta tese, exigindo o aprofundamento das pesquisas para respondê-los adequadamente. E este não é o caso presente. Por isso, fixamos como objetivo investigar apenas as razões que levaram o Estado brasileiro a assumir nos 40 anos, compreendidos entre 1972-2012, um protagonismo em questões ligadas ao meio ambiente e de direitos humanos nas suas relações com outros Estados nacionais. Relações estas mediadas pelas organizações internacionais e tendo como atores operacionais as organizações não governamentais.

A pesquisa compartilha do entendimento de que o objetivo do “ambientalismo” se estende para além do valor estratégico que, eventualmente, esses territórios tenham em razão da existência de recursos naturais economicamente valiosos ou da preservação dos interesses indígenas e de sua cultura. O entendimento que aqui se desenvolve a respeito dessa questão assume que estão em jogo outros valores e interesses, que colocam “os territórios ecológicos”

e seus serviços ambientais como espécies de “commodities” comercializadas nas bolsas de valores e nos mercados financeiros. Em Londres e em Nova Iorque são traçados as estratégias e os instrumentos que transformam o capital natural em capital financeiro, obedecendo à secular lógica de reprodução e acumulação do capital. Nessa linha de reflexão, não se afigura implausível considerar a defesa dos direitos humanos dos indígenas e as pressões a favor das demarcações das suas terras como peças do conjunto das estratégias de mercantilização dos serviços ambientais das florestas. Trata-se, pois, da sua financeirização através dos mercados globais, dentro da lógica de que as florestas tropicais valem mais vivas do que mortas, assim como as funções de conservação da água.

Diante de tal cenário da política internacional, os movimentos sociopolíticos ambientalistas, expressões ideológicas da lógica de dominação do Centro (Europa e Estados Unidos, principalmente) sobre a Periferia, dão curso à lógica de reprodução e acumulação do capital? Ou, pelo contrário, são movimentos que, majoritariamente, se opõem à continuidade deste modelo? Para Bertha Becker (2001), eles existem, em qualquer caso, como expressão de poder, nacional ou supranacional, para assegurar as condições de reprodução das relações de dominação e, para tanto, instrumentalizar o espaço e produzir seu próprio espaço, o espaço estatal ou mesmo para compor o patrimônio público da humanidade ou, simplesmente, para preservar os bens públicos globais.

Como assinala Berta Becker (2001), a produção do espaço estatal faz parte da instrumentalização do Estado, tendo em vista o exercício do poder nacional. Mas será mesmo o interesse nacional que está em jogo no encaminhamento da dinâmica de tal processo? Trata-se de assegurar a posse e a ocupação do espaço imanente ao Estado, que denominamos território nacional? Essa relação entre o poder e o espaço assume, no Brasil, dimensão verdadeiramente continental, pois estamos tratando de um país com superfície territorial de 8.511.965 km² ou 851.196.500 hectares. As destinações e usos desses espaços são diversos e de possibilidades quase infinitas. Mas o interesse imediato desta tese diz respeito aos territórios estatais e públicos, enquanto objetos de expressão de poder, frutos das relações entre Estados ou não, que envolvam os regimes internacionais.

Em Roraima, os indígenas representam aproximadamente 11% da população. As Terras Indígenas (TIs) abarcam 46,6% e as Unidades de Conservação (UCs) outros 11,6%, totalizando 58,2% do território estadual. Somando-se as pretensões quanto à criação de novas terras indígenas já em andamento (TI dos Pirititi), a criação de novas Unidades de Conservação e a ampliação de algumas já existentes – já pactuadas entre o governo do Estado de Roraima e o governo federal (Decreto nº 6.754-2009) –, além da aérea de reserva legal em

propriedades particulares, o total de Áreas Protegidas atinge em torno de 93% do território roraimense. No Brasil, elas representam 64,6%, na Amazônia Legal alcançam 78,26% e, na região Norte, 86,6%.

Como foi dito, essas Áreas Protegidas são territórios estatais com vários recursos naturais (vegetais e animais) que constituem ampla e riquíssima biodiversidade de importância planetária. Essas características se associam aos marcos regulatórios em vigor, que se caracterizam por seu caráter acentuadamente restritivo em relação à exploração e à utilização dos mesmos. A flagrante debilidade governativa do Estado-membro nos territórios indígenas, cujas comunidades vivem desassistidas pelo poder público em relação à prestação de serviços básicos como saúde, segurança, educação e infraestrutura mínima de transportes, assim como às presenças e ações ilegais de madeireiros, garimpeiros e até de ONGs, formam ingredientes que resultam na manutenção da pobreza ou no empobrecimento de todos: de indígenas e não indígenas. Adicionalmente, a região analisada abriga fronteiras internacionais, como já tratado nesta introdução, e que pode ser mais bem visualizada no mapa abaixo.

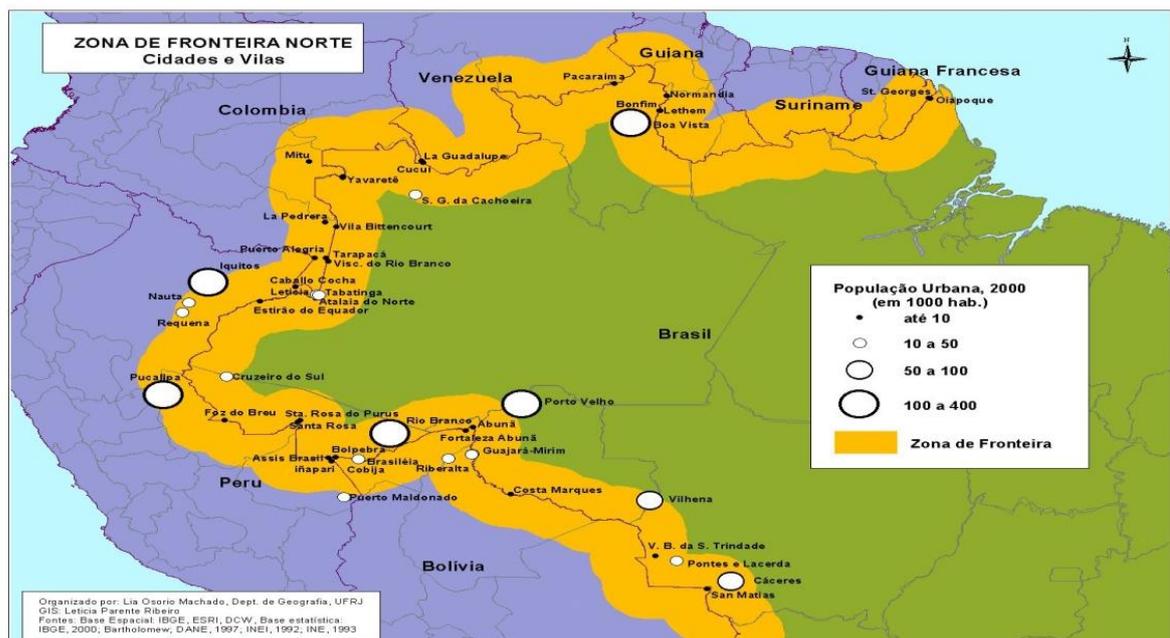


Figura 01 – Fronteiras Amazônicas do Brasil.

Fonte: Base Espacial IBGE, ESRI, DCW. Base estatística IBGE, 2000, Bartholomew, DANE, 1997, INEI 1992, INE 1993. Organizado por Lia Osório Machado. Dept de Geografia, UFRJ. GIS, Letícia Parente Ribeiro

Área de Estudo

O campo da pesquisa compreendeu as relações internacionais envolvendo Estados e Organizações Internacionais, privilegiando-se suas relações políticas. O recorte territorial compreende a Amazônia Legal, com destaque para o estado de Roraima, como pano de fundo – quase um pretexto – para se examinar a política brasileira relacionada à formação e à aplicação dos Regimes Internacionais de Meio Ambiente e de Direitos Humanos dos indígenas, cujos rebatimentos são examinados sob o recorte temporal dos últimos 70 anos.

Ela trata sobre as repercussões dos regimes internacionais de meio ambiente e de direitos humanos na política ambiental e de direitos indígenas, em territórios transfronteiriços, consubstanciadas na criação de Áreas Protegidas. Tais espaços englobam Territórios Indígenas (TI), Unidades de Conservação (UC), Áreas Institucionais (AI) e Áreas de Reserva Legal (ARL) na Amazônia Legal, destacando como locus individual de análise o Estado de Roraima, localizado na tríplice fronteira Brasil, República Cooperativista da Guiana e República Bolivariana da Venezuela.

CAPÍTULO I

1 DO ESTADO VESTFALIANO AOS REGIMES INTERNACIONAIS

1.1 O CONTEXTO, AS CIRCUNSTÂNCIAS E OS PROBLEMAS

As relações entre poder e espaço são iminentes à existência humana, seja por causa da luta pela sobrevivência da espécie, que dependeu da habilidade do indivíduo e de seu grupo, durante largo tempo da história, em acessar diretamente os territórios de caça, pesca e de coleta de raízes e frutos, seja em razão das lutas de conquistas territoriais, que se configuram em disputas por espaços e recursos naturais. Se 3 bilhões de anos se passaram desde a origem da vida, e 6 milhões desde que nossa linhagem se cindiu à do chimpanzé (MITHEN, 2005), e se a história consiste na narrativa do desenvolvimento da humanidade após o surgimento da escrita, então estamos falando de um período de, aproximadamente, 5 mil anos de registros ricos em descrições de disputas, de competições e de conflitos entre tribos, nações e Estados.

Nos tempos mais antigos, a luta ocorria principalmente pelo controle dos territórios de maior abundância em caças e pastagens, em que a existência farta de água disponível fazia a guerra valer a pena. A observação, nem tão acurada, da maior parte da história do Ocidente mostra que as guerras foram fortemente motivadas por disputas de espaços, territórios e mercados, tendo por atores centrais os Estados europeus. Estamos falando da luta pelo poder de tribos, nações e Estados em busca de segurança, prosperidade e liberdade (econômica ou religiosa), em que os políticos “podem definir seus objetivos em termos de um ideal religioso, filosófico, econômico ou social” (MORGENTHAU, 2003, p. 49).

Sob o prisma da Ciência Política, a tese parte do pressuposto de que o seu objeto de estudo, o poder político e, mais especificamente, a essência do poder político que reside no Estado é sintetizada na conhecida concepção realista da definição weberiana do Estado como “monopólio da força legítima” (BOBBIO, 2000, p. 133). Neste sentido, “por Estado deve-se entender uma empresa institucional de caráter político na qual – e na medida em que – o aparato administrativo leva adiante com sucesso uma pretensão de monopólio da coerção física legítima, tendo em vista a aplicação das disposições” (BOBBIO, 2000, p. 165).

Essa concepção se apresenta sob diversas matizes e gradações nas contribuições de Bodin (1576), Hobbes (1651), John Locke (1686) e outros, de forma a se configurar as

concepções de Estado ao longo da história do pensamento político, centradas no conceito de soberania territorial. Historicamente, a Paz de Vestfália (1648) representa o marco fundamental do esforço de institucionalização da figura do Estado centrado na soberania territorial. Nascida sob o signo do absolutismo, que se estende até quase o final do século XVIII, a criatura se transforma e caminha para a configuração do Estado liberal inglês do início do século XIX, que reúne as condições favoráveis ao florescimento da Revolução Industrial. A eficiência da economia inglesa mostrou-se decisiva para que a Inglaterra assumisse a liderança do sistema internacional das nações por, aproximadamente, um século (1815-1918). Enquanto isso, os vizinhos franceses fizeram mudanças políticas viscerais traduzidas pela Revolução Francesa (1789) expressas na síntese: liberdade, igualdade e fraternidade.

Essa abordagem diz respeito ao Estado e sua ação política, no sentido do exercício do poder político, seja do ponto de vista da abordagem realista ou da abordagem institucionalista. A construção do território nacional é o eixo focal da análise, pois sua expressão na dimensão política, o nacionalismo, revela-se força das mais poderosas no processo de construção das estruturas de poder que, no contexto de Roraima, tem por contraponto, na dimensão dos direitos humanos, a questão da etnicidade, pois diz respeito à formação e institucionalização de territórios indígenas.

Para Berta Becker (2001), territórios nacionais existem, em qualquer caso, como expressão de poder – nacional ou supranacional – para assegurar as condições de reprodução das relações de dominação e, para tanto, instrumentalizar o espaço e produzir seu próprio espaço, o espaço estatal ou mesmo para compor o patrimônio público da humanidade ou, simplesmente, para preservar os bens públicos globais.

Ao examinar a evolução do conceito de soberania territorial ou nacional, nas vertentes realista e institucional-liberal, vemos que o conceito geral de soberania está essencialmente ligado à figura do soberano, e seu exercício de poder sobre determinado espaço geográfico, caracterizando o que se denomina território nacional, sendo território o resultado de construção historicamente determinada. A atual disputa entre o Japão e a China pelas ilhas Diaoyu, ou Senkaku, no Mar da China Oriental, mostra que a questão das fronteiras territoriais e o nacionalismo estão longe de representarem temas superados da agenda geopolítica mundial.

É ainda representativa a iniciativa do Estado Chinês deste século XXI de construir ilhas artificiais no Mar da China Meridional, as Ilhas Spratley, como forma de consolidar sua soberania além-continente. Também, as tentativas dos terroristas do Estado Islâmico de fixar

territórios nos territórios dos conflagrados Iraque e Síria. É ainda exemplar a recente questão envolvendo Rússia e Ucrânia que resultou na anexão da Criméia pelos russos e estabeleceu, assim, um conflito interno no espaço territorial ucraniano, colocando em lados opostos países europeus ocidentais e os Estados Unidos e a Federação Russa.

Aqui se trabalha com o conceito de territorialização como processo de construção histórica de espaços sociais, econômicos, políticos, culturais e assim por diante. O essencial é partir do conceito de que território corresponde ao espaço historicamente construído nas suas dimensões econômicas, sociais, culturais e políticas. A partir dessa percepção, a ideia é compor o conceito de soberania como expressão de poder sobre o território natural, onde o território nacional é monopólio político do corpo estatal, que é questionado por interesses os mais diversos, tanto domésticos, quanto internacionais. Em que circunstâncias ou situações esse monopólio cede território, ou o Estado é obrigado a ceder território, seja econômico ou político?

Por tais razões, assume grande relevância o exame crítico do conceito de soberania relativa, assim como as discussões sobre o fim do Estado. Essa questão tem como uma de suas portas de entrada os regimes internacionais e, outra possível fonte de análise, o fenômeno da mundialização, que traz para o foco às relações Estado versus Mercado, movidas pelo processo de acumulação capitalista.

Max Weber mostra que para se impor o Estado precisou, inicialmente, lançar as bases de sua soberania territorial:

hoje, o Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o ‘território’, faz parte da qualidade característica –, reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que a todas às demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer a coação física na medida em que o Estado o permita. Este é considerado a única fonte do ‘direito’ de exercer a coação (WEBER, 2004, p. 525).

O Estado territorialista transformou-se no ator central das relações internacionais, com base na premissa de que a condição central de um sistema de poder reside na sua vigência dentro de determinada área territorial, sendo vital para a vigência dessa condição o monopólio do controle da força suprema dentro dessa área – a soberania territorial.

A ordem que triunfou na Paz de Vestfália (1648) estabeleceu os princípios da territorialidade e da soberania e, enquanto tal, o poder estatal era absoluto, não podendo ser precedido por nenhum outro, nem restringido por qualquer princípio que o transcendesse (BADIE, 1998). A visão weberiana defende que a condição central de um sistema de poder é

a sua vigência dentro de determinada área territorial, e a condição vital dessa vigência por sua vez, consiste no monopólio do controle da força suprema dentro dessa área.

1.2 O ESTADO MODERNO

O Estado legitimado em Vestfália foi o régio, como forma dominante e legítima de governo na Europa. E, por mais de um século, até 1789, a figura do rei encarnou o Estado, um domínio de autoridade absoluta por ele exercida, na maioria dos países europeus, exceto na Inglaterra, que em 1688-1689 removeu do trono o rei Jaime II, e mitigou seus poderes absolutos, submetendo diversos assuntos à apreciação prévia do Parlamento (*Bill of Rights*), período conhecido como da Revolução Gloriosa¹¹.

Na mesma Inglaterra, o rompimento com a Igreja Católica ocorreu um século antes de Vestfália (1648), quando Henrique VIII (1491-1547) liderou a criação da Igreja Anglicana, concentrando poder absoluto, o maior dentre todos os monarcas ingleses. Os horrores da Guerra dos Trinta Anos alimentaram a necessidade de construção de um Estado fundamentado em uma identidade territorial. Craig e George (apud BOBBIT, Philip. 2003, p. 110) observam que a “Guerra dos Trinta Anos” trouxe para o primeiro plano os mais modernos, bem organizados e, pode-se dizer, os Estados de maior motivação racional: Holanda, Suécia e França, em que o último levou esta experiência ao topo em termos de absolutismo do Estado régio. A Holanda criou, então, as instituições comerciais e econômicas de um Estado territorial.

As práticas políticas dessa coalizão de guerra foram ratificadas “pelo acordo de Vestfália como as regras da nova comunidade da Europa, [as quais] tornaram-se então, mediante a prática *ad hoc*, a legitimidade constituinte da sociedade europeia de Estados. Cada um dos membros da coalizão precisou ser persuadido a cooperar, em vez de ser obrigado a tanto – o que assegurou para cada um a igualdade de *facto* como Estado” (BOBBITT, 2003, p. 111). As fontes de legitimidade de constituição do Estado foram ampliadas por Vestfália, que bebia até este período tão somente na conquista (poder das armas, guerras) e na herança

¹¹A Revolução Gloriosa marcou um importante ponto para o direcionamento do poder em direção do parlamento, afastando a Inglaterra permanentemente do absolutismo. Foi aprovado no parlamento o *Bill of Rights* (declaração de direitos) onde se proibia que um monarca católico voltasse a governar o país, além de eliminar a censura política, reafirmando o direito exclusivo do Parlamento em estabelecer impostos e o direito de livre apresentação de petições. A declaração, ainda, garantiu ao parlamento a organização e a manutenção do exército, tirando qualquer possível margem de manobra política e institucional possível do monarca.

dinástica, em que o aval do Sacro Imperador Romano era decisivo para o reconhecimento e a legitimação do principado.

A partir de Vestfália, cada Estado deveria atender dois requisitos adicionais: ter uma base constitutiva reconhecível pelos demais Estados para se reduzir a possibilidade de choque ou de conflitos com vizinhos e construir sua organização administrativa de modo a evitar, ou minimizar, conflitos internos por choques com o “*status quo*”. Philip Bobbitt (2013, p.111) assinala sobre os resultados permanentes de Vestfália que:

com efeito, pode-se até dizer que, ao generalizar o princípio de Augsburgo¹² do *cuius régio eius religio*¹³ a todos os Estados europeus, a consequência desse conflito foi a inevitável identificação de cada população com Estados específicos – desenvolvimento que, oportunamente, conduziria ao Estado-nação e à luta pela autodeterminação.

Enquanto o Estado régio organizava-se com base na figura do rei, o Estado territorial definia-se pela maior ou menor solidez e integridade de sua base física. Assim, o foco constante da autoridade se dirigia para a manutenção de suas fronteiras, de modo a garantir sua soberania.

O arranjo político que o século XVII começou a desenvolver e deu forma no século XVIII foi a construção de uma sociedade de Estados, baseada no princípio do equilíbrio de poder, com a função de legitimar, através de acordos e tratados, aos contínuos ajustes territoriais e regras de comércio. Morria o Estado régio, nascia o Estado territorial, dentro da lógica do processo histórico descrito por Marx (1859, p.03), de que “nenhuma ordem social jamais desaparece antes que todas as forças produtivas que acolhe se tenham desenvolvido”.

A soberania do Estado concentrada nas mãos dos monarcas deslocou-se para a esfera do “Leviatã”, pois “os pactos sem a espada não passam de palavras, sem força para dar a menor segurança a ninguém” (HOBBS, 1979, p. 31). Se para Maquiavel, a política era a esfera das ações instrumentais, que devem ser julgadas a partir de sua eficácia em atingir um fim – a razão do Estado – e não por padrões éticos e morais, sob o comando de um soberano, para Thomas Hobbes essa soberania enfeixa a ideia de reunir em um único corpo ou em uma única instância o monopólio da força num determinado território (soberania) e sobre uma

¹²O resultado da Paz de Augsburgo foi o estabelecimento da tolerância oficial dos Luteranos no sacro império romano. De acordo com a política de *cuius regio, eius religio*, a religião (Católica ou Luterana) do príncipe (eleitor) da região seria aquela a que os súditos desse príncipe se deveriam converter. Foi concedido um período de transição no qual os súditos puderam escolher se não preferiam mudar-se com família e haveres para uma região governada por um príncipe da religião de sua escolha (Artigo 24: “no caso de os nossos súbditos, quer pertencer à velha religião ou à confissão de Augsburgo, pretendam deixar suas casas com suas mulheres e crianças por forma a assentar noutra, eles não serão impedidos quer na venda do seu imobiliário desde que pagas as devidas taxas, nem magoados na sua honra”).

¹³“Tal príncipe, sua religião”.

determinada população e, com isso, realizar no Estado a máxima unidade e coesão política (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2010).

Na contratualização de Hobbes, o indivíduo abre mão de seu direito de natureza de fazer guerra contra todos, delegando-o ao soberano, que significa que abriu mão do direito de proteger sua própria vida, esperando que o Estado lhe garanta essa proteção. Afinal, a vida humana, sem a proteção de um poder político forte e soberano, é sempre “solitária, pobre, grosseira, brutal e breve” (HOBBS, 1979, p. 47). Significa que Hobbes rejeitou completamente a tradição medieval da sociedade dividida nos estamentos do clero, nobreza e plebeus, concepção em parte explicada por que ele viveu em um período (1588-1679) em que o absolutismo atingira o apogeu, e encontrava-se em vias de ser ultrapassado, enfrentando inúmeros movimentos de oposição baseados em ideias liberais. Se na primeira fase (Inglaterra de Isabel e França de Luís XIV) o absolutismo favorece a economia mercantilista, pois as indústrias nascentes são protegidas pelo governo, já na segunda fase o desenvolvimento do capitalismo comercial repudia o intervencionismo estatal, uma vez que a burguesia ascendente agora aspira à economia livre.

No que diz respeito à aspiração da liberdade política e do livre comércio, um dos seus mais proeminentes ideólogos certamente é John Locke (1632-1704). Se para Hobbes, o indivíduo deveria renunciar a todos os seus direitos e depositá-los nas mãos do Estado para poder ter segurança e paz, para John Locke liberdade e propriedade são os valores supremos, pois são partes integrantes do patrimônio do indivíduo, a liberdade e a própria vida, dando origem, assim, a uma das grandes vertentes do liberalismo moderno.

Locke refuta categoricamente a doutrina do direito divino dos reis e a existência de direito natural que estabeleça hierarquia natural entre os homens, seja pela paternidade, que só diferencia os indivíduos transitoriamente, na relação familiar, seja por qualquer outro título. No estado da natureza todos os homens são portadores de direitos iguais. Em segundo lugar, não há porque estabelecer, segundo Locke, vínculo entre a propriedade e o direito de governar, pois há distinção entre domínio privado e poder político, isto é, público. Locke argumenta que Abel e Caim, como proprietários, não tinham por que interferir no patrimônio um do outro. Se esse direito natural existisse, um deles não teria de fato domínio privado (LOCKE, 2004). Ou seja, a condição de Caim e de Abel era de igualdade como detentores de direitos particulares.

John Locke insistiu na distinção entre a família e a *polis*, marcada pela separação entre os atributos e faculdades privados e o poder típico do Estado, estabelecendo verdadeiro fosso entre o domínio privado e o domínio público. Espaço privado é espaço privado, espaço

público é espaço público, e não devem se misturar, sob pena da perda de liberdade. Não cabe ao Estado se imiscuir na propriedade privada, pois o mesmo carece de legitimidade para fazê-lo. A proposição encontra profundo eco na fundamentação de Adam Smith e a sua “mão-invisível” ao conceber o funcionamento do sistema econômico enquanto organismo com leis próprias, onde as instituições existentes operam apenas no sentido de facilitar o seu funcionamento. Isto é, a grande função do Estado resume-se a assegurar o livre funcionamento do mercado, além de assegurar a defesa do país contra ataques estrangeiros e cuidar da segurança doméstica, exercendo o poder de polícia para manter a ordem e a segurança do patrimônio das pessoas (bens e a vida).

O Leviatã (Estado) hobesiano era o titular e detentor absoluto do poder soberano exercido sobre determinado território. Locke (1632-1704), por sua vez, antecipando-se em várias décadas ao preceito da Revolução Francesa (1789), que deposita a soberania na nação como sua suprema fonte, defende que a fonte da soberania é o povo, a comunidade representada pelo poder legislativo:

a primeira e fundamental lei positiva de todas as comunidades é o estabelecimento do poder legislativo [o qual será] não apenas o poder supremo da comunidade, mas o poder sagrado e inalterável nas mãos de quem a comunidade o tenha colocado (LOCKE, 2004, p. 86).

Através de Locke, a inviolabilidade da propriedade – que compreende todos os outros direitos individuais naturais (liberdade, vida) e indica a existência de uma esfera do indivíduo autônoma em relação ao poder público –, torna-se um eixo da concepção liberal do Estado, a mais relevante teoria do primado do privado sobre o público. Embora ele não tenha afirmado, mas a leitura de Locke traz a concepção de soberania relativa, onde o Estado pode muito, mas não pode tudo.

Em síntese, Jean Bodin defendeu que a soberania deve residir em um único indivíduo, assim como Thomas Hobbes concebeu o soberano como titular de poder soberano no sentido de que ele não estaria sujeito à lei, tendo por lócus o próprio Estado. Afinal, a soberania é uma questão de autoridade, não uma questão de mera autoridade, mas de autoridade suprema. O titular da soberania é superior a todas as autoridades sob a sua tutela. Locke, por sua vez, trouxe o indivíduo e a comunidade para o centro do poder soberano. Mais tarde, a Revolução Francesa (1789) consagrou o princípio da soberania popular.

O ingrediente final da soberania consiste na territorialidade, sendo que o conceito de território nacional veio para coroar o processo histórico desenvolvido por três séculos, de criação do Estado-nação territorial, uma importante característica da autoridade política na

modernidade. Não há Estado sem território, e as nações que não têm território nacional reconhecido pela comunidade dos Estados, lutam pelo seu reconhecimento, caso dos palestinos. Trata-se do princípio internacional pelo qual os membros de uma comunidade devem ser definidos ao especificar que sua nacionalidade ou filiação deriva da sua residência dentro das fronteiras de determinado território.

Trata-se de um princípio poderoso, fortalecido ao extremo pelos Estados-nação, mas ele pode não corresponder com a identidade do indivíduo. Os ianomâmis, por exemplo, na sua maioria, não têm sua identidade associada à nacionalidade brasileira ou venezuelana, mas a sua etnia se vincula ao território que se estende, parcialmente, tanto sobre o território nacional brasileiro, quanto venezuelano. É que, em diversas situações, as fronteiras de um Estado-nação soberano não circunscrevem uma “etnia”, “povo” ou “nação”, e pode, de fato, abranger várias dessas identidades, fontes de movimentos irredentistas ou secessionistas. Assim, pode ocorrer que, simplesmente por se localizarem dentro das fronteiras geográficas de um Estado, as pessoas pertençam a esse Estado e ficam sob a autoridade de seu governante. Dentro do território nacional, a soberania é estatal, autoridade suprema que detém o monopólio legítimo da violência, assim reconhecido por todos os Estados que compõem o sistema internacional.

A simples observação empírica mostra, por exemplo, que mesmo as organizações supranacionais como a União Europeia (UE) e a Organização das Nações Unidas (ONU) são formadas por Estados-nação e, estes, por sua vez, são constituídos por territórios nacionais. Nenhum Estado existe sob a premissa de constituir seu território, patrimônio comum da humanidade. Evidentemente que o espaço físico, no sentido de território natural, sempre existiu. Esta universalidade da forma é distinta do território historicamente construído, que apresenta infinitas possibilidades de recortes dimensionais.

A política moderna associa intimamente a figura do Estado à soberania. Sem o conceito de soberania, da autoridade suprema dentro de um território, há em seu lugar um Estado falido, sujeito a vários tipos de ataques, como do narcotráfico, do terrorismo, do crime organizado, das lutas armadas internas e da fragmentação territorial.

A evolução histórica do conceito de soberania tem trajetória formada por dois grandes movimentos históricos, tanto de doutrina política (base ideológica da política) quanto de práticas institucionais (*práxis* política). O primeiro começa com a Paz de Vestfália (1648), símbolo referencial de nascimento do Estado moderno. As mudanças políticas e institucionais que ocorreram entre meados do século XV e a metade do século XVIII aconteceram em uma era de crescimento do comércio e expansão de instituições apropriadas a um mundo comercial (ROSENBERG; BIRDZELL JÚNIOR, 1986). A soberania tornou-se proeminente no

pensamento político através dos escritos de Maquiavel (1512-1517), Bodin (1576) e Hobbes (1651). As instituições que nasceram nesse período, projetaram-se pelos três séculos seguintes.

Até desenvolver essa eficácia e atingir referida capacidade de se impor politicamente, o Estado moderno foi reunindo elementos que, no plano conceitual, nasceram com a representação do conceito de soberania de Jean Bodin, em 1576, na obra *‘Les Six Livres de La République’*, período de expansão do capital comercial europeu rumo as suas colônias americanas. Era o mercantilismo que estava se estabelecendo como corpo de políticas comerciais domésticas, e o conjunto de normas de comércio colonial, isto é, regramentos dos fluxos de mercadorias entre a Coroa (Centro) e a Colônia (Periferia).

A ideia de soberania de Jean Bodin é uma instância de autoridade que poderia resolver todas as pendências e arbitrar qualquer decisão (WEFFORT, 1991), por ser o mais elevado poder de comando. A soberania era apenas uma ideia até Bodin. Porém, a ideia de soberania juntamente com o corpo de Estado surge para enfatizar, em toda a sua plenitude, o poder estatal, sujeito único e exclusivo da política, que Bodin identificava como essência da soberania: “o poder de fazer e de anular as leis” (WEFFORT, 1991, p. 63). Esse poder soberano não poderia ser dividido, uma vez que a fonte da soberania é única, exclusiva, absoluta e perpétua, assim definida por Bodin no século XVI:

a soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma comunidade, que os latinos chamam maiestas; os gregos akra exousia, kurion arche, e kurion politeuma; e os italianos, segnioria, enquanto pelos Hebreus é chamada de tomech shevet – isto é, o maior poder de comando (BODIN, and Franklin, Julian H., 1992, p.34).

Norberto Bobbio (1997) entende que esse caráter absoluto diz respeito à ideia de que o soberano não deve precisar obedecer às leis, isto é, às leis positivas, promulgadas pelos seus predecessores e por ele próprio. Há de se indagar: se a soberania consiste na autoridade suprema do Estado em seu território, como é possível que a soberania não possa ser absoluta? O absolutismo diz respeito a todas as questões ou matérias existentes no território nacional, sobre as quais o Estado exerce seu poder de forma incondicional? Ou há matérias sobre as quais o Estado não tem poder absoluto, embora supremo? Bodin e Hobbes trabalharam com o conceito de soberania absoluta, no sentido de que a autoridade do Estado seria suprema em todos os assuntos e matérias dentro do seu território, ou seja, a soberania é extensiva.

O segundo movimento diz respeito ao questionamento da soberania estatal absoluta, que se fortaleceu como movimento ideológico e avançou como práxis política após a Segunda Guerra Mundial. Ele tem prosseguimento com a integração europeia, crescendo e se

fortalecendo através dos organismos internacionais e dos regimes internacionais, leis e práticas para proteger os direitos humanos e o meio ambiente.

Isso passa pela compreensão da formação histórica do conceito de soberania e diz respeito à trajetória de formação do Estado Moderno, cuja característica específica na atualidade, segundo Nicos Poulantzas, em 1978,

é que ele absorve o tempo e o espaço sociais, estabelece as matrizes de tempo e espaço e monopoliza a organização do tempo e do espaço, que se transformam, por meio da ação do Estado, em redes de dominação e poder. Deste modo, a nação moderna é um produto do Estado” (POULANTZAS, 1978 apud CASTELLS, 1999, p. 287).

Na atualidade, a experiência da União Europeia mostra que os Estados-membros têm autoridade absoluta e suprema sobre muitos temas, mas não sobre todos. Nenhum Estado-membro da UE tem poder absoluto sobre a sua política monetária e comercial, pois se comprometeram a trabalhar nesses campos em regime de cooperação, de modo que a organização supranacional é quem exerce tal autoridade. Por outro lado, nenhum Estado-membro abriu mão de sua soberania em relação à governança da defesa do país. Evidentemente que tal poder é suscetível de questionamento na medida em que a crise de 2008-2012 mostrou que o poder político nessas questões se concentra nos dois maiores Estados da UE: França e Alemanha.

Outra área temática de política internacional sobre a qual o Estado não possui poder absoluto e supremo é a política de direitos humanos. A relação entre Estado e direitos humanos passou a ser abordada em setores estatais diversos e em outros, como questão essencialmente de opostos e necessariamente conflitiva. É como se os direitos dos indivíduos, que foram politicamente fortalecidos em 1948, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁴, estivessem em permanente confronto com os direitos dos Estados. A polêmica gira em torno, e por causa, do conceito de soberania absoluta, pois, afinal, todo o sistema funciona com base no princípio da supremacia do poder estatal sobre o seu território, o monopólio legítimo da violência. A soberania pressupõe, portanto, que um Estado não deve intervir nos assuntos nacionais de outro Estado – princípio da não ingerência nos assuntos internos.

¹⁴No pós-guerra, em 1948, na ONU, a grande maioria dos estados assinou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, comprometendo-se a respeitar os mais de 30 direitos individuais. Como não foi uma declaração juridicamente vinculativa e não continha disposições de execução, a declaração deixou a soberania dos Estados intacta. De todo modo, foi um primeiro passo para amarrar-lhes as obrigações internacionais e universais sobre seus assuntos internos.

Em sendo assim, o tratamento que o Estado dispensa aos seus nacionais ou não, dentro do seu território, em tese, é assunto que lhe pertence. Não é esse o entendimento de organismos internacionais como a ONU/OIT, o Tribunal Penal Internacional e outros, além de inúmeras Organizações Não Governamentais que defendem o princípio de que o direito à vida, à liberdade e à dignidade humana são valores universais, que transcendem o campo do interesse doméstico de determinado Estado, quando são flagrantemente transgredidos e desrespeitados. Bens públicos universais requerem governança transnacional para que sejam preservados ou defendidos quando violados. E esse enfoque constitui o principal interesse da ação política dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos, que lidam com interpretações as mais diversas quanto ao caráter dessa relação entre interesses nacionais versus interesses internacionais, como se não fosse possível harmonizar a soberania estatal com os preceitos da política internacional dos direitos humanos, sendo associada ao enfraquecimento da soberania (JACOBSEN; LAWSON, 1999); desafio à soberania (ACEVES, 2002; BUTENHOFF, 2003); desestabilizadora e que mina a soberania (SCHWAB; POLLIS, 2000); e, que desbasta (KEARNS, 2001) e compromete (KRASNER, 1999). Enfim, “parece que os direitos humanos têm revolucionado o sistema internacional e o direito internacional” (HENKIN, 1995, p. 43-44).

Outro flanco de questionamento da soberania absoluta do Estado sobre seu território foi aberto há pouco mais de meio século. Até recentemente, ideais de proteção e conservação do meio ambiente não constituíam ações importantes de “*realpolitik*” e, menos ainda, se configuravam como razões de conflitos interestatais, para assumir prioridades na agenda das relações entre Estados.

A constatação dessa relação entre poder e espaço, aparentemente tão banal e quase tautológica, revelará, porém, neste caso, que o mundo ocidental despertou há apenas pouco mais de meio século para as limitações da natureza, tratada até então como fonte inexaurível de recursos, como um bem comum da humanidade. Não é que a natureza e, principalmente, os desastres naturais não tenham sido importantes na história humana. Ela sempre foi, mas apenas recentemente a “natureza” se constituiu objeto permanente e inerente à política. Anteriormente, a natureza compreendia os recursos naturais que parecem estar sempre à disposição dos humanos, principalmente das conveniências dos países industrializados e mais poderosos. É como se o sistema natural fosse equipado por estruturas, mecanismos, processos e dinâmicas de retroalimentação que assegurariam sua renovação, de modo automático.

A percepção da mudança desse paradigma ocorreu após a guerra de 1945. As explosões das bombas atômicas de Hiroshima e Nagasaki, a extensão e a intensidade de seu

poder de destruição revelaram ao mundo que os padrões das guerras com armas convencionais tinham ficado para trás. Eram novos tempos, chegara a Era da energia nuclear. Chegaram os tempos da tomada de consciência, em tempo real, da possibilidade concreta de ameaça de extermínio do planeta pelas mãos humanas: seja através do uso bélico devastador da energia nuclear, seja pelo uso inadequado, predatório e desenfreado dos recursos naturais.

A Guerra Fria, na sequência, evidenciou, por sua vez, a impossibilidade de se alcançar um consenso amplamente majoritário sob o governo de uma superpotência. Foram formados blocos e, dentro desses blocos, sugeriram estruturas regionalizadas, cujo caso mais evidente é o da Comunidade Econômica Europeia que, em desdobramentos de idas e vindas, chegou à atual União Europeia.

Esses processos de reconfiguração das estruturas políticas internacionais e de rearranjos e acomodações dos interesses dos Estados nacionais, dos movimentos sociais e das organizações não governamentais produziram tanto as estruturas administrativo-organizacionais como a Organização das Nações Unidas – ONU, Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (Banco Mundial), Organização dos Estados Americanos – OEA, CEPAL, PNUD e outros, quanto as “novas regras do jogo” para a ordem internacional que emergiu do Pós-guerra.

Certos fenômenos se acentuaram e outros adquiriram contornos inesperados. Os fluxos migratórios, por exemplo, dos países periféricos ou não industrializados (pobres) para os países centrais ou industrializados (ricos) se acentuaram. Esses fluxos, combinados com os refugiados por fatores religiosos e ideológicos, além do terrorismo, formam cenários políticos extremamente complexos, tanto em escala quanto em diversidade, que a violência da repressão policial-militar já se revelou incapaz ou ineficiente para enfrentá-los.

É nesse novo contexto político institucional que se inserem os chamados “regimes internacionais”, que trazem como pressuposto para a sua eficácia ou para sua efetivação no campo das relações sociais concretas a necessidade da relativa flexibilização do princípio do monopólio da soberania territorial. Afinal, o mundo se tornará interdependente e sua tendência, quanto a este caráter de interdependência, é crescente; o crescimento demográfico dos países pobres se tornou fenômeno assustador para os países centrais. Os antigos e eficazes recursos do comércio e da guerra continuam sendo utilizados, mas as guerras já não funcionam tão eficazmente, a exemplo do que ocorreu no Vietnã, no Iraque, no Afeganistão, na Líbia, na Síria e nos países africanos.

Resta combinar, mais eficazmente, comércio, poderio bélico e diplomacia em regimes internacionais que contribuam para organizar os interesses sobre determinados temas em torno de objetivos e metas dos países em geral.

1.3 REGIMES INTERNACIONAIS

A discussão sobre a relativização da soberania dos Estados Modernos passa, necessariamente, pela abordagem do surgimento dos chamados Regimes Internacionais. O plano da doutrina política tem como um dos seus formuladores iniciais John Locke, quando propõe o estabelecimento de limites entre a esfera pública e a privada (direito à propriedade e à liberdade). Defende, ainda, a ideia de Estado como uma sociedade que cria mecanismos capazes de garantir essa relativização, valorizando a preservação e melhoria dos bens civis, representados pelo direito à vida, à liberdade, à propriedade, à saúde física e à libertação da dor (LOCKE, 1689).

O Poder Estatal tem limites, sendo dever do magistrado, por meio de leis uniformes, preservar e assegurar para o povo em geral e para cada súdito, em particular, a posse justa dos elementos que pertencem e justificam esta vida. Essa ideia de um Estado promotor da paz pública se revela como possibilidade política a ser considerada em nossa atualidade. Vivem-se vigorosos embates entre direitos individuais e sociais, entre anseios particulares e demandas coletivas e, por isso, muito há que se fortalecer na busca por garantias dos homens enquanto cidadãos de uma sociedade universal (GOMES; OLIVEIRA, 2007), que envolvem necessariamente os Direitos Humanos e a proteção do Meio Ambiente.

Essas demandas se ampliaram no centro do Sistema Internacional, aqui entendido na concepção de Raymond Aron, para quem o mesmo corresponde ao conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral:

são membros integrais de um sistema internacional as unidades políticas que os governantes dos principais Estados levam em conta nos seus cálculos de forças (ARON, 2002, p. 153).

Referidas demandas ganharam regras institucionais próprias com o surgimento dos Regimes Internacionais, dentre os quais o do Meio Ambiente (Conferência-Quadro das Mudanças Climáticas, Convenção da Diversidade Biológica ou Convenção da Biodiversidade,

das Florestas Tropicais, dos Mares e Oceanos e outros) e dos Direitos Humanos. Surgiram primeiro como instrumentos de indução e, depois, especialmente com relação aos Direitos Humanos, como criação de um Direito Internacional e de Tribunais Internacionais que venham ter capacidade de definir e aplicar sanções.

Nesse sentido, para aclarar o cenário da discussão conceitual sobre Regimes Internacionais, parte-se do entendimento de que o estudo dos Regimes Internacionais marca a mudança do foco exclusivamente formal das organizações internacionais (ONU, OIT, por exemplo) para o campo da política internacional. Para Krasner (1983, p. 03), regimes internacionais são:

princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos decisórios em torno do qual convergem as expectativas dos atores em uma determinada área das relações internacionais.

Mas o que são princípios na concepção krasniana? Krasner responde afirmando que “princípios são crenças de fato, causalidade e retidão. Normas são padrões de comportamento definidas em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições ou proscricções específicas para a ação. Processos decisórios são práticas prevalentes para produzir e implementar a escolha coletiva” (KRASNER, 1995, p. 2). São as regras do jogo em estilo *soft power*.

Essa generalização foi criticada por Young, que trouxe como alternativa o entendimento de regimes como mecanismos:

mais especializados que dizem respeito a atividades bem definidas, recursos, ou áreas geográficas e muitas vezes envolvem apenas um subconjunto de alguns dos membros da sociedade internacional (YOUNG, 1989, p. 13).

Hedley Bull (1977, p. 54), usando terminologia diferente ao se referir à importância das regras e instituições na sociedade internacional, sustenta que as regras são “princípios gerais imperativos que requerem ou autorizam determinadas classes de pessoas ou grupos a comportar-se das maneiras prescritas”. Para Bull, as instituições ajudam a assegurar adesão às regras por meio da formulação, da comunicação, da administração, da imposição, da interpretação, da legitimação e da adaptação dessas regras.

Keohane e Nye (1977, p. 19) foram às estruturas do poder político, tratando os regimes internacionais como arranjos de governança e, assim, definiram os regimes como “conjuntos de arranjos de governança” que incluem “redes de regras, normas e procedimentos que regulam comportamentos dos atores e controlam os seus efeitos”, enquanto o

funcionalista Haas (1980b) argumenta que o regime engloba um conjunto mutuamente coerente de procedimentos, regras e normas.

Existem críticas sobre a imprecisão do conceito, afinal, segundo Oliveira (2010, p.02), “não pode definir bem o que se entende por princípios, normas, regras e processos decisórios, não havendo sentido claro para eles”. Além do mais, a afirmação de que os regimes internacionais podem ser implícitos ou explícitos coloca em dúvida sobre quando se pode afirmar sobre a existência de um regime (HASENCLAVER; MAYER; RITTBERGER, 1997, p.13).

Apesar dessas críticas, parece haver certo consenso de que o conceito tem algo importante: ele diz respeito nomeadamente à cooperação internacional, talvez a questão central das relações internacionais. Por isso, compensa fazer esse esforço para se tentar entender como os regimes são formados e transformados, bem como sua influência sobre o comportamento dos atores (KRASNER, 1983a; 1983b). A importância dos regimes fica evidente quando se considera o fato de que todas as grandes escolas do pensamento político das relações internacionais – praticamente cada tradição teórica em relações internacionais – tem feito esforço para explicar alguns aspectos deles. Quais são as formas de regime e que efeitos exercem?¹⁵ Diferentes escolas teóricas das relações internacionais apresentam suas próprias explicações para as origens dos regimes e sua influência relativa.

Para entender como se relacionam os Estados nacionais entre si e em relação a outros atores do Sistema Internacional é preciso visitar o cerne das Teorias de Relações Internacionais, especialmente do Realismo e do Institucionalismo liberal. Tanto os realistas quanto os institucionalistas defendem que a natureza do sistema internacional é anárquica, isto é, pode-se afirmar que as relações políticas entre Estados soberanos funcionam como Estado de Natureza, onde não há um poder central para dar fim à anarquia e impor ordem.

Para os realistas, o Sistema Internacional é naturalmente anárquico e palco de competição e conflito. Daí deriva que os Estados mantêm como principal preocupação os ganhos relativos, ou seja, sua posição em relação aos outros Estados no sistema. Como resultado, cada Estado manifesta relutância em entrar em qualquer acordo que os deixem em uma posição pior em relação aos outros, quer devido às consequências distributivas ou devido aos custos de manutenção do regime. Apesar dos riscos potenciais de celebrar acordos de cooperação, os realistas explicam o fato de que os regimes são relativamente comuns.

De modo geral, os realistas tentaram fazê-lo de três maneiras. Primeiro, alguns explicam a criação e a persistência de regimes com base na Teoria da Estabilidade

¹⁵This section derives its structure from the work of Hasenclever et al (1997; 2000).

Hegemônica (GILPIN, 1981; KINDLEBERGER, 1981; 1973; SNIDAL, 1985). Nesta perspectiva, os regimes são o resultado de um “hegemon” que dispõe de recursos para apoiar o regime, mesmo na presença de Estados que entram de “carona”. É que o “hegemon” possui poder para obrigar os outros a participar e, talvez, contribuir para a manutenção do regime.

Um segundo enfoque realista é sobre as questões distributivas (KRASNER, 1991). Nos casos em que uma gama de possíveis resultados é ótima, onde a falha não é mais o grande problema, mas sim as questões de distribuição que podem vir à tona. Nessa circunstância, o poder é importante para determinar onde o acordo ocorre na fronteira de Pareto¹⁶.

Finalmente, os Estados receiam ser ludibriados e sofrerem perdas relativas. Como os Estados estão interessados em segurança, a sua sensibilidade para perdas relativas varia ao longo do tempo e em toda área temática. Assim, a cooperação será mais provável em áreas econômicas do que em áreas militares. A cooperação deverá, também, ser mais provável em situações em que os ganhos sejam equitativos. O regime pode ser útil para facilitar a cooperação, tendo por objetivo mitigar engano e permitir a resolução de problemas de distribuição. No entanto, é difícil saber o quão sensível é um Estado em relação aos ganhos depois do fato e, mesmo assim, os políticos podem ter incentivos para mentir sobre suas deliberações. Os realistas rechaçam o conceito idealista da harmonia dos interesses nacionais, pois, se a conduta dos Estados-nação se fundamenta nos seus interesses nacionais, eles serão definidos sempre em termos de poder, mesmo porque, por não serem os Estados agentes morais, é contraproducente sistematizar as suas políticas externas numa escala de princípios morais.

Nesse particular, vale a pena fazer pequena digressão sobre a lógica do poder. É sabido que, assim como Thomas Hobbes, também Montesquieu percebeu com clareza a lógica do poder¹⁷ expresso pela força. Para ele, “cada sociedade particular vem a sentir sua própria força: o que produz um estado de guerra de nação contra nação” (MONTESQUIEU, 1689-1755, p. 25), o que requer que sejam estabelecidas as leis entre os homens, que no sistema internacional podem vir a serem os regimes internacionais.

¹⁶O conjunto de todos os possíveis resultados que são ótimos de Pareto.

¹⁷Norberto Bobbio apresenta tipologia de poder que se revela nas dimensões econômica, política e ideológica. O poder econômico é aquele que para ser exercido depende da posse de bens; o ideológico é baseado nas ideias, correspondendo ao exercício da utilização somente de ideias para conseguir alterar o comportamento de outra pessoa. O poder político, por sua vez, fundamenta-se na posse de instrumentos econômicos e/ou ideológicos através dos quais o agente ou ente exerce a força física ou a coação para fazer valer seus interesses. Para Max Weber, poder significa toda probabilidade de impor a própria vontade em uma relação social, ainda que exista resistência.

Desta forma, a abordagem adequada de certos aspectos do conceito de poder constitui ferramenta essencial à compreensão do fenômeno político, pois este é manifestação daquele, na medida em que a política implica numa relação social que envolve os interesses de duas ou mais organizações ou corpos políticos. Nesse contexto, o poder consiste na capacidade do ente político interferir no comportamento dos demais, “consistindo nos meios adequados à obtenção de qualquer vantagem” (HOBBS, 1979, p. 78), que, na expressão de Bertrand Russel (1979, p.09), corresponde ao “conjunto dos meios que permitem alcançar os efeitos desejados”, seja pelo emprego da força e prevalência da superioridade de uma parte, seja pela dependência ou fraqueza da outra parte.

Por consequência, seja a Política Internacional entendida como “o estudo da lógica interna e da prática das ideologias políticas” ou como a “estrutura e funcionamento dos sistemas políticos estrangeiros” (GONÇALVES, 2005, p. 7). Política internacional pode ser definida, também, como a tentativa de um Estado, ou qualquer outro ator internacional, para de algum modo, influenciar outro Estado ou qualquer outro ator internacional. A ação política inclui ou o uso da força, ou a ameaça de sua utilização (*hard power*)¹⁸, podendo se basear, parcial ou totalmente, noutros elementos de indução (*soft* ou *ligh power*)¹⁹ políticos ou econômicos (DOUGHERTY; BIRDZELL JÚNIOR, 2003).

Quando a política internacional tem por foco a projeção dos interesses dos estados sobre determinado(s) território(s), então estamos no campo da geopolítica, que Rudolf Kjellén definiu como “a ciência do Estado enquanto organismo geográfico tal como este se manifesta no espaço” (BONFIM, 2005, p.19), sendo o Estado entendido como país, como território, ou de uma maneira mais significativa: como império. Modernamente, tais ações requerem um saber estratégico a serviço dos Estados, espécie de compreensão mais profunda e refinada entre a política e a geografia, que configura o campo da geopolítica.

Deste ponto de vista, espaço geográfico é poder, célebre expressão de Friedrich Ratzel, ao defender a bandeira de que é do Estado que se origina uma sociedade destinada a defender a expansão do território. Bertha Becker observa, porém, que “a crescente internacionalização da economia capitalista é a tendência mais global, conduzida pelas corporações multinacionais. [...] e para a emergência de uma nova divisão internacional do trabalho, em que nações e países deixam de ser as unidades econômicas da nova realidade histórica” (BECKER, 2010, p. 18)²⁰. Ver-se-á adiante que o conceito de sustentabilidade

¹⁸Conceito que é principalmente usado no realismo das relações internacionais e se refere ao poder nacional que vem de meios militares e econômicos.

¹⁹Conceito que se refere ao poder que vem da diplomacia, cultura e história.

ambiental se associa intimamente com a geopolítica, no sentido de que a sustentabilidade socioambiental se refere à discussão sobre a destinação e uso de espaços territoriais que, necessariamente, imbricam com os territórios nacionais, onde, em tese, prevaleceria o princípio da soberania territorial do Estado. Desse modo, em certas condições ou circunstâncias, surgem tensões e até disputas territoriais por conta da política socioambiental influenciada por interesses políticos internacionais.

Retornando aos regimes internacionais, os neoliberais (institucionalistas) partem dos mesmos pressupostos realistas quanto à natureza anárquica do sistema internacional. No entanto, em contraste com os realistas, eles postulam que os Estados se preocupam principalmente com os ganhos absolutos. Como resultado, para decidir se devem cooperar, os Estados avaliam as relações custos versus benefícios. Portanto, a principal preocupação para os Estados é saber se eles estão recebendo o melhor negócio possível. O liberalismo institucional tem fornecido informações importantes sobre como os regimes podem facilitar a cooperação entre os Estados.

Os Regimes Internacionais, na forma como existem hoje, são criaturas de um mundo que se reorganizava no pós-Segunda Guerra Mundial. O berço que lhes serviu para o nascimento foi o cenário da Guerra Fria, onde os vencedores do conflito partiram para construir a Nova Ordem Internacional, que nasceu bipolarizada. Em um polo, os Estados Unidos da América (EUA) e seus aliados, no outro, a Rússia que mais tarde organizou a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). As duas potências fincaram suas bases ideológicas e econômicas para a criação de hegemonias, aliadas com outros Estados nacionais, e formaram dois blocos distintos. Um tendo por “hegemon” os EUA, líder de um sistema de organização da economia através do mercado (capitalista privado) e, o outro, liderado pela Rússia, via Estado controlador dos meios de produção (capitalismo estatal).

Parece restar evidente que tais posições refletiam as formas como se organizavam os Estados e os sistemas econômicos de cada bloco. De um lado, o Estado centralizador e proprietário dos meios de produção dos socialistas e, de outro, o Estado liberal, defensor do capitalismo privado. É preciso deixar claro que se está falando de hegemonias, em torno das quais gravitavam mais de uma centena de Estados das mais variadas matizes, à esquerda e à direita.

CAPÍTULO II

2 IDEOLOGIA: AMBIENTALISMO, INDIGENISMO E SOBERANIA RELATIVA

2.1. IDEOLOGIA E AMBIENTALISMO

Política, economia e natureza formam o trinômio dos elementos essenciais das relações socioambientais, as quais, na presente tese, vão além da concepção que privilegia as relações das populações tradicionais (indígenas, ribeirinhos e quilombolas) com o seu entorno geográfico como sinônimo de socioambientalismo, o qual, no Brasil, alcança fortíssima feição de causa social fundamentalmente associada aos direitos humanos indígenas, das populações ribeirinhas e dos quilombolas. Esta é a representação dominante no Brasil quanto ao conceito de socioambientalismo. A presente abordagem é, no entanto, mais abrangente, pois inclui os demais interesses sociais e, portanto, a cultura de modo geral.

E, fundamentalmente, leva em conta que o ambientalismo e os direitos humanos são fenômenos de natureza ideológica da pós-modernidade, com o significado que teve origem “naquele grupo de savants da Revolução Francesa a quem foi confiada, pela Convenção de 1795, a fundação de um novo centro de pensamento revolucionário – uma iniciativa que foi localizada no então recém-fundado Institut de France” (HALL, 1980, p. 16). Foi a este grupo que, pela primeira vez, aplicou-se o termo “idéologues”.

O dicionário Webster fornece os seguintes significados para a palavra ideologia:

1. Teorização visionária; 2. a: um corpo sistemático de conceitos específicos sobre a vida humana ou a cultura; b: a forma ou o conteúdo de pensar característico de um indivíduo, grupo ou cultura; c: as afirmações integradas, teorias, e os objetivos que constituem um programa sociopolítico.

Carl J. Friedrich traduz esse significado como:

“sistema de ideias conexas com a ação”, que compreendem tipicamente “um programa e uma estratégia para a sua atuação” e destinam-se a “mudar ou a defender a ordem política existente” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2010, p. 587).

Neste sentido, para uns, como Donald Gibson (2002), o ambientalismo na realidade é apenas uma agenda econômica, política e social reacionária vestida como preocupação e proteção do meio ambiente. Para ele, o “ambientalismo” é, essencialmente, uma expressão da visão de mundo da elite, pois quando os países ricos falam sobre a poluição, escassez de

recursos e superpopulação, eles estão realmente falando sobre seus próprios medos e ódios das pessoas comuns, bem como de suas ambições. Trata-se, na realidade, de projetar para o século XXI os mesmos tipos de tendências reacionárias, aristocratas e elitistas de dois séculos atrás, evidentes na Inglaterra e na Alemanha. Tais tendências também surgiram de forma significativa no final de 1800 nos Estados Unidos, envolvendo o malthusianismo, darwinismo social e o movimento eugênico (GIBSON, 2002). Já para Steger et al. (1989), há um aspecto ideológico multidimensional no apoio à política ambiental, com valores pós-materialistas fornecendo a maior parte desse apoio, pois, em grande medida, qualquer área protegida é um bem público e, em sendo assim, beneficia todos os cidadãos por ele alcançado.

O entendimento da ideologia constitui, portanto, tema controverso. Marilena Chauí enfatiza, por exemplo, o aspecto normativo da ideologia:

um conjunto lógico, sistemático e coerente de representações (ideias e valores) e de normas ou regras (de conduta) que indicam e prescrevem aos membros da sociedade o que devem pensar e como devem pensar, o que devem valorizar e como devem valorizar, o que devem sentir e como devem sentir, o que devem fazer e como devem fazer (CHAUÍ, 1998, p. 113).

Pode-se aplicar, também, o significado de ideologia como aquelas "interpretações" e aqueles "princípios éticos" explícitos e elaborados que definem "o escopo, a organização e as fronteiras da vida política" e oferecem uma "interpretação do passado, uma explicação do presente e uma visão do futuro" (EASTON, 1965 apud BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2010, p. 587).

De todo modo, porém, é possível extrair dessas definições alguns elementos comuns que, conforme Andre Heywood, caracterizam todas as ideologias, quais sejam: a) oferecem uma explicação da ordem vigente, normalmente na forma de uma "visão de mundo"; b) desenvolvem um modelo de futuro desejável, uma concepção de "sociedade ideal"; e, c) explicam como a mudança política pode ser realizada – como chegar de (a) a (b) (HEYWOOD, 2010, p. 25).

No caso do ambientalismo, ele se posicionou, inicialmente, ecocêntrico/biocêntrico, de forma furiosa contra a ordem existente e se empenhou, ainda que como reflexão ideal e a despeito de sua possível impotência ante os fatos, em exigir uma ordem diferente e melhor do que a existente. No outro lado do espectro ideológico, porém, os economistas convencionais permaneceram com a abordagem da sustentabilidade como um problema de alocação intertemporal de recursos entre consumo e investimento por agentes econômicos racionais, cujas motivações são, em última instância, fundamentalmente maximizadoras de utilidade, embora esta visão tradicional venha sendo crescentemente questionada.

Para Martin Wolf (2007), por exemplo, a economia neoclássica, que faz parte da ideologia liberal, analisa o crescimento econômico nas suas relações com o capital, mão-de-obra e progresso técnico, enquanto que, na atualidade, energia e ideias são concebidas como as principais propulsoras da economia. Assim sendo, ainda segundo Martin Wolf, instituições e incentivos dão a estrutura básica por meio da qual o desenvolvimento e a aplicação de conhecimento útil transformam a luz solar fossilizada – da qual dependemos – na corrente de bens e serviços que apreciamos. Ou seja, a economia precisa de balizamentos institucionais para o mercado funcionar da forma mais eficiente possível. Significa, portanto, que as relações de poder estão presentes, na medida em que a construção de instituições (regras do jogo) passa pela mediação dos Estados nacionais.

Assim se chega ao campo da política, em que o problema a ser resolvido consiste em mobilizar a ação coletiva através da estrutura de poder político existente (Estado), com o objetivo de prover a sociedade de bens públicos, o que inclui boa parte dos serviços ambientais (ar de boa qualidade ou não poluído, água potável, capacidade de assimilação de resíduos e dejetos, segurança climática e outros). Essa abordagem evidencia o conceito de interdependência como a chave do funcionamento do sistema, na medida em que os seus principais atores (Estados, empresas e famílias) forem capazes de criarem as condições que favoreçam a cooperação de modo a reduzir os possíveis conflitos.

A provisão de bens públicos teria a função de corrigir as falhas de mercado de modo a contribuir para a atenuação dos níveis de incerteza e de riscos de prejuízos irreversíveis. Ocorre que este enfoque político é apenas um dos diversos enfoques e visões políticas existentes sobre as relações socioambientais, considerando que as concepções sobre a intervenção do Estado ou do mercado para equacionar e resolver os problemas socioambientais são diversas e contraditórias.

Em outras palavras, existem outras visões sobre as possibilidades de diferentes arranjos organizacionais da sociedade tendo em vista a produção de bens e serviços destinados ao atendimento das necessidades individuais e coletivas. São visões que se situam, tanto aquém quanto além, da dicotomia capitalismo versus socialismo.

Há, neste sentido, as concepções que admitem a possibilidade da mudança nas relações socioambientais, isto é, das relações econômicas homem/natureza dentro das regras básicas do jogo do sistema capitalista (direito de propriedade privada, liberdade econômica, democracia representativa), em que o problema basal seria a de conciliar a busca da máxima ecoeficiência alocativa e a função distributiva dos valores gerados pela economia, ensejando

discussões bem complexas sobre os papéis do Estado versus Mercado, sistemas de governança, democracia e representatividade.

A visão capitalista das relações socioambientais fragmenta-se em abordagens que se situam entre o extremo da denominada “Economia de Fronteiras” em que a perspectiva social, na expressão de Egri e Pinfield (1998) e de Colby (1991), segue orientação funcionalista e antropocêntrica (dominante até a década de 1960), concebendo o meio natural dotado com infinitos recursos, visto como uma externalidade, em que a destruição ambiental é resultado da pobreza que tenderia a ser erradicada pelo desenvolvimento econômico. Este tem por vetor dinâmico fundamental o industrialismo, com tecnologias de larga escala, intensivas em capital e o consumismo ilimitado a serem mediados pelo funcionamento do livre mercado sem regulamentação.

Afastando-se dessa visão liberal extremada, situa-se o atual conceito de “economia verde” do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, que ressalta a necessidade de regulação:

O PNUMA define economia verde como uma economia que resulta em melhoria do bem-estar da humanidade e igualdade social, ao mesmo tempo em que reduz significativamente riscos ambientais e escassez ecológica. Em outras palavras, uma economia verde pode ser considerada como tendo baixa emissão de carbono, é eficiente em seu uso de recursos e socialmente inclusiva. Em uma economia verde, o crescimento de renda e de emprego deve ser impulsionado por investimentos públicos e privados que reduzem as emissões de carbono e poluição e aumentam a eficiência energética e o uso de recursos, e previnem perdas de biodiversidade e serviços ecossistêmicos. Esses investimentos precisam ser gerados e apoiados por gastos públicos e **mudanças na regulamentação** (PNUMA, 2011, p. 17, grifo nosso).

Mas, existem as concepções que defendem a posição de que a continuidade da vida no planeta Terra será abreviada se não houver radical mudança do modo de vida capitalista, na medida em que as suas relações básicas de produção se desenvolvem como se fosse possível substituir, indefinidamente, “capital natural” (recursos naturais) por “capital físico” (criado pelo homem) a partir da incorporação das mudanças de “capital intelectual” (inovações tecnológicas). A “ecologia profunda” ou ambientalismo radical constitui a vertente que concebe como inviável o modo de vida capitalista nas bases em que ele se desenvolveu historicamente, e que há necessidade de sua superação para que a vida na Terra seja minimamente sustentável.

Trata-se da chamada vertente da sustentabilidade forte que defende os conceitos de crescimento econômico zero e de crescimento demográfico líquido nulo (população estável, espécie de visão neomalthusiana), pois se o meio ambiente for explorado a uma velocidade

superior àquela que o planeta tem condições de repor, a entropia se acentuará pela degradação dos recursos e a economia tenderá a desacelerar (anticrescimento). A forma de organização política da sociedade, proposta por esta corrente, varia bastante, com cooperativismo comunitário, anarquismo, solidarismo e outras concepções. A orientação política dominante é biocêntrica e utópica – natureza intocada/inalterada – que propõe o redesenho de sistemas de produção industrial e agrícola, bem como a adoção de uma ética não consumista e anti-materialista (EGRI; PINFIELD, 1998; COLBY, 1991).

Em qualquer das vertentes ideológicas, a “Natureza” aparece tanto como fonte de “recursos” necessários à existência humana, quanto como “destino” dos “rejeitos” e das “sobras” resultantes do processo de produção econômica. O problema subjacente que transversaliza toda a cadeia de produção de valores econômicos é que essas relações ocorrem e se materializam mediante interações que ocorrem em regimes de competição, disputas e até conflitos, mas também sob interações que envolvem cooperação. E todas as situações implicam na existência de regras e de estruturas de governança, que remetem na modernidade não apenas à figura do Estado, mas às estruturas de governança internacional representadas, por exemplo, pelas Organizações Internacionais, em que a Organização das Nações Unidas (ONU) e a União Europeia (EU) são os frutos mais bem sucedidos das novas experiências de governança do pós-guerra.

2.1.1 Política Internacional: a natureza política do ambientalismo e a proteção da natureza

Atirar ou jogar o lixo no espaço público (na rua, na atmosfera) ou no quintal do vizinho é prática antiga, consagrada pelo tempo, para solucionar problema local de poluição, exceto se o poder público for eficiente ou se o vizinho for poderoso e influente. Nesta situação, o “sujismundo” corre risco de incorrer em custo bem superior ao que ele está disposto a pagar, por exemplo, para que algum prestador de serviços efetue a limpeza do lixo e resíduos.

E se a situação for referente a uma fábrica de papel importante, geradora de empregos, de renda e de votos para o governante, que lança fumaças e gases tóxicos na atmosfera e polui tanto o seu território, quanto os quintais vizinhos e os espaços públicos? Quem arca com os custos da limpeza da poluição? Essa situação tende a se agravar? Seja porque o vizinho é estrangeiro e/ou belicoso, ou porque os problemas de saúde se ampliaram, bem como os conflitos e dissensões? A poluição em escala ampliada afetará o ecossistema e a

biodiversidade local de modo que a mesma poderá alterar o clima e provocar a elevação da temperatura local?

O cenário tem inúmeras implicações de caráter socioeconômico e político, sendo, no caso, espécie de alegoria que apresentamos, contendo os principais elementos que os Estados, as sociedades e os mercados têm que enfrentar nas relações socioambientais.

Eis alguns desses elementos: qual o tratamento e destino dados aos resíduos industriais? Existem regras de controle da poluição? Se existem, essas regras se aplicam tanto ao poluidor e seu quintal, quanto aos quintais dos vizinhos? Quem exerce o poder de construir, aplicar e fazer valer as regras? Qual a origem da madeira e da água (recursos naturais) utilizadas pela fábrica? A madeira vem de florestas cultivadas no quintal da fábrica ou de florestas nativas de quintais vizinhos ou distantes? A madeira é certificada e, se for, quem a certifica? Quem se beneficia com os resultados socioeconômicos produzidos pela fábrica? Que mecanismos existem para que a fábrica reduza as emissões de poluentes? Que mecanismos ou instrumentos existem para mitigar ou minimizar os efeitos negativos da poluição sobre a biodiversidade e a população humana? Quem arcará com os custos da mitigação dos efeitos do aquecimento do clima? Quem instituirá áreas de proteção da natureza com a finalidade de evitar ou minimizar a destruição das florestas e criar sorvedouros de carbono?

A síntese desses questionamentos aqui será enfeixada na seguinte indagação: “é necessária uma política que esteja voltada para os humanos que leve em consideração também a natureza?” (LATOURE, 2004, p. 92).

Tendo em mente este questionamento, o presente capítulo investiga algumas das principais respostas dadas a este problema, relativo à proteção da “natureza” através da política enfocando os regimes internacionais do meio ambiente. Trata-se de problema que envolve importantes questões de distribuição, a qual implica em avaliações e na atribuição de valores: uns são positivos (benefícios), outros são negativos (sacrifícios, custos, externalidades negativas). Isso traz o problema da ponderação dos benefícios e sacrifícios (custos) entre pessoas (populações), que se torna mais complexo quando a maior parte dos custos tende a incidir sobre as populações que não obtiveram benefícios.

Nas sociedades capitalistas, os mecanismos de mercado fazem a mediação desse processo através da precificação dos bens e serviços. Mas, e quando os mercados falham como ocorre no caso da apropriação dos custos sociais da poluição e no estabelecimento dos preços dos serviços ambientais? Isto é, quando as emissões de substâncias destruidoras de ozônio, como clorofluorcarbonos ou CFC e gases de efeito estufa, como o dióxido de

carbono, por exemplo, são geralmente consideradas como subprodutos não intencionais. Ou, na linguagem da economia, as estruturas de direitos de propriedade não obrigam os proprietários/utilizadores a levar em consideração estes efeitos colaterais ambientais ou externalidades negativas em seus cálculos privados de benefícios e custos.

Aliás, sobre este ponto, Nicholas Stern enfatiza que: “A mudança climática é a maior falha de mercado que o mundo já viu, e ela interage com outras imperfeições do mercado”²¹ (STERN, 2006, p. viii).

Para Jared Diamond, “danos ambientais, alterações climáticas, parceiros comerciais instáveis, pressão exercida pelos inimigos – todos estes fatores contribuíram para a ruína das sociedades malogradas”, no entanto, outras sociedades encontraram soluções adequadas e resistiram quando em face dos mesmos problemas (DIAMOND, 2008, p. 22-23).

Sabemos que algumas sociedades do passado entraram em colapso e outras não. Então, o que torna certas sociedades especialmente vulneráveis? Quais, exatamente, foram os processos pelos quais as sociedades do passado cometeram ecocídio? Por que algumas sociedades do passado não conseguiram ver os erros que estavam cometendo, e que (pensando em retrospecto) deviam ser óbvios? Que soluções foram bem-sucedidas no passado? (DIAMOND, 2012, pp. 22-23).

Hanna Arendt traz e acrescenta à reflexão uma questão política de primeira grandeza a ser encarada, que é tão ou mais danosa que os problemas decorrentes dos desastres naturais. É que, além dos EUA, outros países desenvolveram armas atômicas e químicas capazes de destruir e aniquilar a vida humana do planeta, isto é, a humanidade desenvolveu a capacidade plena de autoextermínio:

Não há motivo para duvidar da nossa atual capacidade de destruir toda a vida orgânica da Terra. A questão é se apenas desejamos usar nessa direção nosso novo conhecimento científico e técnico e esta questão não pode ser resolvida por meios científicos; **é uma questão política de primeira grandeza** e, portanto, não deve ser decidida por cientistas profissionais, nem por políticos profissionais (ARENDR, 2005, p. 10-11, grifo nosso).

Este fator ampliou as ameaças à ordem ecológica que passa a se referir tanto à poluição de lagos, rios e mares, como aos desmatamentos das florestas tropicais – da Amazônia em particular – quanto às ameaças de extermínio da humanidade por armas químicas e nucleares. A desordem ecológica diz respeito, ainda, ao aquecimento global face à crescente e rápida acumulação de gases de efeito estufa derivados da queima de combustíveis fósseis, geradores de externalidades negativas e deseconomias externas associadas ao modelo de crescimento urbano-industrial Pós-Revolução Industrial.

²¹“Climate change is the greatest market failure the world has ever seen, and it interacts with other market imperfections”. O ‘Stern Review: the economics of climate change’ é um relatório importantíssimo publicado em 2006, cujos estudos foram encomendados pelo governo da Inglaterra.

Nesse sentido, a intensidade da crise ambiental gestou uma nova mentalidade, pela transcendência do fenômeno, rumo à interdependência de interesses. A sujeira industrial de um país e as suas emissões de gases poluentes passaram a poluir os países vizinhos e atingir territórios mais distantes, ultrapassando as fronteiras nacionais, emergindo, desta forma, uma nova categoria de questões socioambientais e, conseqüentemente, de política internacional.

Junto com os novos problemas, seja pela escala de grandeza com que se manifestaram e se manifestam, seja pela natureza de suas repercussões e rebatimentos simultâneos em diversas partes do mundo, acentuaram-se as desconfianças e os temores entre as sociedades industrializadas, e destas de modo geral, com relação às possibilidades de rápida dilapidação pelas sociedades periféricas não industrializadas dos seus recursos naturais relativamente abundantes, casos da maioria dos países africanos e latino-americanos.

Sabia-se, até há duas ou três décadas atrás, que o Estado nacional seria a organização com poder para enfrentar e resolver esse tipo de problema. Essa concepção sofreu alterações, pois as mudanças associadas à globalização e à emergência de interesses de grupos da sociedade civil requereram novos atores e novas soluções políticas.

Não significa que o Estado deixou de exercer papel central e fundamental na resolução do problema, através da política econômica e das políticas públicas de modo geral, tanto na esfera nacional, quanto na dimensão internacional. Afinal, os Estados dispõem do monopólio da violência legítima e de mecanismos para intervirem na realidade objeto de suas ações políticas, que as demais organizações (OIs e as ONGs) não dispõem.

Por isso, vale a pena ficar atento a advertência fundamental de Kelvin Lancaster para quem:

O rico pode ser induzido a transferir parte de suas rendas ao pobre, mas somente em pequena escala. Mudanças distributivas mais importantes não podem ser obtidas sem o uso da coerção. Não se pode prover bens públicos (defesa, ar limpo, p. ex.) sem impostos e, portanto, sem coerção (LANCASTER, 1973, p. 17).

Ou seja, o Estado é indispensável como ator político, pois a coerção permanece como fator central da governança de políticas públicas. E aqui surgem imensas dificuldades adicionais, considerando que o sistema internacional não tem um governo mundial, afinal, a sociedade internacional é anárquica. Assim sendo, os Estados procuram estabelecer mecanismos de cooperação internacional e os consensos possíveis.

Em tal cenário, a principal hipótese da presente tese repousa no entendimento de que os regimes internacionais de meio ambiente e de direitos humanos são vetores político-ideológicos decisivos de indução dos países periféricos na definição de suas políticas de

criação de áreas ambientais protegidas dentro de seus territórios nacionais. A premissa é de que esses vetores se desenvolveram seguindo a lógica de dominação do tipo Centro-Periferia, tanto do ponto de vista das relações internacionais, quanto sob a perspectiva das relações inter-regionais domésticas. Em qualquer situação dizem respeito a territórios criados ou incentivados pelo Estado para servirem tanto como “depósito ou reserva” de capital natural, quanto como instrumentos de produção de serviços ambientais e de financeirização do processo de acumulação.

Em qualquer dos casos, o objetivo é a manutenção da estabilidade hegemônica dos países do Centro. E, no cenário desse jogo de poder, as Organizações Internacionais (OIs) secundadas pelas Organizações Não Governamentais (ONGs) são os principais atores na operacionalização dos regimes internacionais de meio ambiente e direitos humanos. Disso decorrem questionamentos dos mais diversos, como: elas estão a serviço dos interesses dos Estados poderosos do Centro do Sistema Internacional? Ou são movimentos de caráter autônomo, mas difusos, dos interesses políticos do Centro?

A premissa é de que as instituições²² são relevantes nos processos de mudança ambiental (YOUNG; ORAN, 1999; OSTROM, 1990; OSTROM, 1998; KING, 1997). Mas em todos os casos, as instituições operam em conjunto com outras forças motrizes (por exemplo, as forças demográficas, econômicas e tecnológicas) que afetam os processos socioambientais em larga escala, de forma independente ou interagindo para criar uma complexa teia de atores proativos (ONGs, OIs, corporações privadas e as redes sociais, principalmente).

A história evidencia, por exemplo, que a criação e a instituição de espaços territoriais protegidos por razões ambientais ou étnicas são frutos das ações políticas dos movimentos sociais engajados nas causas de proteção de animais, de paisagens e até de ecossistemas, assim como de defesa, de proteção e de fortalecimento de direitos humanos de minorias étnicas – indígenas, principalmente –, agrupadas através das Organizações Não Governamentais, as quais requerem a chancela no plano internacional de alguma Organização Internacional, como a ONU ou a União Europeia (UE), e a aprovação dos Estados nacionais.

De certa forma, e em certo sentido, trata-se de reprodução neocolonial de padrões interativos centro-periferia historicamente conhecidos. É que os países coloniais exportaram para as colônias suas instituições e continuam exportando seus valores e visões de mundo.

²²No nível mais geral, as instituições são constelações de regras, procedimentos decisórios e programas que definem as práticas sociais, atribuem funções aos participantes de tais práticas e governam as interações entre os ocupantes desses papéis. Definidas, desta maneira, as instituições constituem uma importante característica da paisagem em todas as áreas da atividade humana (YOUNG; ORAN, 1999). As instituições são “conjuntos persistentes e conectados de regras e práticas que prescrevem papéis comportamentais, restringem a atividade e as formas de expectativas” (KEOHANE, 1984, p. 04).

Foram seus modelos de organização político-administrativa, em que a configuração matricial de Estado implantado na América do Sul, por exemplo, é europeia, mais especificamente, portuguesa, miscigenada com o modelo americano. O modelo de produção que se implantou nas colônias foi o da colonização europeia, onde algumas das atividades econômicas vicejaram com vigor, a exemplo da cana-de-açúcar, da mineração e, principalmente, do comércio.

Em todas as colônias americanas prevaleceram os traços dominantes das culturas europeias como línguas (idiomas), algumas artes, ciências e religiões. Certamente ocorreram as interações sociais, culturais e políticas que tiveram impactos territoriais os mais diversos e rebatimentos diferenciados com características próprias em cada colônia. Sendo assim, ensejaram as formações miscigenadas dos estados nacionais que emergiram ao longo do processo de emancipação das colônias. Mas o traço da dependência cultural permaneceu, em maior ou menor grau, em cada colônia, submetido à clivagem do tempo e da história.

O problema nesta situação, segundo Manoel Bonfim (2005), era a visão colonial estigmatizadora do europeu sobre a mestiçagem, que Bonfim combatia, pois considerava que o real problema da América Latina residia no “parasitismo social”, construído sistematicamente pelos colonizadores europeus. Para Bonfim,

O espanhol foi depredador, guerreiro, conquistador enquanto houve riqueza natural. Ao esgotarem-se as riquezas, ele fez-se imediatamente sedentário e decadente (BONFIM, 2005, p. 113).

As elites das colônias se “modernizavam” por via da importação das ideias e visões originárias dos centros coloniais a exemplo do que ocorreu com as práticas típicas do monopólio mercantil, sob rígido controle do Estado régio português, no caso brasileiro, ou do espanhol, no caso das colônias hispânicas sul-americanas. Foi pelas linhas de transmissão das elites “modernas” que os “ideais” e princípios da Independência Americana e da Revolução Francesa aportaram nas colônias e sobre elas exerceram influências, embora com a reconhecida defasagem temporal. Ou seja, o surgimento formal do Estado nacional sul-americano não significou o rompimento dos laços de dependência econômica em relação às economias centrais e, tampouco, o abandono dos padrões institucionais europeus como referências básicas de organização da vida política e social nos trópicos.

Por exemplo, a preocupação com a sobrevivência das demais espécies, proteção da flora, da fauna e das belezas cênicas, são fenômenos historicamente antigos, mesmo no Novo Continente. Desse ponto de vista, nas Américas, referida questão foi objeto da atenção política dos estados nacionais antes mesmo da criação da ONU. Em 1940, EUA, México

(América do Norte), Costa Rica, Cuba, El Salvador, Nicarágua, República Dominicana (América Central), Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela (América do Sul) firmaram a “*Convenção para a proteção da flora, da fauna e das belezas cênicas dos países da América*”, no âmbito da reunião da União Pan-Americana, realizada em Washington²³.

No preâmbulo da Convenção, os Estados registraram que tomaram a decisão, baseados nos interesses nacionais recíprocos de:

proteger e conservar no seu ambiente natural exemplares de todas as espécies e gêneros da flora e fauna indígenas, incluindo aves migratórias, em número suficiente e em locais que sejam bastante extensos para que se evite, por todos os meios humanos, a sua extinção; assim como, objetivavam proteger e conservar as paisagens de grande beleza, as formações geológicas extraordinárias, os regimes e os objetos naturais de interesse estético ou valor histórico ou científico, e os lugares caracterizados por condições primitivas dentro dos casos aos quais a Convenção se refere (BRASIL, 1948, p. 01).

Seria uma espécie de regras a para construção da “Arca de Noé” americana. Os Estados americanos promoviam, portanto, iniciativas políticas conjuntas de proteção à natureza desde a década de 1940, embora de forma descontínua e assistêmica. Até por isso, as organizações internacionais criadas no período e seus instrumentos de intervenção mostraram-se ineficazes ou mesmo inertes, permanecendo as convenções como peças de retórica de política ambientalista internacional, mesmo considerando o longo período em que a Europa mergulhou em duas grandes guerras mundiais, sendo que, principalmente na segunda (1939-1945), as Américas e o resto do mundo mergulharam também nos conflitos.

A União Pan-americana, atual Organização dos Estados Americanos (OEA), por exemplo, realizou a Primeira Conferência Internacional Americana em Washington, D.C., de outubro de 1889 a abril de 1890:

Com o objetivo de discutir e recomendar para adoção dos respectivos governos um plano de arbitragem para a solução de controvérsias e disputas que possam surgir entre eles, para considerar questões relativas ao melhoramento do intercâmbio comercial e dos meios de comunicação direta entre esses países (OEA, 2013, p. 01).

Depois da referida iniciativa, a rigor, as estruturas organizacionais internacionais para a proteção da flora, da fauna e das belezas cênicas dos países americanos somente vieram a ser retomadas, ou criadas, tempos depois da Convenção Pan-americana de 1940.

²³Dezoito Estados americanos participaram da conferência, na qual decidiu-se constituir a “*União Internacional das Repúblicas Americanas para a pronta coleta e distribuição de informações comerciais*”, com sede em Washington, que depois tornou-se a “*União Pan-Americana*” e, finalmente, com a expansão das suas funções: *Secretaria Geral da OEA* (OEA, 2013). Disponível em: http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp. Acesso em: 28 dez. 2013.

2.1.2 Ambientalismo: antropocentrismo versus ecologismo

Dentro da ecologia, o termo ambiente refere-se a:

todos os fatores externos, físicos e biológicos, que influenciam diretamente a sobrevivência, o crescimento, o desenvolvimento e a reprodução dos organismos. Meio ambiente, por sua vez, desde a década de 1960, vem sendo entendido tanto como o meio natural, quanto o social (WORSTER, 1977 apud COLBY, 1990, p. 10).

Referida concepção foi incorporada pelo Estado brasileiro que define meio ambiente como o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (Lei Federal nº 6.938/81, Art. 3º, Inciso I). Tendo em vista esses elementos fornecidos por Worster e pela norma federal brasileira, certamente nos vemos diante de infinitas possibilidades de interações ou de arranjos interativos entre sociedade e seus artefatos materiais e simbólicos e o ambiente.

De um lado, o conjunto que aqui se denomina “sociosfera” corresponde aos sistemas artificiais formados pelas instituições desenvolvidas pelo ser humano, para gerenciar as relações da comunidade e as relações com os outros sistemas, principalmente a biosfera. Este conjunto corresponde ao total das instituições sociopolíticas, socioeconômicas, socioculturais e à sociedade em geral. De outro, a biosfera (do grego βίος, bíos = vida; e σφαίρα, sfaira = esfera; esfera da vida) formada pelo conjunto de todos os ecossistemas da Terra.

As interações entre a sociosfera e a biosfera são mediadas pelas estruturas constituídas pelo trabalho humano, representadas pelas camadas tecnológicas e técnicas que se produzem pela intervenção humana (tecnosfera), bem como pelas regras do jogo que norteiam e balizam essas interações. O ambientalismo se apresenta, portanto, funcionalmente falando, relacionado com as interações entre a biosfera e a sociosfera mediadas pela tecnosfera e pelas instituições. Na dimensão política, o ambientalismo vem a ser o conjunto dos valores sociopolíticos que instruem a conceituação e a interação das relações humanas com o ambiente natural do ponto de vista da apropriação, do uso e da destinação deste último, bem como de suas repercussões na vida coletiva, tanto humana quanto das demais formas de vida.

Enquanto fato sociopolítico e histórico, as discussões, os debates e as ações políticas em relação ao tema ambiental se multiplicaram bastante, uma vez que, desde a década de 1950, a realidade socioambiental sofreu rápido processo de mudança nos países centrais industrializados de modo a ensejar, na década de 1970, o início da formatação de política internacional comum e a sua disseminação global no âmbito do aparelho estatal. Rifkin se refere a essas décadas como o período a partir do qual a liberação estava no ar, em que “a

política classista deu lugar à política cultural, à política sexual e, finalmente, à política ecológica” (RIFKIN, 2005, p. xiii), em que a Velha Esquerda deu lugar à Nova Esquerda, onde “o movimento das mulheres, o movimento ambientalista, os movimentos dos direitos humanos e dos direitos dos animais, o movimento gay – todos floresceram e começaram a dominar a atenção pública” (RIFKIN, 2005, p. xiv).

Rifkin (2005, p. xvi) defende que essas questões são típicas da pós-modernidade, período de enfrentamento de alguns problemas em que “os pós-modernistas perguntavam-se por que mulheres, negros e minorias étnicas por todo o planeta são discriminados ou, pior ainda, mantidos em estado de servidão? Por que estamos destruindo o meio ambiente e envenenando nossa biosfera?”

Hanna Arendt apresenta essas questões de forma mais abrangente:

Do mesmo modo como a família e a propriedade da família foram substituídas pela participação numa classe e por um território nacional, as sociedades circunscritas pelos estados nacionais começam a ser substituídas pela humanidade, e o planeta substitui o restrito território do Estado (ARENDDT, 2005, p. 269).

Hanna Arendt traz à discussão duas antinomias da pós-modernidade expressas por sociedade nacional versus sociedade internacional e mesmo a humanidade, assim como território nacional versus território comum da humanidade. Traz implícita a problematização relativa à soberania territorial nacional absoluta versus soberania territorial relativa. Trata-se da situação em que, ao contrário do contexto doméstico, em que um governo nacional pode intervir para resolver o problema na distribuição dos benefícios, de cooperação e de problemas de informação, o sistema internacional não tem o instituto da soberania supranacional. Neste sentido, o sistema internacional é anárquico (WALTZ, 1979).

Esta ausência de soberania supranacional traz o desafio associado ao fato de que “os homens não podem ser cidadãos do mundo como são cidadãos dos seus países” (ARENDDT, 2005, p. 269). As relações de poder entre países, entre empresas e corporações e seus mercados, não se organizaram sob um governo global, mas os países economicamente dependentes sofrem influências e, em determinadas circunstâncias, submetem-se aos interesses políticos dos países centrais.

Assim, para aquém da guerra e do conflito, a solução pode ser negociada através da construção de regimes internacionais de cooperação entre os países e estados nacionais, organizados e instrumentalizados em diversas situações pelas Organizações Internacionais Governamentais e mesmo pelas Organizações Não Governamentais.

O outro problema, também real, é de que o lixo, a poluição e a degradação ambiental de um país se projetam e atingem os demais países, impondo custos e sacrifícios as suas populações. Adicionalmente, tem-se a apropriação, o uso e as destinações dos recursos que são efetuados com imensos desperdícios para atender, principalmente, os países ricos. Foi a Suécia que iniciou a reclamação contra esse Estado de “coisas” no cenário internacional.

A ideologia da sustentabilidade ambiental chegava dessa forma à agenda política internacional. Desta forma, no sentido de construção do edifício ideológico do ambientalismo, até a década de 1950, não havia preocupação coletiva de expressão política relevante com a preservação da natureza. A este respeito, a ONU assinala que:

Embora o meio ambiente sempre tenha sido essencial para a vida, a preocupação com o equilíbrio entre a vida humana e o meio ambiente só assumiu dimensões internacionais durante a década de 1950. Nos anos seguintes, peças supostamente desconexas de um quebra-cabeças global começaram a se encaixar de forma a revelar um mundo com um futuro incerto (UNEP, 2009, p. 2).

Isso faz parecer que a ecologia seja uma presença sem passado, mas a história mostra que a:

Ecologia, mesmo antes de ter um nome, tinha uma história. O termo "ecologia" não aparecia até 1866, e levou quase mais cem anos para que entrasse no vernáculo. Mas a ideia de ecologia é muito mais antiga do que o nome. Sua história moderna começa no século XVIII, quando surgiu como uma forma mais abrangente de olhar a vida na terra: um ponto de vista que procurou descrever todos os organismos vivos da Terra interagindo como um todo, muitas vezes referida como a "economia da natureza" (WORSTER, 1977, viii).

Certamente, a ideia de ecologia sempre existiu, mas não como instrumento de dominação de seus idealizadores sobre os seus consumidores e destinatários, atuando como justificção do exercício de poder. O movimento contrário à lógica do *status quo* se materializa, segundo Viola (1992), através de três vertentes ideológicas. Primeiro, como um movimento histórico para quem o atual padrão de desenvolvimento é insustentável e fadado a levar a humanidade e o próprio planeta à destruição e ao seu aniquilamento (ecologismo radical ou profundo). São os fundamentalistas, de herança anarconilista, pessimistas quanto às possibilidades do desenvolvimento econômico. É a ecologia radical que acredita na:

Construção de uma sociedade alternativa na periferia da sociedade materialista, desconsiderando as possibilidades de transformação global da sociedade, sendo irreversível a lógica predatório-exterminista do mundo contemporâneo, constituindo-se numa ruptura fundamental com a tradição ocidental judeu-cristã desde que o futuro é inviável (não há Terra nem Paraíso), restando apenas esperar o fim vivendo de modo coerente com os princípios (VIOLA, 1992, p.02).

A segunda vertente se caracteriza como um novo movimento social que se posiciona de forma crítica e alternativa em relação à ordem existente, sendo contextualizada de um modo fortemente normativo, a exemplo dos movimentos pacifistas e feministas. Finalmente, a terceira vertente concebe e opera as relações socioambientais como grupo de pressão ou interesse dentro do sistema político, mas sem contestar ou desafiar aspectos mais normativos e gerais do funcionamento da sociedade.

Independentemente de sua forma de expressão, Castells (1999) defende que o ambientalismo veio para se estabelecer como uma nova visão de mundo acerca das relações socioambientais, pois, enquanto ideologia, projetou-se para além do modismo e do exotismo de algumas de suas vertentes que operam em nichos. O ambientalismo decolou de nichos epistêmicos e alçou voos globais. Nesse sentido, o “verdejar do ser” tende a se tornar dominante, conforme Castells sustenta:

Se nos propuséssemos a avaliar os movimentos sociais por sua produtividade histórica, a saber, por seu impacto em valores culturais e instituições da sociedade, poderíamos afirmar que o movimento ambientalista do último quarto deste século conquistou posição de destaque no cenário da aventura humana. Nos anos 90, 80% dos norte-americanos e mais de dois terços dos europeus consideram-se ambientalistas; candidatos e partidos dificilmente conseguem se eleger sem "verdejarem" suas plataformas; tanto os governos como as instituições internacionais incumbem-se de multiplicar programas, órgãos especiais e legislações destinadas a proteger a natureza, melhorar a qualidade de vida e, em última análise, salvar o planeta a longo prazo, e nós próprios a curto prazo. Grandes empresas, inclusive as responsáveis por uma grande emissão de poluentes, passaram a incluir a questão do ambientalismo em sua agenda de relações públicas, e também em seus novos e mais promissores mercados (CASTELLS, 1999, p. 141).

Seguindo essa linha de análise, Castells avalia que o cerne do ambientalismo se caracteriza como um movimento contrário à lógica do *status quo*, pois se associa

às formas de comportamento que, tanto em seus discursos como em sua prática, visam corrigir formas destrutivas de relacionamento entre o homem e seu ambiente natural, contrariando a lógica estrutural e institucional atualmente predominante; e diferencia-o do conceito de ecologia, para o qual, se trata de um conjunto de crenças, teorias e projetos que contempla o gênero humano como parte de um ecossistema mais amplo e visa manter o equilíbrio desse sistema em uma perspectiva dinâmica e evolucionária (CASTELLS, 1999, p. 143-144).

O *status quo* ao qual Castells se refere diz respeito ao antropocentrismo, que concebe a natureza como “serva” da humanidade, cuja história remonta aos primórdios da civilização humana como visão dominante. Outras visões existiram e existem sobre as relações homem-natureza, mas o antropocentrismo é o paradigma social dominante que representa a visão tradicional de mundo da sociedade industrializada – o *status quo* contra o qual são comparadas outras perspectivas ambientalistas (EGRI; PINFIELD, 1998).

No Ocidente, ela tem origem na filosofia grega da antiguidade. Para o filósofo Aristóteles (1985, p.19), por exemplo,

as plantas existem para o bem dos animais e as bestas ferozes para o bem do homem – os animais domésticos para seu uso e sustento, os selvagens (ou, pelo menos, a maioria deles) para alimentação e outras necessidades da vida, como roupas e ferramentas. Como a natureza nada faz que não tenha propósito ou finalidade, é verdade inquestionável que os animais foram feitos para o bem do homem. (ARISTÓTELES, 1985, p.19)

As tradições religiosas hebraicas e cristãs também sustentam o antropocentrismo, como se observa na passagem do “Gênesis”:

Deus disse: “Façamos o homem à nossa imagem e semelhança, e que ele domine sobre os peixes do mar, as aves do céu, os animais domésticos, todas as feras e todos os répteis que rastejam sobre a terra”.

Nessa linha, muitos séculos depois, numa abordagem do tipo “*soft power*”, São Francisco de Assis traduziu o universo como uma “expressão” do poder, da sabedoria, do amor benevolente e da beleza de Deus. Consequentemente,

Todas as criaturas, sem excetuar as irracionais e corporais, se transformam em outros tantos “estágios” e “semelhanças” do Criador e, como tais, capacitam o homem – centro e ápice da criação – a elevar-se ao conhecimento, ao amor e ao louvor do seu Deus (VIER, 1975, p. 1).

Mas, diferentemente da concepção franciscana de harmonia socioambiental, “a natureza e a sociedade humana sempre viveram, pelo menos na versão ocidental da vida pública, sob a ameaça um do outro” (LATOURE, 2004, p. 92): seja na visão bíblica do Velho Testamento das sete pragas do Egito ou do dilúvio devastador, seja pela ameaça do uso indevido ou bélico da energia nuclear (bombas atômicas e de hidrogênio, vazamento de radiação e materiais tóxicos) ou em função do aquecimento global e suas consequências (elevação do nível do mar e inundação de cidades litorâneas, por exemplo).

Por isso, torna-se incontornável efetuar a separação epistemológica do joio em relação ao trigo. Afinal, qual a diferença entre a árvore não-humana que tomba sozinha na floresta e a árvore objeto que tomba na floresta para quebrar a cabeça do idealista que enfrenta o realista da Avenida Paulista ou de Wall Street? Para Bruno Latour, é a segunda situação que interessa, pois “Vem responder, em uma polêmica, a um conflito de poderes sobre os direitos respectivos da natureza e da política (LATOURE, 2004, p. 93).

2.1.2.1 *O ambientalismo radical, ecologia profunda*

A separação do joio em relação ao trigo na área ambiental, nas décadas de 1950 e 1960, é marcada pelas reações de cientistas denunciando problemas ecológicos, a poluição e a degradação ambientais, tendo sido denúncias contra os estilos de vida consumistas do capitalismo ou mesmo contrárias ao próprio modelo civilizacional dominante. Um se ancoram na matriz malthusiana, para quem o crescimento da população neutraliza os avanços da tecnologia agrícola, pois, segundo Thomas Malthus (1999, p.23), “nenhum traço do engenho humano e esforço pode resgatar as pessoas da pobreza mais extrema e da miséria”. Afinal, a população tende a crescer em progressão geométrica e a oferta de alimentos em progressão aritmética.

Malthus acreditava que o crescimento demográfico ultrapassaria a capacidade produtiva da terra gerando fome e miséria. Por consequência, as únicas formas de evitar que isso acontecesse seriam reduzindo a taxa de natalidade através da proibição de que casais muito jovens tivessem filhos, controlando a quantidade de filhos por família nos países pobres e pelo aumento dos preços dos alimentos. Malthus argumentava, ainda, que as altas taxas de mortalidade e fecundidade dificilmente seriam contidas, uma vez que eram consequências de fatores fora do alcance da intervenção humana. Por isso, ele defendia que desastres como a fome, a epidemia e a guerra eram benéficos como fatores de controle do crescimento populacional.

Outras vertentes do ecologismo foram beber nas fontes das visões animistas e panteístas, ou mesmo holística, como a ilustrada pelo cacique indígena Seattle e tantas outras etnias e povos indígenas que professam valores e concepções existenciais bem diferentes daquelas concepções da religião cristã europeia. Em carta de 1873, Seattle traduz a concepção do seu povo acerca da natureza, sua preservação e sobre as relações homem-natureza (socioambientais), conforme mostra o seguinte trecho:

Como é que se pode comprar ou vender o céu, o calor da terra? Essa ideia nos parece estranha. Se não possuímos o frescor do ar e o brilho da água, como é possível comprá-los?

A seiva que percorre o corpo das árvores carrega consigo as lembranças do homem vermelho. (...) Somos parte da terra e ela faz parte de nós. As flores perfumadas são nossas irmãs; o cervo, o cavalo, a grande águia, são nossos irmãos. Os picos rochosos, os sulcos úmidos nas campinas, o calor do corpo do potro, e o homem – todos pertencem à mesma família.

Sabemos que o homem branco não compreende nossos costumes. (...) Trata sua mãe, a terra, e seu irmão, o céu, como coisas que possam ser compradas, saqueadas, vendidas como carneiros ou enfeites coloridos. Seu apetite devorará a terra, deixando somente um deserto.

Eu não sei, nossos costumes são diferentes dos seus. A visão de suas cidades fere os olhos do homem vermelho.
 Os brancos também passarão (...) Mas quando de sua desapareição, vocês brilharão intensamente, iluminados pela força do Deus que os trouxe a esta terra e por alguma razão especial lhes deu o domínio sobre a terra e sobre o homem vermelho.
 Onde está o arvoredo? Desapareceu. Onde está a águia? Desapareceu. É o final da vida e o início da sobrevivência.

Este texto traz os elementos fundamentais para as conceituações teóricas de ecologia e ecossistemas, pois se refere às interconexões dentro e entre sistemas e ambientes (princípio do holismo); defende a necessidade imperiosa de haver equilíbrios autorregulados dos sistemas biológicos e não-biológicos (princípio do equilíbrio da natureza); evidencia a tendência para maior biodiversidade em sistemas naturais (princípio da diversidade); chama atenção para a capacidade de sustento para suportar populações e comunidades de organismos – princípio dos limites finitos do sistema planetário de suporte à vida (EGRI; PINFIELD, apud DALY; COBB, 1994; BUCHHOLZ, 1993; LOVELOCK, 1979; SARKAR, 1986; SERAFIN, 1988; WILSON, 1992). Mas a carta do cacique Seattle não traz o importantíssimo e indispensável princípio da mudança dinâmica dos processos e ciclos naturais.

Nos EUA, a Ética Ecocêntrica²⁴ foi concebida por Aldo Leopold (1887-1948), reconhecendo que todas as espécies, incluindo a humana, são resultados de longo processo evolucionário e vivem interligadas em seus processos de existência. Os elementos-chave do Ecocentrismo de Aldo Leopold são as suas ideias sobre a ética para com a terra e o bom gerenciamento do meio ambiente. Em 1922, ele desenvolveu uma proposta para fazer da Floresta Nacional Gila (EUA) o primeiro território selvagem do país, que se tornou modelo para o que são, agora, mais de 100 milhões de hectares de áreas designadas pelo Congresso (LEOPOLD, 2014). O ponto focal do Ecocentrismo leopoldiano é a comunidade biótica como um todo, de modo a manter a composição do ecossistema e seus processos ecológicos. As ideias de Aldo Leopold estão no “*Sand County Almanac*”, publicado em 1949, espécie de expressão clássica de uma perspectiva ecológica das relações das pessoas com a terra, bases de uma “Ética da Terra”.

O ecologismo nasce ecocêntrico e biocêntrico, surgindo exatamente contra a ruptura das relações humanas com a terra baseada em valores que consideram e preservam a existência das demais espécies e das demais formas de vida. Nasce como ideologia política, pautando-se nas denúncias dos problemas ecológicos e das ameaças específicas que os

²⁴The Land Ethic: “in the last essay in *A Sand County Almanac*, Aldo Leopold made the case for [the evolution of] an ethical relationship [or, for the extension of ethics] to the land community—soils, waters, plants and animals as well as people. He believed it was critical that people have a close personal connection with land, writing “we can be ethical only in relation to something we can see, feel, understand, love, or otherwise have faith in”. Durante a sua carreira no Serviço Florestal dos EUA, Aldo Leopold trabalhou no Arizona e Novo México, abrindo caminhos para novos desenvolvimentos na faixa, recreação, jogo, fogo e gestão de bacias hidrográficas.

desequilíbrios da natureza representam para o ser humano, efetuadas por intelectuais de áreas científicas ainda na década de 1950.

Eles se referiam aos fenômenos como as inversões térmicas que ocorreram em Donora, Pensilvânia (EUA, 1948) e em Londres (Inglaterra, 1952), ao uso inadequado e à poluição das águas, como o envenenamento por mercúrio da baía de Minamata (Japão, 1956), que contribuiu para o controle mais rígido de resíduos industriais (TORRES; COSTA, 2000) e ao envenenamento da atmosfera como as nuvens tóxicas sobre Seveso (Itália, 1977). Determinadas denúncias tiveram impacto extraordinário na década de 1960, como o trabalho de Rachel Carson (*Silent Spring*, 1962), Garrett Hardin (*A Tragédia dos Bens Comuns*, 1968) e Meadows e Meadows (*Limites do Crescimento*, 1972), sem incluir o precursor Malthus (1776-1834) e sua abordagem sobre o desequilíbrio entre o crescimento da população humana versus produção de alimentos, que se observa, principalmente, nos países pobres ou subdesenvolvidos. Há, ainda, que se considerar a queda da produtividade de imensas áreas de solos em face de salinização, por exemplo, e ao uso abusivo do solo provocando erosão, inundações e alterações do clima, bem como a mudança gradual dos climas regionais e globais como resultado das atividades urbanas e de práticas agrícolas predatórias ou de baixa ecoeficiência.

Diz respeito às denúncias quanto à extinção de espécies da fauna selvagem e a mudança das comunidades naturais, como a “primavera silenciosa” descrita por Rachel Carson, em 1962, acerca dos efeitos do DDT sobre a fauna de uma região do nordeste dos Estados Unidos, considerado alarme precursor de outros alarmes que alimentariam o movimento ambientalista naquele país (TORRES; COSTA, 2000). É que Rachel Carson, ao analisar um problema ecológico, no caso, a aplicação de quantidade excessiva de DDT, que intoxicava os animais selvagens, transformou um trabalho científico sobre ecologia em uma forte bandeira de condenação moral do uso de DDT, problema ecológico que não deve ocorrer e que, portanto, deve ser evitado e combatido.

A morte da natureza corresponde à morte da espécie humana. Mais recentemente, associa-se à possibilidade da ocorrência de acidentes nucleares como o da usina nuclear de Chernobyl, além da criação e produção de armas poderosas capazes de destruírem qualquer forma de vida, como demonstraram as bombas atômicas de Hiroshima e Nagasaki utilizadas como ameaças radioativas iminentes, que ocasionam medo, incerteza e insegurança coletiva.

O ecologismo também ganhou força como movimento político-social em razão do contexto histórico em que se acirraram as disputas dos interesses capitalistas liderados pelos EUA e os interesses dos comunistas liderados pela então União Soviética, travando a Guerra

Fria. Nesse ambiente, os abusos e os excessos, a poluição e a degradação do meio ambiente serviram como matérias-primas utilizadas pela “esquerda” contra o modo de produção capitalista baseado no industrialismo. Ao mesmo tempo, os céticos quanto às reais possibilidades de transformações sociais pelas ideologias centrais em vigor (capitalismo versus socialismo) encontraram “novas” razões de lutas políticas por um “mundo melhor” na preservação da natureza, espécie de reencontro com a vida “equilibrada” entre homem e ecossistema.

Nos países de regimes democráticos, intelectuais, movimentos sociais e outros grupos de interesses passaram a questionar fortemente os padrões da sustentabilidade socioambiental do crescimento econômico dos países industrializados, tanto do padrão de acumulação capitalista, quanto da produção estatal dos países comunistas. Mais aqueles do que estes, é verdade, os quais contribuíram decisivamente para o surgimento do socioambientalismo como ideologia:

essas transformações ideológicas e epistêmicas não são efeitos diretos identificáveis a partir do questionamento do conhecimento por diversas classes sociais: implicam processos mais complexos, que põem em jogo os interesses de diferentes grupos de poder em relação à apropriação dos recursos naturais, aos interesses disciplinares associados à identificação e apropriação de um saber dentro do qual se desenvolvem as carreiras científicas e profissionais que se desdobram nas diversas instâncias institucionais do poder e na tomada de decisão (LEFT, 2006a, p. 282).

E o conceito trazido por Left faz uma referência direta ao papel das ideias, remetendo às carreiras científicas e profissionais aqui traduzidas como associadas à categoria “gramsciana” de “intelectual” para designar aqueles que têm como tarefa a organização, a disseminação e a conservação das habilidades e ideias associadas mais com o trabalho mental do que com o trabalho manual.

Stuart Hall et al. (1980) mostram que a categoria do "intelectual", em Gramsci, permite que se analise a organização e a produção da ideologia como uma prática específica não redutível às classes às quais os intelectuais estão ligados. Se as ideias não expressam classes, mas compreendem um campo no qual o conflito de classes se dá através de organizações como a Igreja, a imprensa, os partidos políticos, as universidades e as Organizações Não Governamentais (órgãos da sociedade civil), e através do Estado (quanto ao bloco dominante) e as Organizações Internacionais, então o papel dos intelectuais desempenha função essencial na liderança da batalha para se obter apoio espontâneo (ou não) para as “bandeiras” e as “causas” defendidas por eles, a exemplo do que ocorreu e ocorre no Brasil em relação à criação de espaços territoriais protegidos e de respeito aos direitos humanos indígenas.

A abordagem de Gramsci destaca que, na organização da hegemonia na sociedade capitalista, o bloco dominante mobiliza os órgãos, tanto da sociedade civil como do Estado. Diferentemente de Marx e Lênin que concebiam o Estado, de modo geral, como a violência organizada da classe dominante, Gramsci fala da influência “educativa positiva” das escolas e da influência “educativa repressiva e negativa” dos tribunais (STUART HALL et al., 1980, p. 67), em que a relação vital é entre o Estado e a sociedade civil.

A relação Estado e Sociedade Civil, geralmente, é tensa, pois o chamado bloco dominante tenta manter sua hegemonia pela construção e manutenção de estruturas formais de poder representadas pelos aparelhos repressivos tradicionais (polícia e exército, *hard power*)²⁵ ou persuasivos (*soft power*). Assim posta, então ocupar e dominar as estruturas de poder estatal torna-se o objetivo máximo dos “interesses” do bloco dominante. Mas na impossibilidade da hegemonia estatal,

as classes se movimentam para tomarem as posições vantajosas na sociedade civil, de modo que o Estado se torna uma mera trincheira avançada das defesas. Isto acontece porque a sociedade civil forma o sistema de fortalezas e de fortins avançados que proporcionam a garantia em longo prazo de estabilidade para o bloco dominante (STUART HALL et al., 1980, p. 67).

A dinâmica das mudanças sociais observadas no período do pós-guerra consubstancia e empondera a tese gramsciana de fortalecimento crescente das estruturas não estatais de poder da sociedade civil. É que, na década de 1960, surgem e se fortalecem, com a contracultura, os movimentos sociais que, além de criticarem o modelo dominante de produção, atacam padrões comportamentais e modos de vida. São os movimentos das mulheres, dos negros, dos homossexuais, dos pacifistas e, entre eles, os movimentos ecologistas. O ambientalismo prospera, portanto, no seio da contracultura em que se opõem dois movimentos majoritários.

O primeiro, de emancipação liberal clássica, com base na democracia representativa e na disseminação de seus valores, universalizando práticas legítimas e transparentes entre as sociedades e os Estados na livre iniciativa, no individualismo e nos mecanismos de mercado, reduzindo ao mínimo o papel do Estado. Esta é concepção típica do século XIX, que aposta na lógica da cooperação multilateral e na defesa mútua entre as nações, baseada na construção de mecanismos institucionais coletivos – tipo a Liga das Nações, embrião da ONU – que se

²⁵Os conceitos de “soft-power e hard power” utilizados pelo americano Joseph Nye indicam o método de atuação pelo qual determinado ator se vale para participar das relações internacionais. O soft-power se refere ao método de intervenção diplomático, cultural, ideológico, representando modo de atuação baseado na cooperação. O soft power repousa sobre a capacidade de moldar as preferências dos outros. Já o hard-power diz respeito ao método de atuação baseado no uso do aparato militar, econômico, significando atuação mais agressiva.

estendem organizacionalmente baseados na cooperação e nos mecanismos de defesa mútua. Têm no princípio da autodeterminação dos povos detentores de uma identidade e unidade em comum, um dos seus pilares mais sólidos, sendo importante observar, porém, as lições vividas pela África, por exemplo, em que os europeus patrocinaram a criação de diversos “estados” convenientes aos seus interesses neocoloniais.

A visão internacionalista liberal clássica deu lugar, durante o século XX, ao Estado de bem-estar social, amparado no keynesianismo, “defendido pelos liberais modernos, em nítido contraste com os liberais clássicos, com base na igualdade de oportunidades” (HEYWOOD, 2010, p. 67), protagonizado nos EUA, na década de 1930, por Franklin Delano Roosevelt. O advento da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) souo como ameaça de soterramento das prescrições idealistas, mas durante o processo de construção da Nova Ordem Mundial pós-1945, dois dos seus importantes princípios sobreviveram: o multilateralismo e a segurança coletiva. É que os EUA aprenderam com os erros de 1918, na criação da Liga das Nações, trazendo para as relações internacionais o denominado Internacionalismo Liberal que se desenvolveu agregando elementos de poder ao idealismo, sustentando sua hegemonia no trinômio constituído por uma base estrutural sólida (*hard power* ou poder duro), por arranjo institucional que funcione com efetividade (*soft power* ou poder brando) e pela base ideológica convincente (*soft power* ou poder brando).

Para Keohane e Nye (PECEQUILO, 2009, p. 34), a evolução da política internacional, desde 1945, e as estruturas multilaterais construídas para organizar as relações entre os Estados nos mais diversos campos, incrementou as possibilidades de cooperação entre as nações, reduzindo a incerteza e aumentando a transparência nas relações interestatais. Esta concepção de política internacional teve, na década de 1960, nos EUA, a figura do presidente John F. Kennedy que conduziu a política da “Nova Fronteira” (HEYWOOD, 2010, p. 68):

Woodrow Wilson's New Freedom promised our nation a new political and economic framework. Franklin Roosevelt's New Deal promised security and succor to those in need. But the New Frontier of which I speak is not a set of promises--it is a set of challenges. It sums up not what I intend to offer the American people, but what I intend to ask of them. It appeals to their pride, not to their pocketbook--it holds out the promise of more sacrifice instead of more security²⁶.

A “Nova Fronteira Kennedyana” tinha na estratégia da cooperação um dos seus pilares, como a realizada através da Aliança para o Progresso (1961), envolvendo a concessão de empréstimos e a realização de investimentos nos países latino-americanos, de modo a garantir a supremacia dos Estados Unidos no continente Americano. Não seria reedição do

²⁶Kennedy, John F.: "Address of Senator John F. Kennedy Accepting the Democratic Party Nomination for the Presidency of the United States - Memorial Coliseum, Los Angeles" July 15, 1960.

“Plano Marshall” para a Europa, mas igualmente uma demonstração de que a cooperação econômica seria o mecanismo de progresso e bem-estar para os países do Sul.

O keynesianismo e o princípio do Estado do bem-estar social se desenvolveram como a ideologia dominante na Europa Ocidental do pré-Guerra Mundial, até a década de 1970, quando a Inglaterra de Margareth Thatcher liderou a retomada dos princípios do Estado liberal, com bases remodeladas pelos novos tempos, denominado neoliberal. O segundo, o socialismo real, sob a liderança da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que vigorou até 1989, quando ruiu o muro de Berlim, que simbolizou o início do esfacelamento do socialismo real. Em contraposição a ambos, cresce o comunitarismo como movimento que rejeita o individualismo e o Estado como agente regulador supremo da vida social.

Ao se assimilar que liderança e poder estão inextricavelmente interligados e ao se admitir o conceito de poder como a capacidade de afetar o comportamento dos outros para se obter os resultados desejados, são admissíveis três formas básicas de consegui-los: mediante coação e ameaças, pelo uso da força (*hard power*); pela indução econômica, mediante o comércio e as finanças, ou, terceiro, pela cooperação e cooptação. De fato, a história registra a luta, as disputas e os embates que se projetaram para além da dimensão político-partidária, de confrontos ideológicos fortes, tipo visão e organização socialista versus visão e organização capitalista do Estado e da sociedade, para abarcar e incorporar ao processo político a questão da sustentabilidade ambiental.

Primeiro, no que diz respeito ao direito de uso e ao uso do território natural e suas repercussões sobre as demais espécies, envolvendo a discussão do direito de existência das demais formas de vida, questionando o antropocentrismo prevalecente. Segundo, ao alargar a primeira visão pela incorporação da discussão relativa às sustentabilidades social, econômica e política, na linha do que defendia Indira Ghandi, de que a pior forma de poluição é a miséria, embora distante da visão de que a poluição industrial seria bem vinda desde que gerasse empregos e riquezas materiais para o país. Terceiro, porque há a questão dos conflitos de distribuição ecológica associados às disputas no acesso aos recursos e serviços naturais e às externalidades negativas e seus custos sociais, causados pela poluição. Existe, portanto, evidente associação entre as discussões da economia política e os conflitos distributivos analisados pelas teorias de relações internacionais. Para Left (2006a, p. 302), “o conflito distributivo introduz na economia política do ambiente as condições ecológicas de sobrevivência e produção sustentável, assim como o conflito social que emerge das formas dominantes de apropriação da natureza e a contaminação ambiental”.

Ter-se-ia, portanto, de um lado, o biocentrismo, a Ética da Terra, do preservacionismo, do retorno à natureza, e, do outro, o espectro do antropocentrismo, do utilitarismo, da conquista da natureza (WORSTER, 1977).

O Estado moderno esteve a serviço desta visão desde o seu nascimento, em Vestfália, e, na Europa, tornou-se Estado industrializado e próspero, produtor de grandes riquezas econômicas, poluindo bastante a atmosfera. Assim, impôs externalidades negativas (poluição) como fenômeno globalizado. A globalização da “sujeira” chama atenção para o fato de que isso “invariavelmente levanta o tema das práticas ambientais em conflito de tal forma que a análise dos chamados “conflitos socioambientais” se tornou um elemento central não somente da ecologia política” (LITTLE, 2006, p. 88), mas também da política internacional através das discussões dos atores atuantes nessa esfera, acerca dos regimes ambientais internacionais.

No campo da política internacional cabe à ciência política responder à pergunta: por que os Estados cooperam com os acordos internacionais e os seguem, ou deles fogem? As evidências revelam que a cooperação entre governos é assunto muito pesquisado, mas certamente vivemos em um mundo de múltiplos atores, que abriga, além dos estados nacionais, as OIs e ONGs. A análise “não fica restrita ao comportamento dos estoques dos recursos naturais e tenta responder a perguntas como: quem usa os recursos? Quando? Por quais razões? A que preço? Com quais impactos?” (LITTLE, 2006, p. 88), questionamentos que se aplicam às relações internacionais dos Estados, OIs, ONGs e empresas que atuam nesse campo. O desdobramento epistemológico consequente seria o de averiguar as fontes ou razões principais do problema. Referidas razões se situam em duas grandes matrizes causais, dentro da noção de “simetria epistemológica”, que postula que as causas de um fenômeno determinado podem proceder tanto do mundo social quanto do mundo natural (BARNES; BLOOR, 1982).

O ecologismo²⁷ adquire forma dentro desse movimento defendendo a noção da igualdade biocêntrica, que enfatiza que todas as formas de vida têm iguais direitos a “viver e prosperar”. As noções convencionais de igualdade são, sob esse ponto de vista, classificadas como antropocêntricas, pois excluem os interesses de todos os organismos e entidades, com exceção dos seres humanos (HEYWOOD, 2010), cuja vertente mais radical, chamada de

²⁷A palavra “ecologia” foi empregada pela primeira vez em 1858, pelo naturalista norte-americano Henry David Thoreau. Mas, em 1866, alcançou uma acepção propriamente científica dada pelo biólogo alemão Ernst Haeckel. A partir de então, a ecologia experimentou duplo e simultâneo desenvolvimento. Um que se desenvolveu como movimento político e social de defesa do meio ambiente natural no seio da sociedade civil, e outro que avançou dentro da academia como disciplina científica (BRAMWELL, 1989 apud LITTLE, 2006, p. 85-103). O interesse deste estudo se restringe ao primeiro, como fenômeno político.

ecologismo profundo, opõe-se frontalmente ao crescimento industrial, à urbanização e ao crescimento populacional.

Para Slavoj Žižek, trata-se do movimento do medo na sua forma mais pura:

de longe, a versão predominante da ecologia é a da ecologia do medo – medo da catástrofe, humana ou natural, que pode perturbar profundamente ou mesmo destruir a civilização humana. Essa ecologia do medo tem todas as oportunidades de se converter na forma ideológica predominante do capitalismo global, um novo ópio das massas que sucede o da religião (ŽIŽEK, 2010, p.05).

Seja qual for o enredo e o processo, existe o movimento por justiça, que torna impostergável a discussão sobre a necessidade de ampliação dos horizontes do pensamento crítico sobre a democracia e da própria teoria política. Não bastasse a reflexão, os movimentos sociais forcem o Estado e outras instâncias de poder a decidirem. Há sinergias atuando como esforços ou tentativas para a resolução de conflitos culturais (identidades étnicas, movimentos negros e de indígenas, por exemplo), políticos (partidos “verdes”, movimentos feministas, por exemplo) e socioeconômicos (desenvolvimento sustentável, economia verde, economia solidária, regionalismo, por exemplo) baseados, não nas antigas instituições que obsolesceram e que não mais dão vazão aos anseios e demandas sociais, mas aquelas fundamentadas no debate sobre o tema da justiça e o modo pelo qual as instituições podem concretizar esse fim normativo. Isto é, trata-se da construção de movimento de racionalidade ambiental que, aos poucos, vai ganhando caráter global, operando enquanto ideologia na desconstrução de sistemas de valores e de crenças que promovem a racionalidade econômica e instrumental, na qual repousa uma ordem social e produtiva que, para Left (2006a), é insustentável.

Egri e Pinfield (1998) e Colby (1990) apresentam interessante esforço de sistematização das concepções quanto às relações socioambientais, sintetizadas no Quadro I.

Paradigmas de Colby	Perspectivas de Egri e Pinfield	Questões Relevantes	Gestão Ambiental
Economia de Fronteiras	Perspectiva Social Dominante	<p>Orientação funcionalista e antropocêntrica dominante até a década de 1960.</p> <p>O meio natural, com infinitos recursos, é visto como uma externalidade.</p> <p>Destruição ambiental vista como sendo o resultado da pobreza que tenderia a ser erradicada pelo desenvolvimento econômico.</p>	<p>Industrialismo, com tecnologias de larga escala, intensivas em capital.</p> <p>Dispersão da poluição.</p> <p>Consumismo ilimitado.</p> <p>Livre mercado sem regulamentação.</p>
Ecologia Profunda	Ambientalismo Radical	<p>Orientação biocêntrica e utópica – natureza intocada/ inalterada.</p> <p>Visão Neomalthusiana – a população e a sua pressão sobre os recursos causam degradações ambientais. Logo, o crescimento demográfico deve ser controlado.</p> <p>Redesenho de sistemas de produção industrial e agrícola, e a adoção de uma ética não consumista e anti-materialista.</p>	<p>Planejamento e controle biorregional.</p> <p>Eliminação da poluição, com tecnologias apropriadas.</p> <p>Ética pós-consumo e diversidade cultural e biológica.</p> <p>Regulamentação governamental para a preservação da natureza.</p>
Proteção Ambiental Administração de Recursos Ecodesenvolvimento	Ambientalismo Renovado	<p>Implementação de políticas e estratégias ambientais com os chamados <i>stakeholders</i>.</p> <p>Desenvolvimento de acordos de colaboração com a indústria e o governo, por parte das empresas.</p> <p>Ajustes incrementais nos sistemas econômico e tecnológico, em vez de mudanças transformacionais – noção de “esverdear” a sociedade e suas organizações.</p>	<p>Industrialismo e Consumerismo verdes.</p> <p>Redução da poluição e ecotecnologias para desenvolver e conservar os recursos naturais.</p> <p>Biodiversidade utilitária.</p> <p>Monitoria e regulação dos riscos ambientais nas esferas local e global.</p>

Quadro 01 – Alinhamento entre os paradigmas de Colby e as perspectivas de Egri e Pinfield.
Fonte: Adaptado de Egri e Pinfield (1998) e Colby (1990).

O arco multifacetado dificulta a compreensão desse complexo fenômeno que encerra inúmeras contradições. De todo modo, é possível destacar a existência de uma vertente dominante da ideologia da sustentabilidade, que é a concepção de desenvolvimento sustentável engendrada sob a coordenação da ONU.

2.1.2.2 O desenvolvimento sustentável e a economia verde

Para o coração dessa ordem social e produtiva a que alude Leff (2006), a “crise” ambiental constitui, na realidade, oportunidade de novos e bons negócios. Dan Brockington e Rosaleen Duffy relatam um evento revelador por inteiro do enfoque capitalista sobre as relações socioambientais. Trata-se do banquete organizado em 10 de setembro de 2008, pelo Príncipe Charles, em Londres, na Mansion House, durante o qual ele comunicou os resultados do seu projeto “*Rainforest*” para a comunidade financeira londrina. Seu propósito é fazer com que as florestas valham mais vivas do que mortas através da promoção de novos mecanismos financeiros que valorizem adequadamente o ecossistema, os serviços proporcionados pelas florestas tropicais (BROCKINGTON; DUFFY, 2011).

O extraordinário da reunião reside, ainda, na participação do gestor de fundos de *hedge*, líder de mercado, Stanley Fink, que resume de forma impressionante os interesses reais dos presentes à reunião do Príncipe da Inglaterra, assim apresentados:

his Royal Highness rightly says that our rainforests are worth more alive than dead. This is absolutely true. Leaving aside the immeasurable value offered by our rain forests, diversity and water conservation functions, We are facing an almost unfathomably large business opportunity, one which we can share with the Rainforest nations of the world ... With an estimated 610 billion tonnes of CO₂ sequestered by our tropical rainforests, a vast \$18 trillion business opportunity is before us ... It is increasingly clear that the solution to this problem lies not only within a free market system but also within our field of expertise. What the people of Rainforest nations need is a system that values the services locked up in their land ... The rainforests are at the very centre of these countries' identities: they seek to preserve them even as they struggle against them ... With capitalism at the centre of OUR identity, we must be bold enough to see the world at its widest, even as we struggle in our own way ... To seize this \$18 trillion business opportunity, valuing the services of our rainforest will not only require innovation in market-based mechanisms but also unprecedented global cooperation between the brightest minds of the nations of our world. Many structures and mechanisms will need to be created, but it should be our expertise that defines them, and our appetite for these markets that forces political support for them (BROCKINGTON; DUFFY, 2011, p. 01)²⁸.

²⁸Em tradução livre: Sua Alteza Real, diz com razão que as nossas florestas valem mais vivas do que mortas. Isto é absolutamente verdadeiro. Deixando de lado o valor imensurável oferecido por nossas florestas tropicais, diversidade e funções de conservação de água, estamos diante de uma quase incomensuravelmente grande oportunidade de negócios, que podemos compartilhar com as nações com florestas tropicais do mundo... Com uma estimativa de 610 bilhões de toneladas de CO₂ sequestrados pelas nossas florestas tropicais, uma vasta oportunidade de negócios de US\$ 18 trilhões de dólares, está diante de nós... É cada vez mais claro que a solução para este problema não está apenas dentro do sistema de livre mercado, mas também dentro de nossa área de especialização. O que os povos de nações com florestas tropicais precisam é de um sistema que valorize os serviços trancados em suas terras... As florestas tropicais estão no centro das identidades desses países: eles procuram preservá-las, mesmo quando eles lutam contra elas... Com o capitalismo no centro de nossa identidade, temos de ser ousados o suficiente para ver o mundo no seu horizonte mais largo, mesmo quando lutamos em nosso próprio caminho... Para aproveitar esta oportunidade de negócios de 18 trilhões de dólares, valorizando os serviços de nossa floresta, a empreitada exigirá não somente inovações nos mecanismos baseados no mercado, mas também a cooperação global sem precedentes entre as mentes mais brilhantes das nações do mundo. Muitas

Para a elite do capital financeiro internacional a questão ambiental significa oportunidades de excelentes negócios, estimados em trilhões de dólares, antes de qualquer outro interesse. São cifras portentosas que dão bem a dimensão dos interesses envolvidos nas discussões e nas buscas de soluções para a “crise ambiental”: seja o aquecimento global, seja a conservação em pé das florestas tropicais e a produção de serviços ambientais.

Costanza et al. (1997) também estimaram que os valores dos serviços dos sistemas ecológicos produzidos pelos estoques de capital natural atingem, efetivamente, cifras de trilhões de dólares, conforme descrito a seguir:

the services of ecological systems and the natural capital stocks that produce them are critical to the functioning of the Earth's life-support system. They contribute to human welfare, both directly and indirectly, and therefore represent part of the total economic value of the planet. We have estimated the current economic value of 17 ecosystem services for 16 biomes, based on published studies and a few original calculations. For the entire biosphere, the value (most of which is outside the market) is estimated to be in the range of US\$16-54 trillion (10^{12}) per year, with an average of US\$ 33 trillion per year. Because of the nature of the uncertainties, this must be considered a minimum estimate. Global gross national product total is around US\$18 trillion per year²⁹ (COSTANZA et al., 1997, p. 253).

Não é, portanto, sem motivação fática, que se afirma que no Ocidente há duas grandes escolas de pensamento sobre as causas antrópicas da degradação ambiental. Uma primeira que responsabiliza os interesses mercantis, que culpa a ganância e a busca implacável pelo crescimento econômico, tendo em vista a manutenção da estabilidade hegemônica dos países do Centro. E uma segunda, que responsabiliza o crescimento populacional, principalmente dos países subdesenvolvidos ou países pobres. É que, quando a intervenção antrópica sobre a natureza acontece de forma que o ecossistema não tenha condições de repor os bens e serviços extraídos, ocorrem perdas de energia em face da entropia e as relações socioambientais se defrontam com a possibilidade de ocorrer desequilíbrios permanentes que podem afetar todas as formas de vida, além da vida humana.

Expressando a questão de outra forma, indaga-se qual é a principal fonte do aquecimento global: são as ações antrópicas de emissões industriais e urbanas, ou dos

estruturas e mecanismos terão de ser criados, mas deve ser a nossa experiência que os definirão, bem como nosso apetite para esses mercados e apoio de forças políticas para eles. Extraído do discurso Stanley Finks, na Mansion House, em 10 de setembro de 2008. Cópia na posse de Dan Broekington.

²⁹Em tradução livre: os serviços dos sistemas ecológicos e os estoques de capital natural que os produzem são fundamentais para o funcionamento do sistema de suporte de vida da Terra. Eles contribuem para o bem-estar humano, direta e indiretamente, e, portanto, representam parte do valor econômico total do planeta. Estimamos o valor econômico atual de 17 serviços dos ecossistemas para 16 biomas, com base em estudos publicados e alguns cálculos originais. Por toda a biosfera, o valor (a maioria dos quais está fora do mercado) é estimado para ser na faixa de US\$ 16 a 54 trilhões de dólares (10^{12}) ao ano, com uma média de US\$ 33 trilhões por ano. Devido à natureza das incertezas, isto deve ser considerado uma estimativa mínima. O total do produto nacional bruto é de cerca de US\$ 18 trilhões por ano.

desmatamentos, lançando CO₂ e gases de efeito estufa na atmosfera terrestre e/ou são as explosões solares que determinam a trajetória do clima terrestre, envolvendo os oceanos, as camadas de gelo, as florestas, os ventos e outros componentes da dinâmica do fenômeno climático? Isso faz diferença porque se forem as explosões solares, não tem sentido discutir as causas do aquecimento, pois não há como se apresentar a conta ou a fatura de cobrança ao sol. Agora, se forem as ações antrópicas, então há a necessidade de se identificar os responsáveis pela degradação ambiental, pela sujeira do meio ambiente e definir responsabilidades.

Em qualquer dos casos, porém, há externalidades negativas, degradações ambientais e custos socioeconômicos a serem enfrentados, consequências e sacrifícios a serem mitigados ou evitados. Sabe-se que fenômenos, tais como barulho excessivo, óleo nas praias, fumaça expelida por chaminés, poluição de lagos e rios, congestionamento de tráfego, bem como o caso de um agricultor que tem parte de suas bananas destruída pelos animais criados em uma fazenda vizinha, constituem casos de externalidades, geralmente denominados de "efeito-vizinhança" ou "efeito-derramamento". Quando tais externalidades negativas ocorrem, eles geram "custos sociais", que ensejam a intervenção do Estado, no sentido de punir os responsáveis pela produção de "bads", seja proibindo sua produção, seja tributando-os, de modo a compensar as vítimas ou criando legislação no sentido de que os custos gerados para terceiros sejam "internalizados".

De modo geral, o mercado tem falhado no equacionamento da crise via utilização dos mecanismos de preços. As lideranças do capital financeiro assumem que os mecanismos de mercado são insuficientes ou mesmo ineficazes para enfrentar o problema, e, para superar essas limitações, sugerem a necessidade de cooperação entre governos, entre empresas e a necessidade de mobilização das mentes mais brilhantes do planeta para a construção dessas estruturas e mecanismos (BROCKINGTON; DUFFY, 2011). Por isso, os problemas em foco demandaram a presença dos agentes capazes de impor regras e disciplina coletiva, que é o próprio Estado, através de legislação adequada que regule as relações socioambientais domésticas geradas no cenário da globalização, e das Organizações Internacionais (OIs) formadas por Estados nacionais, tratando da formulação e aprovação de princípios, normas e regras internacionais, bem como das ONGs que exercem papel fundamental no apoio ao desenvolvimento dos regimes internacionais, tanto no processo de interação com as OIs, quanto em relação aos Estados nacionais e a sociedade civil.

As análises efetuadas nos anos 1960-1970, e subsequentes, enfocaram e firmaram cinco variáveis tidas como principais nos modelos de estudos do desenvolvimento das

relações socioambientais: tecnologia, população, nutrição, recursos naturais e ambientais, tendo por pano de fundo a emergência e fortalecimento da chamada consciência ambiental.

As Conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano constituem o principal “locus” dessas discussões e consagraram-nas como as bases do ambientalismo moderno, assinalando, todavia, que a proteção ambiental não deve ser uma desculpa para retardar o progresso econômico dos países emergentes (Declaração de Estocolmo, 1972). O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA (UNEP, United Nations Environment Programme)³⁰ surgiu em 1972 e acabou por se constituir numa espécie de “consciência ambiental” do sistema das nações Unidas (UNEP, Geo 3, p. 4).

Foi firmado em Estocolmo o princípio de que o homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e ser portador solene da obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras. Foi nesse encontro que, pela primeira vez, o meio ambiente foi alçado à categoria de direito fundamental. No Brasil, por exemplo, os grupos de pressão ligados aos movimentos ambientalistas conseguiram incorporar ao art. 225 da Constituição Federal de 1988, os princípios contidos na Declaração de Estocolmo de 1972.

Na sequência do processo histórico de estruturação do ecologismo no pertinente à concepção de políticas ambientais internacionais, mais tarde, em 1983, foi formada a “World Commission on Environment and Development – WCED” ou Comissão Brundtland, WCED. Ela realizou audiências em vários países e produziu relatórios formais das suas conclusões. O Relatório Brundtland foi divulgado após três anos de audiências com líderes do governo e público de todo o mundo sobre a integração das questões ambientais e de desenvolvimento.

Denominado de “Nosso Futuro Comum”, o relatório final da comissão WCED, 1987, concluiu:

Esta reorientação é um dos principais desafios institucionais da década de 1990 e além. Reuniões que vão exigir maior desenvolvimento institucional e reformas políticas, pois as estruturas de tomada de decisão existentes e os arranjos institucionais, nacionais e internacionais, simplesmente não conseguem lidar com as demandas de desenvolvimento sustentável (WCED, 1987, p.15. <http://www.unep.org/geo/geo3/english/050.htm>)

A necessidade da integração do ambiente e do desenvolvimento foi reiterada no relatório e, assim, o conceito de desenvolvimento sustentável veio ao mundo, definido como o

³⁰O PNUMA foi criado em 15 de dezembro de 1972, com o objetivo de coordenar as ações internacionais de proteção ao meio ambiente e de promoção do desenvolvimento sustentável. Para isso, trabalha com grande número de parceiros, incluindo outras entidades das ONU, organizações internacionais, organizações ligadas aos governos nacionais e organizações não governamentais.

desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades. Ao mesmo tempo, foram aprofundadas as ações dos organismos internacionais e das ONGs no sentido de fortalecer a nova estrutura de governança internacional.

Na sequência, em 1988, foi realizada a primeira reunião em Toronto, Canadá, entre governantes e cientistas sobre as mudanças climáticas. A síntese conclusiva dessa reunião foi de que o impacto das mudanças climáticas tem potencial inferior apenas ao de uma guerra nuclear, conclusão obtida em face da “sucessão de anos com altas temperaturas que têm batido os recordes mundiais de calor, fazendo da década de 1990 a mais quente desde que existem registros” (GREENPEACE, 2010, p.01).

Como resposta ao Relatório Brundtland, e tendo por base suas recomendações, foi realizada em 1992 a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como a “Cúpula da Terra”, “Rio 92” ou “Eco 92”. A Rio 92 consolidou politicamente o conceito de desenvolvimento sustentável, institucionalizado pela ONU no Relatório Brundtland. A Conferência de 1992 convergiu para a posição majoritária de que a responsabilidade dos países desenvolvidos é proporcionalmente maior do que a dos países não desenvolvidos, reconhecendo-se que países desenvolvidos causam mais danos ambientais do que as nações em desenvolvimento.

Os 170 países que subscreveram a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento aprovaram 27 princípios para a promoção do desenvolvimento sustentável. O segundo princípio reafirma a soberania dos Estados quanto ao direito de explorarem os seus próprios recursos, mas devem ser ambientalmente responsáveis nessa exploração:

os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional (DECLARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DO RIO DE JANEIRO, 1992, p.02).

Os resultados da Rio 92 se encontram sistematizados nos seguintes documentos:

- Convenção sobre a Biodiversidade: é uma convenção-quadro, que estabelece medidas gerais a serem seguidas pelos países para atender aos objetivos e princípios, cabendo a cada país formular políticas e planos apropriados a sua realidade;
- Convenção Quadro sobre Mudança de Clima;

- Convenção da Desertificação;
- Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento;
- Declaração sobre Conservação e Uso Sustentável de todos os tipos de Florestas;
- Agenda 21.

As Convenções são acordos cujo cumprimento é juridicamente obrigatório para os países que os ratificaram. Já as declarações e a Agenda 21 são acordos protocolares que estabelecem políticas, sem vinculação jurídica, cujo cumprimento depende do governo de cada país que assinou tais instrumentos. Menos de 170 países assinaram a Convenção Marco sobre Mudança Climática, marcada pelo “princípio da responsabilidade comum e diferenciada (Princípio Sétimo)”, isto é, a responsabilidade pela proteção do clima é de todos, porém os países ricos (países industrializados do Norte, principalmente) assumiram o compromisso de liderarem as ações de mitigação dos efeitos adversos do aquecimento global.

A finalidade é minimizar ou mesmo “evitar interferências antropogênicas perigosas no sistema climático” e, assim, proteger, da forma mais rápida possível, as fontes alimentares, os ecossistemas e o desenvolvimento socioeconômico. A meta estabelecida para os países industrializados foi de que eles mantivessem suas emissões de gases-estufa, em 2000, nos níveis de 1990. Para tanto, foi assinado, em 1997, o Protocolo de Kyoto (Japão), subscrito pelo Brasil em 2002. O Protocolo foi formalizado como novo componente da Convenção, com a finalidade de vincular, pela primeira vez, os países do Norte a um acordo que os compromete a reduzir suas emissões³¹.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima assumiu que as atividades humanas estão aumentando substancialmente as concentrações atmosféricas de gases de efeito estufa, e que esse aumento de concentrações está intensificando o efeito estufa natural. Disso resulta o aquecimento adicional da superfície e da atmosfera da Terra, o que pode afetar negativamente os ecossistemas naturais e a humanidade. A convenção observa, ainda, que a maior parcela das emissões globais – históricas e atuais – de gases de efeito estufa é originária dos países desenvolvidos, e que as emissões per capita dos países em desenvolvimento ainda são relativamente baixas. Contudo, a parcela de emissões globais

³¹O Anexo A do Protocolo de Quioto (ou Kyoto) lista os seis gases do efeito estufa (dióxido de carbono - CO₂, monóxido de carbono - CO, óxido nitroso - N₂O, metano - CH₄, outros óxidos de base nitrogenada - NO_x, e hidrocarbonos não-metanos - HCNM) para os quais valem as reduções de emissão do Protocolo, assim como as categorias de emissão setoriais. Já o Anexo B lista, no mesmo Protocolo, os 38 países e a Comunidade Europeia que possuem compromissos de redução ou de limitação de emissões (Metas de Emissão). Os países do Anexo B são praticamente os mesmos do Anexo I da Convenção do Clima ou Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), excetuados Bielo-Rússia e Turquia.

originárias dos países em desenvolvimento crescerá para que eles possam satisfazer suas necessidades sociais e de desenvolvimento, e assim, colocam o crescimento demográfico e a expansão da economia como duas variáveis-chaves para a explicação da crise ambiental.

2.2 INDIGENISMO E DIREITOS HUMANOS

2.2.1 O Conceito de Povos Indígenas – o que são “povos indígenas”?

Darcy Ribeiro considerava, em 1952, que o Brasil poderia ensinar pelo menos duas lições às Nações Unidas. A primeira seria a da democracia racial, “fundada na livre mestiçagem de índios, negros e brancos”. A segunda lição seria “a não menos assinalável assimilação dos povos indígenas que, depois dos primeiros contatos com as fronteiras da civilização, nela se fundiram, indiferenciáveis” (RIBEIRO, 2010, p. 23).

Trinta anos depois, em 1982, Darcy Ribeiro assinalava que ocorre a integração do índio ao processo civilizatório europeu, mas este processo não transforma índio em brasileiro autêntico, esquecendo suas origens. Darcy Ribeiro relata que nenhum grupo indígena se converteu numa vila brasileira, embora diversos locais de antiga ocupação indígena tenham dado lugar a comunidades neobrasileiras: não houve, porém, nenhuma assimilação que transformasse índios em brasileiros (RIBEIRO, 2010). Ocorreu e ocorre que, pela coação biótica, ecológica, econômica e cultural, os colonizadores exterminaram os índios. Os índios remanescentes desse processo secular e terrível de expansão da civilização europeia, vítimas de um genocídio e um etnocídio de proporções imensas, os mais vastos da história humana (RIBEIRO, 2010) mantêm sua auto-identificação como indígenas de um grupo específico, que é o seu povo.

Com base nas suas pesquisas empíricas, observações e em ampla consulta bibliográfica, prognosticou em 1982 que no futuro iria haver mais índios do que hoje. Arrimado nesse cabedal empírico-histórico, Darcy Ribeiro propôs o conceito de transfiguração étnica, ou seja, “a compreensão de que as culturas são imperativamente transformadas no confronto de umas com as outras. Especificamente no caso dos povos indígenas com a civilização” há mudanças, mas os índios continuam sendo índios por sua auto-identificação com uma comunidade que vem de tempos imemoriais e os reconhece como seus membros. “Suas identificações étnicas originais persistem, resistindo a toda sorte de violência” (RIBEIRO, 2010, p. 28). É que a transfiguração étnica consiste precisamente nos

modos de transformação de toda a vida e cultura de um grupo para tornar viável sua existência no contexto hostil, mantendo sua identificação (RIBEIRO, 2010).

A Organização das Nações Unidas recepcionou bem os estudos e as pesquisas de Darcy Ribeiro, Charles Wagley e Thales Azevedo, Roger Bastide, Florestan Fernandes e Luiz de Aguiar Costa Pinto, demandados, à época, pela UNESCO, focalizando as relações raciais no Rio de Janeiro, as relações inter-raciais na Bahia e as relações de brancos e negros em São Paulo. É que, desde a década de 1950, a ONU vem mediando as discussões internacionais em busca de respostas majoritárias ou mesmo consensuais sobre o conceito de “populações indígenas”.

Parece que o consenso não foi possível, considerando que a ONU chegou à conclusão de que nenhum dos seus órgãos deve adotar qualquer definição do que são "populações indígenas", na medida em que, na atualidade, a visão predominante é que nenhuma definição universal formal é necessária para o reconhecimento e proteção dos direitos indígenas (ONU, 2015). De todo modo, apesar dessa conclusão, a ONU oferece o conceito de “indígena” constante do Estudo sobre o Problema da Discriminação contra as Populações Indígenas, de José R. Martínez de Cobo, que subscreve a seguinte definição operacional de "comunidades indígenas, povos e nações":

comunidades indígenas, povos e nações são aqueles que, tendo uma continuidade histórica com as sociedades *pré-invasão e pré-coloniais* que se desenvolveram nos seus territórios, consideram-se distinto de outros setores das sociedades agora prevaletentes nesses territórios, ou partes deles. Eles formam, atualmente, setores não-dominantes da sociedade e estão determinados a preservar, desenvolver e transmitir às gerações futuras seus territórios ancestrais, e sua identidade étnica, como a base de sua sobrevivência como povos, de acordo com seus próprios padrões culturais, sociais, institucionais e do sistema jurídico³².

Esta continuidade histórica pode consistir na continuação, durante um período prolongado, atingindo no presente um ou mais dos seguintes fatores: a) ocupação de terras ancestrais, ou pelo menos de parte deles; b) ancestralidade comum com os ocupantes originais destas terras; c) cultura em geral, ou em manifestações específicas (tais como religião, vivem sob um sistema tribal, pertença a uma comunidade indígena, vestido, meios de subsistência, estilo de vida, etc.); d) linguagem (se usado como a única língua, como língua materna, como o meio habitual de comunicação em casa ou na família, ou como o principal, preferida, a linguagem habitual, geral ou normal); e) residência em certas partes do país, ou em determinadas regiões do mundo; e, f) outros fatores relevantes.

³²COBO, José R. Martínez, 1984, Relator Especial das Nações Unidas para a Sub-Comissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias. ONU. In: State of the World's Indigenous Peoples, ONU, 2015.

Em uma base individual, indígena é aquele que pertence a essas populações indígenas através da auto-identificação como indígena (consciência de grupo) e é reconhecido e aceito por essas populações como um dos seus membros (aceitação pelo grupo). Este preserva para estas comunidades o direito soberano e o poder para decidir quem pertence a eles, sem interferência externa.

No Brasil, o Estado nacional define “índio ou silvícola” como:

todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional e conceitua “comunidade indígena ou grupo tribal como um conjunto de famílias ou comunidades índias, quer vivendo em estado de completo isolamento em relação aos outros setores da comunhão nacional, quer vivam em contatos intermitentes ou permanentes, sem, contudo estarem neles integrados”(Art. 3º, Estatuto do Índio. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973).

Sobre esta definição, o Supremo Tribunal Federal (STF), como responsável pela guarda da Constituição (Art. 102, CF), firmou o entendimento de que, na Constituição Federal (CF), o substantivo *índios* é usado para exprimir a diferenciação dos aborígenes por numerosas etnias, sendo o objetivo da Constituição Federal retratar a diversidade indígena, tanto interétnica quanto intraétnica, pois é índio tanto o indígena em processo de aculturação quanto os silvícolas, estes, sim, índios ainda em primitivo estágio de habitantes da selva (STF, 2013)³³.

Tanto no plano internacional, quanto no nível nacional, a política indigenista em vigor tem, portanto, o traço principal e mesmo central de que a identidade indígena é historicamente determinada pela ancestralidade comum com os ocupantes originais das terras, existentes antes da chegada do colonizador europeu, além de outros aspectos como linguagem, residência (partes do país, ou em determinadas regiões do mundo) e outros traços culturais fundamentais (religião, vida tribal, pertencimento comunitário indígena, vestuário típico, estilo de vida, etc.). São direitos de centenas de milhões de pessoas. Para a ONU, os indígenas formam populações no mundo estimadas entre 300 a 500 milhões de pessoas, que correspondem entre 4,5% e 7,5% da população mundial (ONU, 2015).

No Brasil, os Censos de 1991, 2000 e 2010 do IBGE revelam que a população indígena brasileira saltou de 294,1 mil indígenas em 1991, para 817,9 mil indígenas, em 2010, mais do que dobrando o contingente daqueles que se autodeclararam indígenas nos referidos períodos intercensitários. Os indígenas correspondiam a 0,20% da população brasileira em 1991, daí passando para 0,43% da população total, tanto em 2000 quanto em 2010, quando então se estabilizaram, segundo o IBGE.

³³STF, Embargo de Declaração na Petição nº 3.388 Roraima. Relator: Min. Roberto Barroso. 23/10/2013.

A tabela seguinte mostra, no Brasil, a trajetória no período da população indígena total, urbana e rural, de acordo com os Censos do IBGE de 1991, 2000 e 2010.

Tabela 06 – Brasil: população residente, por domicílio e condição de indígena (1991/2010).

População	1991	2000	2010
Total ⁽¹⁾	146.815.790	169.872.856	190.755.799
Não indígena	145.986.780	167.932.053	189.931.228
Indígena	294.131	734.127	817.963
% Pop. Indígena/Pop. Total	0,20	0,43	0,43
Urbana ⁽¹⁾	110.996.829	137.925.238	160.925.792
Não indígena	110.494.732	136.620.255	160.605.299
Indígena	71.026	383.298	315.180
% Pop. Indígena/Pop. Urbana	0,06	0,28	0,20
Rural ⁽¹⁾	35.818.961	31.947.618	29.830.007
Não indígena	35.492.049	31.311.798	29.325.929
Indígena	223.105	350.829	502.783
% Pop. Indígena/Pop. Rural	0,62	1,10	1,69

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1991/2010.

Nota: considerou-se como população residente não indígena as categorias de 1 a 4 do quesito da cor ou raça⁽¹⁾ inclusive sem declaração de cor ou raça.

2.2.2 A Política de Direitos Humanos dos Povos Indígenas

A revolução social e cultural que ocorreu na Europa, nos EUA e nas Américas de modo geral, nas décadas de 1960 e 1970, também se estendeu na direção da questão indígena, no que diz respeito aos aspectos relativos às terras, situação das populações indígenas diante das necessidades básicas como o reconhecimento pelos estados nacionais de suas identidades étnicas, bem como dos seus direitos de serem diferentes, sem perderem a oportunidade de acesso às conquistas dos novos tempos. Segundo a ONU, os povos indígenas e tribais também despertaram para a realidade de suas origens étnicas e culturais e, conseqüentemente, para seu direito de serem diferentes sem deixarem de ser iguais.

O Brasil tem grande população indígena e faz parte da Organização Internacional do Trabalho – OIT (1919) como Estado membro, sendo um dos 10 países com assento permanente no seu Conselho de Administração. Como uma das agências da Organização das Nações Unidas, a OIT foi criada com a missão de promover oportunidades para que homens e mulheres possam ter acesso a um trabalho decente e produtivo, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade. Dentre essas missões se inscreve a preocupação com as chamadas “populações indígenas”, preocupação que tem se traduzida nas últimas seis décadas e meia em recomendações da Comissão de Peritos em Trabalho Indígena da OIT com vistas à adoção de normas internacionais sobre as condições de trabalho das populações indígenas.

Algumas dessas recomendações resultaram em convenções, como a Convenção n° 107, de 1957, sobre as populações indígenas e tribais, aprovada pelo Decreto Legislativo n° 20, de 1965, do Congresso Nacional, e promulgada pelo Executivo através do Decreto n° 58.824, de 14 de julho de 1966, tratando, sobretudo, de seus direitos à terra, *in verbis*:

o direito de propriedade, coletivo ou individual, será reconhecido aos membros das populações interessadas sobre as terras que ocupem tradicionalmente (Artigo 11, Convenção n. 107/1957), assegurando às mesmas no quadro da legislação nacional: as modalidades dos direitos de propriedade e de disposição das terras consagradas pelos costumes das populações, protegendo a propriedade ou o uso de terras pertencentes a essas populações contra os interesses de pessoas estranhas a essas populações (Artigo 13, Convenção n. 107/1957).

As condições de trabalho (arts. 15 a 18), de saúde (art. 20)³⁴ e de educação (arts. 21 a 26) indígenas também foram objeto da Convenção 107/1957. Ocorre que a Convenção 107 foi concebida sob o princípio de o Estado garantir a “proteção das populações interessadas e sua integração progressiva na vida dos respectivos países”. Assim, o Estado teria que “criar possibilidades de integração nacional, com exclusão de toda medida destinada à assimilação artificial dessas populações”. Para a OIT, apesar de a Convenção 107 ser considerada “um marco histórico no processo de emancipação social dos povos indígenas, a mesma passou a ser criticada por suas tendências integracionistas e paternalistas” (OIT, 2011, p. 7), e que em 1986 o Comitê de Peritos considerou-a obsoleta e sua aplicação inconveniente no mundo moderno.

Sua concepção de integração através de processos de assimilação foi revista e substituída pela Convenção Indígena sobre Povos Tribais n° 169, na 76ª Conferência Internacional do Trabalho, em 1989, constituindo o primeiro instrumento internacional vinculante que trata, especificamente, dos direitos dos povos indígenas e tribais:

a autoidentidade indígena ou tribal é uma inovação do instrumento, ao instituí-la como critério subjetivo, mas fundamental, para a de povos sujeito da Convenção, isto é, nenhum Estado ou grupo social tem o direito de negar a identidade a um povo indígena ou tribal que como tal ele próprio se reconheça.

Os conceitos básicos que norteiam a interpretação das disposições da Convenção são a consulta e a participação dos povos de definir suas próprias prioridades de desenvolvimento na medida em que afetem suas vidas, crenças, instituições, valores espirituais e a própria terra que ocupam ou utilizam (OIT, 2011, p.8).

A ONG inglesa “Survival Internacional” relata que, apesar de a Convenção 169 da OIT estar valendo desde 1989, apenas 22 países a ratificaram até agora (SURVIVAL, 2015). A Survival faz “lobby” sistemático na defesa da aplicação da “única lei internacional que

³⁴Artigo 20. 1. Os governos assumirão a responsabilidade de colocar serviços de saúde adequados à disposição das populações interessadas. 2. 3. O desenvolvimento de tais serviços acompanhará a aplicação de medidas gerais de progresso social, econômico e cultural.

reconhece e protege os direitos de propriedade da terra dos povos indígenas”, e define uma série de normas mínimas em matéria de consulta e consentimento (SURVIVAL, 2015, p.02).

O Brasil se inscreve entre esses 22 países, pois ratificou a Convenção em julho de 2002, que entrou em vigor no país um ano depois (2003), vindo a integrar o Direito brasileiro, ao ser aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143/2002 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.051/2004 (STF, 2013). O país aderiu, portanto, ao instrumento de Direito Internacional mais abrangente para essa matéria, que procura garantir aos povos indígenas e tribais os direitos mínimos de salvaguardar suas culturas e identidade no contexto das sociedades que integram, se assim desejarem (OIT, 2011). Mesmo assim, a maioria dos governos se recusa a ratificá-la (SURVIVAL, 2015).

Este é o mais importante instrumento da política internacional dos Direitos Humanos dos Povos Indígenas e Tribais, das Nações Unidas, pois constitui o principal referencial de balizamento das ações das agências e dos organismos internacionais e das Organizações Não Governamentais nas suas interações e relações com as agências e organismos nacionais, e sociedades locais no que diz respeito às ações voltadas para as populações indígenas.

A OIT destaca inovações e avanços da política de Direitos Humanos dos Povos Indígenas da Convenção nº 169 em relação ao contexto político, até então em vigor, elencando a auto-identidade indígena ou tribal como a inovação institucional de maior relevância, ao estabelecê-la como critério subjetivo, mas fundamental, para a definição da identidade indígena ou dos povos sujeito da Convenção. Para a OIT, “nenhum Estado ou grupo social tem o direito de negar a identidade a um povo indígena ou tribal que como tal ele próprio se reconheça” (OIT, 2011, p. 7).

A Convenção 169, como ficou conhecida, inovou também ao adotar a distinção entre os termos “populações” e “povos”. Para a OIT, o termo “populações” deve ser traduzido com o sentido de transitoriedade e contingencialidade, enquanto o termo “povos” caracteriza segmentos nacionais com identidade e organização próprias, cosmovisão específica e relação especial com a terra que habitam, mas que, “na interpretação das disposições do instrumento, o emprego do termo “povos”, nessa acepção, limita-se exclusivamente ao âmbito das competências da OIT, sem nenhuma implicação que possa contradizer ou contrariar outras possíveis acepções previstas no Direito Internacional” (OIT, 2011, p. 8).

De todo modo, parece que o Supremo Tribunal Federal procurou se antecipar, firmar e esclarecer o entendimento do Estado brasileiro sobre o significado dos termos “território”, “terras” e “povos” indígenas à luz da Constituição Federal:

somente o território enquanto categoria jurídico-política é que se põe como o preciso âmbito espacial de incidência de uma dada Ordem Jurídica soberana, ou autônoma. O substantivo terras é termo que assume compostura nitidamente sociocultural, e não política. A Constituição teve o cuidado de não falar em territórios indígenas, mas, tão só, em terras indígenas. A traduzir que os grupos, organizações, populações ou comunidades indígenas não constituem pessoa federada. Não formam circunscrição ou instância espacial que se orne de dimensão política. Daí não se reconhecer a qualquer das organizações sociais indígenas, ao conjunto delas, ou à sua base peculiarmente antropológica a dimensão de instância transnacional. Pelo que nenhuma das comunidades indígenas brasileiras detém estatura normativa para comparecer perante a Ordem Jurídica Internacional como Nação, País, Pátria, território nacional ou povo independente. Sendo de fácil percepção que todas às vezes em que a Constituição de 1988 tratou de nacionalidade e dos demais vocábulos aspeados (País, Pátria, território nacional e povo) foi para se referir ao Brasil por inteiro³⁵.

A posição do STF refuta a utilização do termo “povos indígenas” ao estabelecer que a Constituição Federal sempre que utilizou o vocábulo “povo” foi para se referir ao Brasil por inteiro, assim como não reconheceu como politicamente legítimo o emprego do termo “território” indígena, mas sim “terras indígenas”³⁵. Neste sentido, a consulta e a participação dos indígenas são os vetores conceituais básicos de balizamento para a interpretação das disposições da Convenção atinentes aos direitos desses povos de definir suas próprias prioridades de desenvolvimento na medida em que afetem suas vidas, crenças, instituições, valores espirituais e a própria terra que ocupam ou utilizam (OIT, 2011).

O STF reconhece que a consulta aos indígenas é um elemento central da Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho, mas ressalva que esse direito de participação não é absoluto – como, de resto, nenhum outro. É que existem certos interesses também protegidos pela Constituição que podem excepcionar ou limitar, sob certas condições, o procedimento de consulta prévia:

dessa forma, estando a terra indígena em faixa de fronteira, o que se dá no caso ora em exame, o usufruto dos índios sobre a terra estará sujeito a restrições sempre que o interesse público de defesa nacional esteja em jogo. A instalação de bases militares e demais intervenções militares a critério dos órgãos competentes, ao contrário do que parece se extrair da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas e da Convenção nº 169 da OIT, será implementada independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI. O mesmo deverá ocorrer quando o interesse da defesa nacional coincidir com a expansão da malha viária ou das alternativas energéticas e o resguardo de riquezas estratégicas, conforme manifestação favorável do Conselho de Defesa Nacional (CF, 1988).

Constata-se assim que essas definições enfrentam problemas e polêmicas que todas as definições que estabelecem diferenciações sociais enfrentam e, principalmente, quando se referem ao domínio, destinação e uso do território nacional em faixa de fronteira.

³⁵STF, Ministro-relator Roberto Barroso, Embargo de Declaração na Petição nº 3.388, acerca da Raposa-Serra do Sol, no Estado de Roraima, 23/10/2013.

Por exemplo: os negros africanos. No Brasil, eles não são indígenas segundo o conceito de José R. Martínez Cobo, porque, apesar de serem antigos, mais do que seculares, formam populações de ascendência pós-presença europeia nas Américas, após o século XV. Na África, os negros formam populações majoritárias de existência anterior à presença do colonizador europeu. No seu continente os negros são indígenas? Pelo critério de Cobo, ter-se-ia situações, como a da África do Sul, em que os negros são maioria e na atualidade governam o país, mas não seriam considerados indígenas. E as etnias negras minoritárias, seriam consideradas indígenas?

Na atualidade, no Brasil, “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” (§ 2º, art. 231, CF, 1988). Ou seja, os indígenas não são os titulares proprietários das terras que ocupam, mas a União. A Convenção n. 169 traz à discussão a questão do reconhecimento do direito de posse e da propriedade das terras indígenas, preceituando medidas a serem tomadas para salvaguardar esses direitos, inclusive as terras que não sejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais tenham tido, tradicionalmente, acesso para suas atividades e subsistência.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a posição do Estado brasileiro quanto à questão da propriedade das terras ocupadas pelos indígenas, no julgamento do Embargo de Declaração na Petição nº 3.388, acerca da Raposa-Serra do Sol, no Estado de Roraima, de 23/10/2013, tendo por relator o ministro Roberto Barroso:

são terras que se submetem unicamente ao primeiro dos princípios regentes das relações internacionais da República Federativa do Brasil: a soberania ou independência nacional (inciso I do art. 1º da CF). 5.2. Todas as terras indígenas são um bem público federal (inciso XI do art. 20 da CF).

Nenhuma terra indígena se eleva ao patamar de território político, assim como nenhuma etnia ou comunidade indígena se constitui em unidade federada. Cuida-se, cada etnia indígena, de realidade sócio-cultural, e não de natureza político-territorial.³⁵

Essas evidências alimentam a expectativa de que este dispositivo da Convenção n. 169, da OIT, tem grande potencial de fortalecimento político de demandas e reivindicações indígenas, a médio e longo prazos, quanto a propriedade e domínio das terras que ocupam, observadas, porém, as condicionantes nacionais a serem enfrentadas, como as estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal, no caso do Brasil.

Os instrumentos voltados para os Direitos Humanos dos Povos Indígenas e das minorias étnicas têm amplitude marcada, além da Convenção 107, de 1952 (já superada), e da Convenção n. 169/1989, pelas seguintes respostas internacionais aos indígenas:

1972 - O Estudo do Problema da Discriminação contra Populações Indígenas, também conhecido como estudo Martinez Cobo.

1982 - O Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas é estabelecido pelas Nações Unidas.

1984 - O Estudo do Problema da Discriminação contra Populações Indígenas é apresentado à ONU.

1985 - O Fundo de Contribuições Voluntárias para Populações Indígenas é criado.

1989 - Convenção da OIT nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Estados Independentes é adotado.

1992 - A Conferência da Terra do Rio (RIO-92) adota a Convenção sobre Diversidade Biológica.

1993 - A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda o estabelecimento de um Fórum Permanente sobre Questões Indígenas.

1993 - Ano Internacional dos Povos Indígenas do Mundo.

1994 - A primeira Década Internacional dos Povos Indígenas é lançado (1994-2004).

1994 - O Fundo Voluntário para apoiar projetos de pequena escala durante a Década é criado.

1998 - Primeira Mesa Redonda sobre Propriedade Intelectual e Povos Indígenas, organizado pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI).

2000 - Criação do Fórum Permanente das Nações Unidas sobre Questões Indígenas (UNPFII).

2001 - O mecanismo de um Relator Especial sobre os Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e Liberdades dos Povos Indígenas é estabelecido pela Comissão de Direitos Humanos.

2002 - Um fundo voluntário para comunidades indígenas e locais é estabelecido pela Convenção sobre Diversidade Biológica.

2003 - Um fundo voluntário é estabelecido pela Organização das Nações Unidas para apoiar o Fórum Permanente.

2005 - A Segunda Década Internacional dos Povos Indígenas é lançado (2005-2015), incluindo um fundo para apoiar projetos de pequena escala.

2005 - Um fundo voluntário para comunidades indígenas e locais é criado pelo World Intellectual Property Rights.

2007 - A Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas é aprovada pela Assembleia Geral da ONU.

2007 - O novo Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos Povos Indígenas é estabelecido pelo Conselho de Direitos Humanos.

2014 - Reunião de Alto Nível do Plenário da Assembleia Geral das Nações Unidas, também conhecida como a Conferência Mundial sobre Povos Indígenas.

A estrutura de governança internacional do Regime Internacional dos Direitos Humanos dos Povos Indígenas se encontra, portanto, devidamente concebida e formalizada no âmbito da ONU, organizada com base: no Fórum Permanente das Nações Unidas sobre Questões Indígenas; no Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos Povos Indígenas; nos fundos voluntários de apoio aos povos indígenas; e, no apoio ao Fórum Permanente dos Povos Indígenas (ONU). Além da base organizacional, há os instrumentos normativos de Direito Internacional, como a Convenção nº 169/1989 e a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada em 2007, inclusive pelo Brasil, reconhece aos povos indígenas todos os direitos humanos em vigor no direito internacional, embora reconheça “que a situação dos povos indígenas varia conforme as regiões e os países e que se deve levar em conta o significado das particularidades nacionais e regionais e das diversas tradições históricas e culturais” (Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas).

A Declaração traz no seu artigo 3º o tema da autodeterminação dos povos indígenas nos seguintes termos: “*os povos indígenas têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito determinam livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural*” (Artigo 3º).

O tema se encontra aberto à polêmica em razão do temor de que o reconhecimento da autodeterminação dos povos indígenas estimule a proliferação de processos de secessão, considerando que o direito à autodeterminação já se encontra consagrado no Direito Internacional, tratando-se do direito em virtude do qual todos os povos determinam livremente o seu estatuto político e asseguram livremente o seu desenvolvimento econômico, social e cultural sem serem submetidos a formas de colonialismo ou de opressão estatal.

O dispositivo abre a possibilidade para que uma etnia indígena crie imensas dificuldades à realização de investimentos que os interesses majoritários decidam realizar. Por exemplo, a construção de uma rede de transmissão de energia elétrica ao longo de uma rodovia existente, mas que atravessa trechos ou partes de terras indígenas. Por exemplo, a construção de uma hidrelétrica que se localize em trecho de rio que corte e banhe terras indígenas.

Admitindo-se a hipótese de que a autodeterminação seja entendida no sentido estrito como espécie de autogoverno ou de autonomia, afastado o risco de ocorrer secessão. Neste

cenário, o poder de autogoverno desta etnia tem o direito de se sobrepor à decisão do governante eleito pela vontade majoritária da Nação. Caso contrário, a decisão majoritária poderá ser entendida como violação dos Direitos Humanos dos Povos Indígenas?

Anjos Filho (2009) pontua diversos aspectos de grande relevância quanto ao direito de autodeterminação dos povos indígenas, dentre os quais destaca que este instituto internacional constitui um dos pontos essenciais do conceito de desenvolvimento humano, pois a autodeterminação é necessária para o alargamento das possibilidades de escolha dos povos indígenas e para o incremento do bem-estar de todos os seus integrantes, existindo, inclusive, a possibilidade de secessão, ou seja, de um povo decidir formar um novo Estado soberano. Para Anjos Filho, negar o direito de autodeterminação aos indígenas implica admitir que nem todos os povos possuem os mesmos direitos, o que seria uma franca violação à igualdade e beiraria o racismo, embora, no que diga respeito ao risco de secessão, essa possibilidade se revele remota, levando em conta que:

parece não haver dúvida de que no presente momento o sistema internacional de direitos humanos não admite como regra geral a possibilidade de secessão dos povos em geral, indígenas ou não, com base no direito à autodeterminação, priorizando a integridade dos Estados nos quais estão inseridos, o que pode ser excepcionado apenas em raras situações de opressão (ANJOS FILHO, 2009, p.590).

É que a autodeterminação abre a possibilidade de ser interpretada como um fenômeno relacional em que a interação ocorre em regime de cooperação, a partir do qual, segundo Anjos Filho (2009, p. 602), “os diversos povos exercem esse direito sem, entretanto, romperem com o Estado no qual se encontram, mantendo com o mesmo, ao contrário, relações contínuas e duradouras”.

O Estado Nacional brasileiro se manifestou diretamente sobre o tema autodeterminação, através do Supremo Tribunal Federal, em relação à questão indígena, pelo menos no processo que envolveu a definição das terras indígenas Raposa-Serra do Sol, no Estado de Roraima.

O Relatório do Ministro Ayres de Brito não deixa dúvidas de que as terras indígenas são partes essenciais do território estatal-brasileiro sobre o qual incide, com exclusividade, o Direito nacional. Apesar de abrir enorme margem à discussão e ao debate quando afirma que este Direito não é o Direito “emanado de um outro Estado soberano, tampouco o de qualquer organismo internacional, a não ser mediante convenção ou tratado que tenha por fundamento de validade a Constituição Brasileira de 1988”³⁶. Ora, o Brasil é signatário tanto da

³⁶Ministro Ayres de Brito, Relator da Petição 3.388, Roraima, STF, 2009.

Convenção n° 169/1989, quanto da Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Mas logo a seguir o próprio Ministro esclarece o entendimento aprovado pelo STF que afasta a possibilidade de assimilação do instituto da autodeterminação como mecanismo de secessão ou mesmo de autogoverno indígena no sentido administrativo:

donde a conclusão de que, em tema de índios, não há espaço constitucional para se falar de polis, território, poder político, personalidade geográfica; quer a personalidade de direito público interno, quer, com muito mais razão, a de direito público externo. O que de pronto nos leva a, pessoalmente, estranhar o fato de agentes públicos brasileiros aderirem, formalmente, aos termos da recente "Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas" (documento datado de 13 de setembro de 2007), porquanto são termos afirmativos de um suposto direito à autodeterminação política, a ser "exercido em conformidade com o direito internacional".

Declaração, essa, de que os índios brasileiros nem sequer precisam para ver a sua dignidade individual e coletiva juridicamente positivada, pois o nosso Magno Texto Federal os protege por um modo tão próprio quanto na medida certa. Bastando que ele, Magno Texto Brasileiro, saia do papel e passe a se incorporar ao nosso cotidiano existencial, num itinerário que vai da melhor normatividade para a melhor experiência.

É a nossa Constituição que os índios brasileiros devem reverenciar como sua carta de alforria no plano socioeconômico e histórico-cultural; e não essa ou aquela declaração internacional de direitos, por bem intencionada que seja³⁶.

CAPÍTULO III

3 DESAFIOS DO SÉCULO XXI: GOVERNANÇA INTERNACIONAL, DEGRADAÇÃO AMBIENTAL E DIREITOS HUMANOS

3.1 ONU: BREVE GÊNESE HISTÓRICA DA POLÍTICA INTERNACIONAL DE MEIO AMBIENTE E DOS DIREITOS HUMANOS

O meio ambiente como objeto de política internacional é fenômeno historicamente recente. Sua consolidação está associada à criação e ao amadurecimento institucional da Organização das Nações Unidas (1945) e de suas estruturas, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), bem como seus programas globais, como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA, 1972) e para o Desenvolvimento (PNUD)³⁷, e as Organizações Não Governamentais (ONGs).

Como principal organização internacional governamental³⁸, constituída originariamente por 51 Estados, em 1945, sob a liderança dos EUA, França, URSS, Reino Unido e China, a ONU começou por realizar, já em 1949, a importante Conferência das Nações Unidas sobre a Conservação e Utilização de Recursos Naturais (UNSCCUR), em Lake Success, Nova York (EUA).

Mais relevante ainda neste contexto é destacar que, de 1949 a 1972, as atividades diplomáticas da ONU e das ONGs não foram pontuais e nem se concentraram nas grandes conferências. Elas se mostram bem frequentes no período, tanto na realização de convenções e protocolos na área ambiental, em relação à proteção de animais e conservação da natureza de modo geral, quanto nas questões estratégicas e militares (conflitos nucleares, tratado de não proliferação de armas atômicas, II UNCTAD de 1968), como o tratado que proscreeu as armas atômicas na América Latina (Tratado de Trateloico) em detrimento das questões econômicas e comerciais.

³⁷O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é a rede de desenvolvimento global da Organização das Nações Unidas.

³⁸Art. 3º. Os Membros originais das Nações Unidas serão os Estados que, tendo participado da Conferência das Nações Unidas sobre a Organização Internacional, realizada em São Francisco, ou, tendo assinado previamente a Declaração das Nações Unidas, de 1 de janeiro de 1942, assinarem a presente Carta, e a ratificarem, de acordo com o Artigo 110.

Ainda no período de 1949 até 1972, a ONU realizou ou colaborou na realização de quase 70 convenções e protocolos sobre a proteção do meio ambiente (Anexo I). É que a partir da década de 1960, verificou-se a ampliação e o aprofundamento das possibilidades de alternância nas formas de relações entre os países ao longo da Guerra Fria, surgindo no período sinais significativos da implementação do multilateralismo ambiental até como reação ao avizinhamento da crise ambiental. Seus contornos planetários começaram, então, a tomar forma e significado, suscitando a necessidade de novos padrões de relacionamento com a natureza e seus recursos.

Essa iminência do poder de pressão da onda ambientalista foi logo percebida pelos representantes dos Estados nacionais na ONU. Por exemplo, o representante do Brasil relatou sua clara percepção das mudanças, expressa no discurso do chanceler João Augusto de Araújo Castro em 1963, na ONU. Por seu caráter didático sobre a Nova Ordem que se instalara, vejamos breve trecho desse discurso:

o mundo de 1963 não é o mundo pré-atômico de 1945, e não é em vão que se vivem dezoito anos de história, em plena era nuclear. A entrada para a Organização Internacional de um numeroso contingente de novos estados-membros, sobretudo africano e asiático, foi, sob todos os aspectos, profundamente benéfica para a vida internacional toda. É que – objetivamente colocados, por seus problemas, anseios, necessidades e desígnios, fora dos polos da guerra fria – esses novos estados-membros, pela força de sua presença, de seu número e de seus argumentos, compeliram a todos os estados-membros a viver e a interpretar a realidade da arena internacional sob uma visão inteiramente nova. É lícito, por esse motivo, afirmar que, no cenário internacional, como no seio da Organização Internacional que o reflete, se assiste a uma relativa obsolescência da polarização do mundo em duas grandes fatias ideológicas. As ideias são importantes, mas nenhuma ideia sobrevive ao espírito que a anima (FRANCO, 2004, p. 189).

Araújo Castro registra, portanto, a percepção da mudança rápida e intensa da política internacional no período. As mudanças no Pós-II Guerra se aprofundaram da tal forma que os tradicionais expedientes diplomáticos tiveram que incorporar estruturas e ações para além do bilateralismo na direção das crescentes e complexas relações internacionais multilaterais, como a discussão das questões ambientais nos fóruns internacionais. Os problemas e os fenômenos de natureza difusa, como os da poluição e dos direitos humanos, por exemplo, forçaram os Estados nacionais a repensarem suas relações internacionais na medida em que referidos problemas não são resolvíveis por atos de força militar (*hard power*) e que ao mesmo tempo pressionam o tradicional conceito de soberania territorial plena. A experiência multilateral da ONU prosperou em tal contexto, que contou com a ascensão econômica da Alemanha, do Japão e de alguns outros países em desenvolvimento, notadamente os tigres asiáticos.

É neste contexto de multilateralismo e de começo de enfrentamento das questões ambientais e de direitos humanos que floresce a ideia da interdependência entre os Estados nacionais. A noção de interdependência foi mal recebida pela diplomacia brasileira, que via nela mais um instrumento de subordinação e de pressão das potências mundiais sobre os países subdesenvolvidos. O conceito foi duramente atacado pelo Brasil, em discurso na ONU, do embaixador brasileiro Araújo Castro:

a fim de propiciar um melhor ordenamento internacional [...] as Grandes Potências parecem agora favorecer um conceito de interdependência que implicaria em sensível atenuação do conceito e da prática da soberania nacional. Sustentamos que a interdependência pressupõe a independência, a emancipação econômica e a igualdade soberana entre os Estados. Primeiro sejamos independentes. Depois sejamos interdependentes (VISENTINI, 2004, p. 141).

A respeito da interdependência, Held et al. (1999) assinalam que se vive em um mundo em que praticamente todos os Estados-nação ficaram gradualmente enredados e funcionalmente se tornaram parte de um padrão mais amplo de transformações e fluxos globais. Eles radicalizam na defesa da interdependência ao ponto de sustentarem que o mundo está longe de ser um mundo de “civilizações distintas” ou simplesmente uma sociedade internacional de estados. O mundo tornou-se uma ordem global fundamentalmente interligada, marcado por padrões intensos de intercâmbio, bem como por padrões claros de poder, hierarquia e desigualdade (HELD et al., 1999).

Ao estabelecer essa formulação que postula a existência e até a inexorabilidade de ordem tão global, a política, então, tende a ser tratada como luta ideológica pelo controle do futuro. Assim sendo, há de se indagar quais são os projetos políticos existentes pelos quais se lutaria para controlar o futuro? Para Held et al. (1999), trata-se da definição de projeto de sociedade internacional, com o objetivo de civilizar e democratizar a globalização contemporânea. Na essência desta visão há evidente questionamento da possibilidade de o Estado nacional conduzir diretamente a domesticação da globalização, o que implica na discussão sobre o tamanho do Estado e do seu papel no processo, pois o que está em “xeque” pela globalização é o próprio conceito tradicional ou “vestfaliano” de soberania territorial.

Sobre referida questão há diversos projetos que propõem diferentes caminhos para se construir tal domínio. Dentre os mesmos, há o projeto do *liberal-internacionalismo* e sua proposta de reforma da governança global com base na ética de “direitos e responsabilidades comuns” (direitos humanos, eleições livres e justas e democracia multipartidária, tolerância, liberdade, comércio livre, sustentabilidade ambiental e uma forte noção de solidariedade internacional). Desta forma, como há a proposta de construção do projeto de “democracia

cosmopolita", que propõe que se faça a "reconstrução da governança global", fundada na noção de "autonomia democrática" de uma sociedade de Estados ou sociedade internacional.

Esta existe, conforme Hedley Bull, quando um

grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns (BULL, 2002, p. 19).

Consoante Held et al. (1999), cada uma dessas alternativas, embora discretamente distintas, assume a inevitabilidade de que o futuro seja caracterizado pela unidade global. Bull (2002) reforça tal ideia ao defender que os Estados formam sociedade internacional ao reconhecerem certos interesses comuns e ao se vincularem a determinadas regras no seu inter-relacionamento, tais como a de respeitar a independência de cada um, honrar os acordos e limitar o uso recíproco da força. Ao mesmo tempo, cooperam para o funcionamento de instituições tais como a forma dos procedimentos do direito internacional, a maquinaria diplomática e a organização internacional, assim como os costumes e convenções da guerra.

Vale assinalar que a noção de interdependência se desenvolveu fortemente associada à concepção de segurança ambiental que prosperou nas últimas três décadas e meia como fenômeno político internacional de impacto global: seja por decorrência da poluição dos mares, do ar, dos desmatamentos e dos efeitos das alterações climáticas, seja em razão dos interesses de expansão da economia “verde” ou do capitalismo “verde” que reifica³⁹ os recursos ambientais, transformados que são em “capital natural”.

O discurso da sustentabilidade ecológica, econômica, social e política ganhou feições ideológicas que se apresentam num amplo leque que abriga desde as concepções da chamada sustentabilidade forte, que defende a concepção do crescimento zero tanto da economia quanto da demografia, passando por gradações intermediárias, até o outro extremo da sustentabilidade fraca, que defende a concepção de que a ciência e a tecnologia podem assegurar a substituição, gradativamente, do “capital natural” pelo “capital artificial”, fruto da capacidade humana de equacionar problemas. Estes argumentam, por exemplo, que a energia atual oriunda de recursos fósseis será substituída, principalmente, pela energia solar, fonte praticamente inesgotável de energia, bem como pela energia eólica.

Abrem-se, assim, diversas possibilidades civilizatórias que implicam em diferentes concepções ideológicas sobre as relações entre o ser humano e a “natureza”, como por

³⁹“A reificação configura-se como o processo pela qual, nas sociedades industriais, o valor (do que quer que seja: pessoas, relações inter-humanas, objetos, instituições) vem apresentar-se à consciência dos homens como valor sobretudo econômico, valor de troca: tudo passa a contar, primariamente, como mercadoria. (...) esse mecanismo produz e reproduz, perpetua e apresenta relações sociais como relações entre coisas (COSTA, 2004, p. 67).

exemplo, a proposta pela “descarbonização” da economia, razões pelas quais, a seguir, serão feitas algumas considerações analíticas sobre as mesmas. As principais matrizes do pensamento político mostram essas visões ou percepções da política sobre tais relações de poder, embora nem sempre com nitidez.

3.2 MEIO AMBIENTE E GOVERNANÇA: ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS

A premissa, o ponto de partida é que se vive em uma sociedade internacional anárquica, mas na linha “hobbesiana” de que no campo das relações internacionais, “as repúblicas, se consideradas em si mesmas, estão em estado de natureza, isto é, de hostilidade recíproca” (HOBBS, 2012, p. 7) do mesmo modo que no campo das relações domésticas, ou seja, as relações internacionais são, na essência, um cenário de competição, de disputas e de conflitos entre os Estados. Para Hobbes, e outros pensadores da escola realista, não deveria ou poderia existir um contrato social dos Estados que pusesse fim à anarquia internacional (BULL, 2002).

Nesse sentido, a hipótese de existência de um governo mundial ou universal fica afastada, em contraste ao pensamento daqueles que levam a analogia com a sociedade nacional mais adiante:

Para abranger não só a concepção do estado de natureza, mas também de um contrato social entre os estados que reproduza em escala universal as condições da ordem que pode existir dentro de cada estado (BULL, 2002, p. 57).

Inobstante, trata-se de um estado de natureza bélico potencial e, por consequência, não significa que a guerra seja o estado efetivo permanente das relações internacionais. Isso abre caminhos para a análise da legitimidade das organizações internacionais estatais e as não governamentais, pois, segundo Hobbes (2012, p. 190):

As ligas entre Estados, acima dos quais não há qualquer poder humano constituído capaz de mantê-los em respeito mútuo, não apenas são legítimas como são também proveitosas durante o tempo que duram.

Já para as ligas de súditos de um mesmo Estado, Hobbes julgava-as desnecessárias para a preservação da paz e da justiça e até mesmo indesejadas porque “se a intenção for desconhecida é perigosa para o Estado, e injustamente oculta” (HOBBS, 2012, p. 190).

Mas a realidade sobre a qual o Estado moderno contemporâneo opera revela-se bastante diferente da realidade histórica de um século atrás, em face da aceleração das relações internacionais decorrentes do aprofundamento da integração econômica impulsionada pelo barateamento dos meios de transporte e comunicação dos países do mundo, desde os meados do século XX. Por exemplo, há algumas décadas, a política monetária nacional tinha efetividade e grande eficácia; já, na atualidade, ela se mostra impotente face o movimento dos capitais financeiros internacionais. A natureza do capitalismo não mudou, mas a dinâmica das suas relações internacionais sim, graças às tecnologias de comunicações e dos meios de transportes. A eficiência operacional (funcional) do capital se multiplicou, muitas vezes, e se espalhou por todos os lugares e locais do planeta, embora em ritmos, intensidades e tempos diferentes.

Assim, a ocupação e conquista militar do território natural deixou de ser pré-requisito do exercício do poder de um(uns) Estado(s) sobre outro(s), tratando-se mais da civilização do “bazar cultural mundializado” e do “centro comercial mundializado” (*global shopping mall*), que revela um mundo “movediço e quebradiço, refletindo uma espécie de megaterremoto, simultaneamente geo-histórico, econômico, político e cultural” (IANNI, 1998, p. 27).

Para Octavio Ianni, desse modo se:

Abalam mais ou menos drasticamente os territórios e as fronteiras de todos os tipos, compreendendo os quadros sociais e mentais de referência de uns e outros, indivíduos e coletividades ou povos, tribos, nações e nacionalidades, em todo o mundo” (IANNI, 1998, p. 1).

Citadas mudanças ocorrem de forma desigual e de modo contraditório em muitas das partes do mundo, seja nos países outrora centralmente planejados da Europa, seja nos países africanos e sul-americanos. Isso ocorre porque os países em desenvolvimento estão inclinados, segundo Cox (1983), a refletir as dinâmicas associadas ao que ele denomina revolução passiva, embora referidos países tentem seguir o "modelo" hegemônico exportado pelos Estados dominantes. Trata-se de tentativas (com graus variados de sucesso) para incorporar os componentes tecnológicos, econômicos e culturais do núcleo, bem como a forma política associada – a democracia liberal.

O espalhamento do capital envolve outras dimensões da vida humana, movendo-se tanto por via dos mecanismos de mercados, como por meio das estruturas do poder político, para capturar as outras dimensões da vida humana, tanto por dominação e subordinação, quanto por cooptação e cooperação. Presencia-se ao longo do processo a criação, a recriação e a mesclagem de ideologias à “esquerda” e à “direita”, tanto entre elas, quanto dentro das

mesmas. Para Ianni (1998, p.27), referidos processos convivem com “utopias, nostalgias e escatologias, em geral decantando ou exorcizando o jogo das forças sociais que fermentam os novos quadros sociais e mentais de referência”.

E, nesse cenário de profundas mudanças, surgem com vigor os movimentos ambientalistas. Vieram propondo mudanças nas relações socioambientais, espécie de ecopolítica que vem se fortalecendo, desde os anos 1950, através das OIGs e ONGs. Chegaram primeiro com cientistas e estudiosos mostrando os problemas ecológicos provocados pela “modernidade urbano-industrial” e, depois, surgiram os grupos de pressão e os movimentos sociais denunciando e atacando os problemas ambientais e seus responsáveis, sendo que, em seguida, entraram os Estados nacionais e seus governos.

Quase que de imediato ficou evidente a percepção de que o “problema ambiental” era uma questão que se situava para além da escala “local” ou “nacional” e se projetava para o campo das relações entre países e entre Estados nacionais. Também se alcançou a percepção de que o exercício de poder político e sua simbiose com o poder econômico no âmbito das relações internacionais teria que conviver com outros atores: não são Estados e nem empresas ou firmas, mas organizações não governamentais, que atuam fazendo muito barulho em prol da conservação do meio ambiente e na defesa dos direitos humanos dos indígenas.

Surge, assim, política internacional expressando interesses situados para além do estritamente comercial e de defesa militar, incluindo-se na agenda os interesses relativos à segurança ecológica do planeta, discutindo o provimento de bens (serviços) ambientais públicos, mediante a invocação de teses globais de interesses e de responsabilidades comuns. Mas também há outras questões decisivas a serem equacionadas, como, por exemplo, os mecanismos de financiamento da provisão dos referidos bens ou serviços ambientais públicos globais e de responsabilidades quanto às incidências e dos custos ambientais e seus respectivos responsáveis. Dizem respeito, ainda, ao estabelecimento das condições ou circunstâncias em que essa provisão seria reconhecida como tal, face às transversalidades, como as que existem em relação aos regimes das mudanças climáticas e da hidropolítica. E, principalmente, referem-se ao arranjo de governança de tal sistema internacional de bens ou serviços ambientais públicos globais. Enfim, há inúmeras questões a serem consideradas a respeito da geopolítica da biodiversidade associada às mudanças climáticas, principalmente se o enfoque for o da segurança ecológica do planeta.

O papel da ONU ganha outros significados durante as mudanças da política internacional devido: a) ampliação do número de Estados integrantes da ONU, de 51 para 193, de 1945 para 2010, respectivamente; b) emergiram com vigor outros atores na política

internacional, sendo as Organizações Não Governamentais internacionais as mais visíveis e proeminentes; c) a escala do problema ambiental se projeta do local para o internacional e assume a condição de fenômeno global, embora a ideologia da sustentabilidade tenha prosperado no seio da ONU; d) o caráter difuso e global da questão climática, cujas variações ocasionam consequências negativas ou prejudiciais (externalidades negativas) constituem a preocupação central ou principal da sociedade internacional; e, e) as soluções institucionais produzidas no âmbito da ONU refletem os interesses da maioria dos Estados nacionais.

Essas soluções são discutidas, sistematizadas e colocadas nas “vitrines” das Conferências mundiais da organização, entremeadas por inúmeras outras atividades, como a criação, em 1959, da lista internacional de natureza, parques e reservas equivalentes, pela UNESCO, com o auxílio da IUCN para preparar esta lista. A ONU apoia politicamente eminentes personalidades científicas e de negócios, como Julian Huxley, na criação em 1961 do *World Wildlife Fund* (Fundo Mundial para a Natureza), para focar a captação de recursos, e aumentar o apoio público para a conservação da natureza, as quais culminaram na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que foi realizada em Estocolmo (Suécia), em 1972, quando a UNESCO adotou a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural e a IUCN foi convidada a fornecer avaliações técnicas e monitoramento.

Referidas questões globais envolvem, quase sempre, relações multilaterais de poder entre Estados nacionais e entre estes e as organizações internacionais e segmentos da sociedade civil, representadas por ONGs. Se o poder consiste na capacidade do protagonista ou ente político interferir no comportamento dos demais, “consistente nos meios adequados à obtenção de qualquer vantagem” (HOBBS, 1979, p.78), por consequência, a Política Internacional pode ser entendida como “o estudo da lógica interna e da prática das ideologias políticas” ou como a “estrutura e funcionamento dos sistemas políticos estrangeiros (GONÇALVES, 2005, p. 7). Neste sentido, corresponde a ação de determinado Estado, ou qualquer outro ator internacional, para, de algum modo, influenciar outro Estado ou qualquer outro ator internacional. Para tanto, a ação inclui ou o uso da força ou a ameaça de sua utilização (*hard power*), ou pode se basear, parcialmente ou na totalidade, noutros elementos de indução (*light power ou soft power*) políticos ou econômicos (DOUGHERTY; BIRDZELL JÚNIOR, 2003).

Além dos Estados nacionais, emergiram outros atores internacionais importantes após a II Guerra Mundial: as ONGs e as OIs, sendo que o termo ONG surgiu ao final da guerra e

foi consagrado pelos 51 países fundadores da Organização das Nações Unidas (TAVARES, 1999), que o inseriram no artigo 71, da Carta das Nações Unidas, em 1945:

Art. 71. O Conselho Econômico e Social poderá entrar nos entendimentos convenientes para a consulta com **organizações não governamentais** (grifo nosso), encarregadas de questões que estiverem dentro da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o Membro das Nações Unidas no caso⁴⁰.

Desde 1945 há evidências crescentes de que as ONGs fazem a diferença na política ambiental global, assim como na política de direitos humanos. Mas, segundo Michele M. Betsill e Elisabeth Corell (2001), não há respostas bem documentadas e consistentes sobre as questões de como e em que condições as ONGs fazem essa diferença como atores políticos. É difícil tirar lições gerais sobre o papel das ONGs na política ambiental global, porque a literatura atual apresenta três pontos fracos. Em primeiro lugar, há uma tendência a tratar todos os estudos relacionados com as ONGs na área ambiental como um único corpo de pesquisa. Em segundo lugar, há uma surpreendente falta de especificação sobre o que se entende por "influência" e como identificar a influência das ONGs, em qualquer arena. Em terceiro lugar, a maioria dos estudos não chega a elaborar os mecanismos causais entre as ações das ONGs e resultados internacionais na área ambiental (BETSILL; CORELL, 2001).

E prosperaram bastante as ONGs que tratam de ecologia, meio ambiente, direitos humanos e de socioambientalismo de modo geral. Não há definição consensual universal de "ONG" e, como observa Peter Willett (2002, p.04), o termo "carrega conotações diferentes em circunstâncias diferentes". Muitas vezes, a ONG é definida por aquilo que não é, e não pelo que ela é. Em seu sentido mais amplo de compreensão do termo, literalmente, a ONG é a organização que não faz parte da estrutura do governo. O Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), segundo a Resolução 1996/31, afirma que a ONG deve ser considerada como "qualquer organização que não é estabelecida por uma entidade governamental ou acordo intergovernamental".

O termo "Organização Não Governamental" ou ONG entrou formalmente no jogo oficial das relações internacionais em 1945, por causa da necessidade de a ONU diferenciar em sua Carta entre os direitos de participação de agências especializadas intergovernamentais e as de organizações privadas internacionais. As ONGs foram incluídas formalmente no processo de construção de propostas de políticas como "consultores e observadores", isto é, funções "técnicas" ou de "certo controle difuso" dos representantes dos Estados como

⁴⁰Carta das Nações Unidas, 1945. Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC).

observadoras. Na ONU, praticamente todos os tipos de organismos privados podem ser reconhecidos como ONG. Eles só têm de ser independentes do controle do governo, não buscando desafiar os governos, seja como um partido político ou por um foco estreito sobre os direitos humanos, constituídos sem fins lucrativos e não criminal.

Assim, as definições de ONG variam, mas tradicionalmente, o termo "ONG" inclui os seguintes elementos: são particulares, sem fins lucrativos, não políticas, com finalidade não violenta, de base voluntária e são independentes do controle direto de qualquer governo (WILLETT, 2002, p. 06). Em síntese, certas organizações ou entidades da sociedade civil são consideradas ONGs pela ONU, mas podem não ter tal reconhecimento por parte dos Estados ou mesmo pelas entidades nacionais que congregam ONGs. Por exemplo, a Conferência das Igrejas Europeias, a Câmara Internacional de Comércio e a Internacional Socialista são ONGs para a ONU, mas para a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) nenhuma delas seria uma ONG (TAVARES, 1999).

O termo "ONG" é correntemente utilizado por entidades bilaterais ou multilaterais, organizações privadas ou públicas em todos os países ao redor de mundo. É assim desde que surgiram em 1945: as ONGs são objetos óbvios de controvérsias. Primeiro porque são organizações que atuam ao longo de todos os espectros ideológicos. Segundo porque elas se autoproclamam entidades legítimas do ponto de vista político-social de defesa das causas que abraçam. E terceiro, as ONGs vêm ocupando espaços políticos que eram praticamente monopólios estatais ou, pelo menos, eram espaços predominantemente estatais, preenchendo funções onde os mercados e os Estados têm falhado.

Um são portadoras das bandeiras de movimentos sociais (dos negros, dos indígenas, de defesa da criança, etc.) e dos direitos humanos; outras assessoram esses movimentos sociais, reúnem dados e informações necessários ao processo e existem, ainda, as ONGs que dão apoio a governos e às entidades empresariais. De fato, a fundamentação das ONGs quanto a sua pretensão de representarem o interesse público ou o bem comum, ao invés de interesses privados, têm considerável força moral quando ancoradas adequadamente aos princípios e valores globais (BOLI; THOMAS, 1999; RISSE, 2000).

A autoridade das ONGs para desempenhar o papel de guardiães morais, mantendo Estados e corporações dentro de padrões de honestidade (combate à corrupção), deriva desses *scripts* globais. Por exemplo, Clark (2001) atribui muito da capacidade da 'Anistia Internacional' para influenciar questões globais de direitos humanos em razão de sua firme fidelidade para com os princípios morais dos direitos humanos; o seu estatuto como uma desinteressada terceira pessoa autônoma que é politicamente imparcial e autossuficiente.

Admitir filiações em bases gerais, bem como fazer interligações em redes com outras organizações (SMITH et al., 1997) reforçam a percepção de legitimidade das ONGs. Essa autoridade moral ou força ética da ONG é utilizada como ferramenta da ação política de legitimação de processos em que elas estão envolvidas, credenciando-se, por exemplo, na área ambiental, a emitirem o “selo verde” que atesta a origem do produto.

As ONGs podem legitimar grandes empreendedores ao elogiar seus procedimentos e ações associadas a critérios de responsabilidade social ou ecológica, por exemplo, como ocorreu no Estado do Mato Grosso, quando o governo estadual fez parceria, em 2008, com a “The Nature Conservancy” (TNC, fundada em 1951) para efeito de monitoramento e controle ambiental no projeto ‘Lucas do Rio Verde Legal’, em que 700 propriedades foram diagnosticadas com identificação de reservas legais, passivo ambiental, área de preservação ambiental, em que os problemas foram identificados e tratados com soluções específicas.

A expansão das ONGs revela-se, portanto, fenômeno historicamente recente, correspondendo ao período Pós-II Guerra Mundial, da retomada de crescimento da economia mundial que, embora estivesse formalmente baseada nas ideias do universalismo e de igualdade de oportunidades entre as nações, na prática repousava sobre a posição hegemônica dos EUA no mundo ocidental e na aceitação generalizada do dólar como meio internacional de pagamento.

O problema é que a primeira dependia largamente da segunda:

a hegemonia americana tem-se baseado no papel do dólar no sistema monetário internacional e na extensão da sua capacidade de dissuasão nuclear para incluir os seus aliados (MAIOR 1983 apud GILPIN, 1987, p. 134).

Nesse sentido, o capitalismo globalizado e a democracia liberal (democracia representativa) ensejaram o surgimento das Organizações Não Governamentais (ONGs), que vêm abrindo caminho e, de certa forma, construindo o processo de participação democrática direta na promoção e na proteção internacional do meio ambiente e de suas instituições. As ONGs mais importantes do mundo nasceram e têm suas sedes nos países industrializados: EUA, Canadá, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Noruega e Dinamarca e não nos países socialistas remanescentes do bloco soviético.

Aliás, a mais antiga ONG global nasceu em 1948, pelas mãos de cientistas e/ou profissionais associados às ações da ONU. Sobre esta questão, o Editorial do Boletim Geográfico do Conselho Nacional de Geografia, de agosto de 1949, registra a questão da seguinte forma:

Objetiva esse comentário a focalizar o trabalho que a UNESCO está desenvolvendo quanto aos recursos naturais e proteção da natureza, que, ademais, muito se entrosam com as pesquisas geográficas. O interesse pelos estudos da Natureza foi tão acentuado que na conferência promovida pela UNESCO em *Fontainebleau*, em setembro de 1948, foi constituída a União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN). O trabalho da UNESCO em geral e os da UIPN em especial desenvolveram-se rapidamente, tanto assim que, neste mês de agosto, se realizam, na sede da ONU, em *Lake Success*, simultaneamente, duas importantíssimas reuniões internacionais: a “Conferência das Nações Unidas para a Conservação e Utilização dos Recursos Naturais” e “Conferência Técnica Internacional para a Proteção da Natureza” (C.N.G. Secretário Geral Cristovam Leite de Castro, 1949, p. 453)⁴¹.

A UIPN – União Internacional para a Proteção da Natureza a qual Cristovam Leite de Castro se refere é uma Organização Não Governamental denominada *International Union for Conservation of Nature (IUCN)* que se dedica à conservação dos recursos naturais. Fundada em 1948, tem sede em *Gland*, Suíça, e sua missão é "influenciar, encorajar e ajudar as sociedades em todo o mundo para conservar a natureza e garantir que qualquer uso dos recursos naturais seja equitativo e ecologicamente sustentável" (IUCN, 2014). A IUCN coordena a maior rede (network) de ONGs do mundo, reunindo, segundo a IUCN, mais de 1.200 organizações-membro, entre organizações de governo (mais de 200) e organizações não-governamentais (mais de 900), que abrigam aproximadamente onze mil cientistas voluntários e especialistas, agrupados em seis Comissões em cerca de 160 países.

O trabalho da IUCN é apoiado por mais de 1.000 funcionários em 45 escritórios e centenas de parceiros em setores públicos, ONGs e particulares em todo o mundo (IUCN, 2014). Depois da IUCN, outras grandes ONGs de ação internacional surgiram, dentre as quais, o Fundo para a Vida Selvagem (WWF), a primeira ONG ambiental de espectro verdadeiramente mundial, criada em 1961 e o Greenpeace em 1971⁴².

Tanto a ONU (1945), quanto a IUCN (1948), ambas funcionam como matrizes dos regimes internacionais e como correias de transmissão das políticas ambientais. Catherine Lalumière⁴³, Presidente da Maison de l’Europe em Paris, desde 2004, identificou os papéis das ONGs da seguinte maneira: “as ONGs agem como um estímulo e como uma caixa de

⁴¹C.N.G. – Conselho Nacional de Geografia. Boletim Geográfico. Ano VII. Agosto de 1949. N° 77. Disponível em http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/19/bg_1949_v7_n77_ago.pdf.

⁴²GreenPeace. A história do Greenpeace começou em 1971, no Canadá, quando um grupo de ecologistas, jornalistas e hippies zarparam do porto de Vancouver, no Canadá, rumo ao Ártico. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/quemsomos/Greenpeace-no-mundo/>.

⁴³Secretária-Geral do Conselho da Europa 1989-1994. De 1994 a 2004, Catherine Lalumière tornou-se membro do Parlamento Europeu (Movimento dos radicais de esquerda), do qual foi Vice-Presidente em 2001-2004. Ela fez parte da Convenção responsável pela elaboração da Carta dos Direitos Fundamentais, cujo trabalho serviu de base para a Parte II da Constituição Europeia. E desde 2004, ela tem sido Presidente da Maison de l’Europe, em Paris.

ressonância para a cooperação internacional: denunciando suas deficiências, incentivando seu maior progresso e disseminando seus resultados”⁴⁴ (ERIKSSON, 2009, p. 1).

A ONU tem na sua estrutura organizacional setores administrativos que cuidam do assunto sob a coordenação de um Coordenador de Ligação de Serviços das Nações Unidas com as Organizações Não Governamentais (NGLS), o qual ressaltou em 2005 que:

ao longo dos últimos quinze anos, as relações do sistema das Nações Unidas com atores externos não-governamentais e outros sofreram uma mudança significativa, tanto na ampliação do leque para incluir uma ampla gama de atores externos, tais como ONGs, organizações da sociedade civil, povos indígenas, entidades do setor privado, das autoridades locais e parlamentares; quanto no aprofundamento no sentido da maior participação de atores externos nas diversas atividades do sistema das Nações Unidas, incluindo a governança no sentido mais amplo, de definição de política global, os diálogos e as audiências, a implementação de resultados, monitoramento e avaliação (NGLS-ONU, 2014, p. VII).

As ONGs se instalaram na ONU, como se disse, como atores com direitos formais apenas de observadores, mas buscam influenciar decisões dos Estados através de “lobbies” ou de grupos de pressão. O capítulo 27 da Agenda 21, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CUNAMAD), de 1992, a ECO-92, formaliza a visão da ONU por deliberação dos Estados nacionais que compuseram a ECO-92, sediada no Brasil. O referido capítulo 27 estabelece as bases para a ação e as atividades para o fortalecimento do papel das Organizações Não Governamentais, parceiros fundamentais, segundo a ONU, para o desenvolvimento sustentável:

27.1. As organizações não governamentais desempenham um papel fundamental na modelagem e implementação da democracia participativa. A credibilidade delas repousa sobre o papel responsável e construtivo que desempenham na sociedade. As organizações formais e informais, bem como os movimentos populares, devem ser reconhecidos como parceiros na implementação da Agenda 21. A natureza do papel independente desempenhado pelas organizações não governamentais exige uma participação genuína; portanto, a independência é um atributo essencial dessas organizações e constitui condição prévia para a participação genuína (AGENDA 21, 1995, p. 377).

Um exemplo típico de Organização Não Governamental engajada é a Comissão Pró-Yanomami (CCPY), criada em 1978, com a denominação de Comissão pela Criação do Parque Yanomami, entidade sem fins lucrativos dedicada à defesa dos direitos territoriais, culturais e civis de indígenas, no caso, dos Yanomami. Segundo a CCPY, seu primeiro objetivo foi lutar pela demarcação da Terra Indígena Yanomami, tendo que se dedicar:

⁴⁴“NGOs act as both a stimulus and a sounding board for international cooperation, denouncing its shortcomings, encouraging its further progress and disseminating its results”, por Catherine Lalumière.

a uma longa e ampla campanha nacional e internacional de modo a informar e sensibilizar a opinião pública e pressionar o Estado brasileiro a efetuar a demarcação de uma área contínua e adequada às necessidades dos Yanomami. Depois de 13 anos desta campanha ininterrupta, a Terra Indígena Yanomami foi oficialmente demarcada em 1991 e homologada e registrada em 1992, garantindo, assim, a esse povo indígena o direito constitucional de usufruto exclusivo de quase 96.650 quilômetros quadrados localizados no norte dos estados de Roraima e Amazonas (CCPY, <http://www.proyanomami.org.br>, 2014, p. 02).

A CCPY faz parte da imensa rede global de ONGs que se mobilizam para sensibilizar a opinião pública e investidores ou financiadores das causas que defendem. No caso em lide, a causa é a defesa dos “interesses” Yanomami, e, para realizá-los, pressiona, sempre que necessário, o Estado brasileiro, como ocorreu na demarcação da área contínua de quase 96.650 quilômetros quadrados localizados no norte dos estados de Roraima e Amazonas. Desse modo, a CCPY ilustra e constitui exemplo do poder político das ONGs e dos interesses que se articulam para além das conferências da ONU.

Elas operam nos congressos legislativos nacionais e nos conselhos deliberativos que regulam ou que financiam os assuntos de seu interesse, a exemplo do que ocorre no Brasil, no Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e no Conselho Consultivo do Fundo Amazônia (COFA). São espaços políticos que abrigam interesses diversificados das ONGs bem articuladas, que operam em redes sociais e bases financeiras consistentes. Além disso, criam fatos de interesse das grandes redes de comunicação para efeito de projeção de suas ações midiáticas de impacto massivo, seja local, nacional ou internacional.

O surgimento dessas organizações suscitou e ainda suscita questões tanto sobre o nível de sua influência direta sobre a proteção do meio ambiente, como também o seu impacto sobre o próprio Estado, isto é, sobre as políticas estatais de proteção do meio ambiente. Ao se proporem representar interesses de segmentos da sociedade civil ou até mesmo da própria sociedade civil, as ONGs têm pugnado pela implantação da democracia participativa, defendendo a realização de audiências públicas e o controle social direto das empresas e do próprio Estado, sem a mediação dos mecanismos político-institucional da democracia representativa. Ou seja, geralmente mantém distância dos partidos políticos e sem passar pela clivagem do processo eleitoral.

Afinal, por muito tempo o Estado nacional teve o monopólio da definição tanto do direito de propriedade do território, quanto do direito de uso do mesmo, isto é, da decisão sobre a destinação do território. Situação contrária ou diversa implicaria no questionamento do próprio conceito de soberania, o que equivaleria a imaginar ou supor que em certas partes do território do país, como por exemplo, em unidades de conservação integralmente protegidas, a ação do governo enfrentaria restrições estranhas ao próprio marco regulatório

nacional. E suscitou, também, discussões acerca da natureza das ações dessas organizações, de modo a se indagar se o ambientalismo configura, na atualidade, uma ideologia? Será que o conjunto de fatos registrados pela história autoriza que se alcance uma resposta positiva para esses questionamentos?

3.3 CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO E IMPACTO SOBRE O MEIO AMBIENTE

A Tabela 07 mostra que, em 1961, a população mundial era estimada em cerca de 3,05 bilhões de pessoas. Decorridos 50 anos, o contingente populacional mundial mais que dobrou, atingindo a marca de 6,9 bilhões de habitantes em 2011, sendo estimada, em 2012, pelo Banco Mundial, em aproximadamente 7,04 bilhões. A taxa de crescimento anual da população mundial no período 1961-2011 é de, aproximadamente, 1,68% ao ano.

Segundo a ONU:

Esta expansão rápida e contínua da impressão humana num planeta que parece cada vez menor tem sérias implicações em quase todos os aspectos da vida. Questões estas que dizem respeito à saúde e ao envelhecimento, à migração em massa e à urbanização, à demanda por habitação, ao abastecimento inadequado de alimentos, ao acesso à água potável, entre outras. O rápido aumento da população expõe problemas como o crime transnacional, a interdependência econômica, mudanças climáticas, a disseminação de doenças como HIV/AIDS e outras pandemias, e assuntos sociais como igualdade de gêneros, saúde reprodutiva, maternidade segura, direitos humanos, situações de emergência, e outras (ONUBR, 2013, p.02).

A distribuição dessa população pelos países mostra que o Grupo dos sete países industrializados (G-7) e mais a Rússia vem perdendo posição relativa, pois em 1961, EUA, Japão, Alemanha, França, Itália, Canadá, Reino Unido e Rússia abrigavam em seus territórios, aproximadamente, 20,99% da população mundial, que se reduziu para 12,74%, em 2011, sinalizando que a dinâmica demográfica desse grupo de países desacelerou (Tabela 07). De fato, a taxa média de crescimento anual do G-8, no período 1961-2012, situou-se em 0,66% ao ano, muito inferior à taxa de crescimento anual da população mundial que foi de 1,68% ao ano no período considerado.

Tabela 07 – População mundial e dos países industrializados mais a Rússia (G-8), no período 1961-2011 (em milhões de habitantes).

Ano	Mundial	EUA	Japão	Alemanha	França	Itália	Cana dá	Reino Unido	Rússia	População do G-8	Particip. (%) do G-8 na Pop. Mundial
1961	3.053,92	183,69	94,94	73,30	46,16	50,54	18,27	52,81	121,24	640,95	20,99
1962	3.107,22	186,54	95,83	73,94	47,00	50,88	18,61	53,29	122,59	648,68	20,88
1963	3.172,38	189,24	96,81	74,54	47,82	51,25	18,96	53,63	123,96	656,22	20,69
1964	3.237,66	191,89	97,83	74,95	48,31	51,68	19,33	53,99	125,34	663,31	20,49
1965	3.304,59	194,30	98,88	75,64	48,76	52,11	19,68	54,35	126,75	670,47	20,29
1966	3.374,52	196,56	99,79	76,21	49,16	52,52	20,05	54,64	127,47	676,40	20,04
1967	3.443,94	198,71	100,73	76,37	49,55	52,90	20,41	54,96	128,20	681,82	19,80
1968	3.514,57	200,71	101,06	76,58	49,92	53,24	20,74	55,21	128,93	686,39	19,53
1969	3.589,59	202,68	103,17	77,14	50,32	53,54	21,03	55,46	129,66	693,00	19,31
1970	3.665,27	205,05	104,35	77,72	50,77	53,82	21,32	55,63	130,40	699,07	19,07
1971	3.743,69	207,66	105,70	78,36	51,25	54,07	21,65	55,93	131,15	705,77	18,85
1972	3.820,58	209,90	107,19	78,72	51,70	54,38	21,99	56,10	131,91	711,88	18,63
1973	3.896,67	211,91	108,08	78,96	52,12	54,75	22,37	56,22	132,67	717,07	18,40
1974	3.973,30	213,85	110,16	78,98	52,46	55,11	22,77	56,24	133,43	723,01	18,20
1975	4.048,20	215,97	111,94	78,68	52,70	55,44	23,21	56,23	134,20	728,37	17,99
1976	4.121,07	218,04	112,77	78,32	52,91	55,72	23,52	56,21	135,15	732,63	17,78
1977	4.193,93	220,24	113,86	78,17	53,15	55,96	23,80	56,19	136,10	737,46	17,58
1978	4.267,90	222,59	114,90	78,08	53,38	56,16	24,04	56,20	137,06	742,39	17,39
1979	4.343,35	225,06	115,87	78,10	53,61	56,32	24,28	56,25	138,03	747,50	17,21
1980	4.419,60	227,23	116,78	78,30	53,88	56,43	24,59	56,31	139,01	752,54	17,03
1981	4.497,20	229,47	117,65	78,42	54,18	56,50	24,90	56,33	139,94	757,39	16,84
1982	4.577,10	231,66	118,45	78,34	54,48	56,54	25,20	56,31	140,82	761,81	16,64
1983	4.657,28	233,79	119,26	78,12	54,73	56,56	25,46	56,33	141,67	765,92	16,45
1984	4.736,88	235,83	120,02	77,85	54,95	56,58	25,70	56,42	142,75	770,08	16,26
1985	4.818,00	237,92	120,75	77,70	55,17	56,59	25,94	56,55	143,86	774,49	16,07
1986	4.902,50	240,13	121,49	77,73	55,39	56,60	26,20	56,68	144,89	779,12	15,89
1987	4.988,86	242,29	122,09	77,84	55,63	56,60	26,55	56,80	145,91	783,71	15,71
1988	5.075,97	244,50	122,61	78,14	55,88	56,63	26,90	56,93	146,86	788,45	15,53
1989	5.162,98	246,82	123,12	78,75	56,44	56,67	27,38	57,08	147,72	793,97	15,38
1990	5.258,65	249,62	123,54	79,43	56,74	56,72	27,79	57,25	148,29	799,38	15,20
1991	5.342,80	252,98	123,92	80,01	56,98	56,76	28,17	57,42	148,62	804,87	15,06
1992	5.423,56	256,51	124,23	80,62	57,24	56,80	28,52	57,58	148,69	810,20	14,94
1993	5.505,15	259,92	124,54	81,16	57,47	56,83	28,83	57,72	148,52	814,99	14,80
1994	5.585,72	263,13	124,96	81,52	57,66	56,84	29,11	57,87	148,34	819,42	14,67
1995	5.667,74	266,28	125,44	81,64	57,84	56,85	29,35	58,02	148,14	823,56	14,53
1996	5.747,71	269,39	125,76	81,91	58,03	56,86	29,67	58,17	147,74	827,53	14,40
1997	5.827,66	272,66	126,09	82,07	58,21	56,89	29,99	58,32	147,30	831,53	14,27
1998	5.906,60	275,85	126,41	82,05	58,40	56,91	30,25	58,49	146,90	835,25	14,14
1999	5.984,95	279,04	126,65	82,09	58,62	56,92	30,50	58,68	146,31	838,81	14,02
2000	6.062,73	282,17	126,87	82,21	58,90	56,95	30,77	58,89	146,30	843,06	13,91
2001	6.139,71	285,08	127,15	82,33	59,19	56,98	31,08	59,11	145,95	846,88	13,79
2002	6.215,94	287,80	127,45	82,51	59,60	57,16	31,36	59,33	145,30	850,50	13,68
2003	6.292,23	290,33	127,72	82,54	60,15	57,60	31,68	59,57	144,60	854,19	13,58
2004	6.368,29	293,05	127,76	82,52	60,52	58,18	32,00	59,88	143,85	857,74	13,47
2005	6.444,02	295,56	127,77	82,47	60,87	58,61	32,31	60,23	143,15	860,97	13,36
2006	6.520,25	298,36	127,76	82,38	61,35	58,94	32,65	60,60	142,50	864,54	13,26
2007	6.596,81	301,29	127,77	82,27	61,94	59,38	32,98	61,01	142,10	868,72	13,17
2008	6.674,26	304,06	127,70	82,11	62,28	59,83	33,31	61,41	141,95	872,66	13,08
2009	6.805,25	306,77	127,56	81,90	64,70	60,19	33,73	61,81	141,91	878,58	12,91
2010	6.885,22	309,33	127,45	81,78	65,03	60,48	34,13	62,27	142,39	882,85	12,82
2011	6.965,94	311,59	127,82	81,80	65,37	60,72	34,48	62,75	142,96	887,49	12,74

Fonte: World Bank. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.TOTAL>. Cálculos do autor.

A Tabela 08 mostra, por sua vez, que os países emergentes selecionados, África do Sul, Brasil, China, Índia e México, no conjunto, mantiveram estável sua participação relativa na população do mundo, com leve crescimento da participação dos países emergentes no total mundial, sendo 40,67%, em 1961, e 42,19%, meio século após, em 2012.

A manutenção desse *status quo* foi obtida graças ao extraordinário desempenho demográfico desses países: México (2,24% anuais), Índia (2,04% ao ano), África do Sul (2,09% anuais), China (1,42% ao ano) e Brasil (1,95% anuais).

Tabela 08 – População mundial e países emergentes (Brasil, China, Índia, África do Sul e México), no período 1961-2012 (em milhões de habitantes).

Ano	Mundial	China	Brasil	Índia	África do Sul	México	População dos 5 Emergentes	Participação (%) dos 5 Emergentes/POP Mundial
1961	3.053,92	660,33	74,95	444,47	17,95	39,9	1.251,8	40,67
1962	3.107,22	665,77	77,25	454,58	18,46	41,2	1.270,7	40,59
1963	3.172,38	682,34	79,60	465,13	18,94	42,6	1.301,1	40,72
1964	3.237,66	698,36	81,97	476,06	19,39	43,9	1.331,3	40,83
1965	3.304,59	715,19	84,33	487,32	19,83	45,3	1.362,7	40,95
1966	3.374,52	735,40	86,67	498,88	20,27	46,8	1.397,8	41,14
1967	3.443,94	754,55	89,00	510,71	20,71	48,3	1.432,3	41,31
1968	3.514,57	774,51	91,32	522,77	21,15	49,8	1.468,0	41,50
1969	3.589,59	796,03	93,65	535,06	21,61	51,4	1.505,7	41,69
1970	3.665,27	818,32	95,99	547,57	22,09	53,0	1.544,7	41,90
1971	3.743,69	841,11	98,35	560,27	22,60	54,7	1.584,6	42,10
1972	3.820,58	862,03	100,74	573,13	23,13	56,4	1.623,2	42,27
1973	3.896,67	881,94	103,15	586,22	23,66	58,2	1.661,2	42,42
1974	3.973,30	900,35	105,61	599,64	24,19	59,9	1.698,2	42,54
1975	4.048,20	916,40	108,13	613,46	24,73	61,7	1.733,3	42,62
1976	4.121,07	930,69	110,71	627,63	25,27	63,5	1.767,1	42,69
1977	4.193,93	943,46	113,35	642,13	25,81	65,3	1.799,9	42,73
1978	4.267,90	956,17	116,04	656,94	26,36	67,0	1.833,0	42,76
1979	4.343,35	969,01	118,80	672,02	26,94	68,7	1.866,6	42,79
1980	4.419,60	981,24	121,62	687,33	27,58	70,4	1.899,9	42,80
1981	4.497,20	993,89	124,49	702,82	28,25	71,9	1.933,8	42,82
1982	4.577,10	1.008,63	127,42	718,43	28,97	73,4	1.970,0	42,86
1983	4.657,28	1.023,31	130,36	734,07	29,72	74,9	2.006,4	42,89
1984	4.736,88	1.036,83	133,28	749,68	30,51	76,4	2.041,8	42,91
1985	4.818,00	1.051,04	136,15	765,15	31,31	77,9	2.078,2	42,93
1986	4.902,50	1.066,79	138,96	781,89	32,12	79,4	2.116,3	42,97
1987	4.988,86	1.084,04	141,70	798,68	32,93	81,0	2.156,1	43,01
1988	5.075,97	1.101,63	144,39	815,59	33,73	82,6	2.196,3	43,05
1989	5.162,98	1.118,65	147,01	832,54	34,49	84,3	2.235,9	43,08
1990	5.258,65	1.135,19	149,57	849,52	35,20	86,1	2.275,0	43,10
1991	5.342,80	1.150,78	152,06	866,53	35,93	87,9	2.313,1	43,11
1992	5.423,56	1.164,97	154,48	882,82	36,69	89,8	2.349,8	43,13
1993	5.505,15	1.178,44	156,87	899,33	37,47	91,7	2.385,7	43,13
1994	5.585,72	1.191,84	159,27	915,70	38,28	93,5	2.421,5	43,13
1995	5.667,74	1.204,86	161,69	932,18	39,12	95,4	2.457,1	43,12
1996	5.747,71	1.217,55	164,16	948,76	40,00	97,2	2.492,3	43,12
1997	5.827,66	1.230,08	166,65	965,43	40,93	99,0	2.527,4	43,12
1998	5.906,60	1.241,94	169,16	982,18	41,90	100,7	2.561,7	43,11
1999	5.984,95	1.252,74	171,68	999,02	42,92	102,3	2.595,0	43,09
2000	6.062,73	1.262,65	174,17	1.015,92	44,00	103,9	2.627,3	43,06
2001	6.139,71	1.271,85	176,66	1.032,47	44,81	105,3	2.658,6	43,02
2002	6.215,94	1.280,40	179,12	1.048,64	45,25	106,7	2.688,8	42,97
2003	6.292,23	1.288,40	181,54	1.064,40	45,80	108,1	2.718,1	42,90
2004	6.368,29	1.296,08	183,86	1.079,72	46,35	109,4	2.746,8	42,83
2005	6.444,02	1.303,72	186,07	1.094,58	46,89	110,7	2.774,9	42,75
2006	6.520,25	1.311,02	188,16	1.109,81	47,39	112,1	2.802,3	42,66
2007	6.596,81	1.317,89	190,12	1.124,79	47,85	113,5	2.828,8	42,56
2008	6.674,26	1.324,66	191,97	1.139,96	48,69	115,0	2.854,8	42,44
2009	6.805,25	1.331,26	193,49	1.190,14	49,32	116,4	2.880,6	42,33
2010	6.885,22	1.337,71	195,21	1.205,62	49,99	117,9	2.906,4	42,21
2011	6.965,94	1.344,13	196,94	1.221,16	50,59	119,4	2.932,2	42,09
2012	7.089,27	1.350,69	202,40	1.263,59	52,34	122,07	2.991,0	42,19

Fonte: World Bank. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>.

Assim, o México triplicou sua população (crescimento adicional de 202,2%) e os demais países mais do que dobraram suas populações no período 1961-2011 (África do Sul, 182%; Índia, 175%; Brasil, 163% e China, 104%), em percentual superior ao do crescimento da população mundial (128%), exceto a China. Deste modo, os quatro países emergentes contribuíram, em meio século, com população adicional de 1.706,2 bilhões de pessoas no planeta, particularmente Índia e China que, sozinhos, contribuíram com 1.460 bilhões de habitantes adicionais no período.

Em síntese, os países industrializados do G-7, mais a Rússia (G-8), lograram êxito na política de controle demográfico, pois as taxas de crescimento de suas populações são inferiores à taxa média de crescimento mundial e apresentam tendência declinante no período. Os países emergentes, por sua vez, Brasil, China, Índia e África do Sul mantiveram taxas de crescimento populacional bem superior às taxas dos países industrializados, embora apresentem crescimento com taxa declinante, principalmente, na década 2001-2010.

3.4 CRESCIMENTO ECONÔMICO: PIB MUNDIAL E DOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS MAIS A RÚSSIA

Em relação ao crescimento econômico, os indicadores do *The World Bank* mostram que, nos últimos 50 anos, o PIB mundial saltou de US\$ 1,4 trilhões em 1961, para US\$ 71,9 trilhões em 2012, crescendo nominalmente o equivalente a 50,35 vezes no período (WORLD BANK, 2013). Os sete países industrializados (G-07) e a Rússia (G-08) engendraram, em 1961, o correspondente a 53,90% do PIB mundial, tendo população que representava 20,99% dos habitantes da terra, aumentando em 1989 o PIB para 69,25%, com participação declinante na composição da população mundial para 15,38%, e daí reduzindo sua participação, em 2012, para 49,98% (PIB), enquanto sua participação no total da população mundial caiu para 12,74%.

A participação relativa declinante dos países industrializados na formação do PIB e na composição da população mundial sinaliza que a taxa de crescimento da economia desses países tem sido inferior ao desempenho relativo dos demais países, principalmente dos emergentes: Índia, China, Brasil, México e África do Sul.

Tabela 09 – PIB mundial em US\$ bilhões de dólares – G8.

Ano	Valor corrente e do Grupo dos Países Industrializados e Rússia em percentual (%)									
	Mundial	EUA	Japão	Alemanha	França	Itália	Canadá	Reino Unido	Rússia	Participação (%) do PIB do G-8 no PIB Mundial
1961	1.400,53	38,49	3,82	-	-	3,20	2,91	5,48	-	53,90
1962	1.502,70	38,58	4,04	-	-	3,35	2,79	5,36	-	54,13
1963	1.613,84	37,90	4,31	-	-	3,58	2,77	5,29	-	53,85
1964	1.764,48	37,23	4,63	-	-	3,58	2,77	5,29	-	53,51
1965	1.924,60	37,00	4,73	-	-	3,53	2,80	5,23	-	53,28
1966	2.109,98	37,00	5,01	-	-	3,49	2,86	5,08	-	53,44
1967	2.242,87	36,79	5,52	-	-	3,62	2,89	4,96	-	53,77
1968	2.418,82	37,27	6,06	-	-	3,64	2,93	4,33	-	54,22
1969	2.662,09	36,56	6,47	-	-	3,65	2,93	4,23	-	53,84
1970	2.898,13	35,36	7,21	7,21	-	3,77	2,98	4,31	-	60,84
1971	3.201,57	34,77	7,38	7,56	-	3,75	3,04	4,41	-	60,91
1972	3.697,61	33,13	8,46	7,85	-	3,79	3,00	4,39	-	60,61
1973	4.515,69	30,32	9,41	8,54	-	3,74	2,86	4,05	-	58,92
1974	5.212,64	28,51	9,05	8,27	-	3,69	3,02	3,79	-	56,32
1975	5.815,25	27,92	8,82	8,16	6,11	3,77	2,94	4,07	-	61,79
1976	6.331,73	28,57	9,10	7,94	5,80	3,42	3,20	3,59	-	61,63
1977	7.167,47	28,09	9,90	8,11	5,66	3,46	2,90	3,58	-	61,70
1978	8.439,33	26,97	11,81	8,49	5,93	3,60	2,54	3,85	-	63,19
1979	9.799,39	25,96	10,59	8,70	6,17	3,87	2,44	4,31	-	62,04
1980	11.027,92	25,10	9,86	8,34	6,26	4,17	2,44	4,91	-	61,07
1981	11.317,87	27,42	10,62	6,84	5,35	3,67	2,66	4,55	-	61,11
1982	11.206,87	28,80	9,97	6,71	5,13	3,67	2,75	4,38	-	61,40
1983	11.449,69	30,63	10,64	6,51	4,81	3,73	2,92	4,07	-	63,30
1984	11.884,00	32,82	10,89	5,90	4,39	3,55	2,92	3,69	-	64,17
1985	12.480,27	33,53	11,09	5,68	4,35	3,49	2,85	3,72	-	64,72
1986	14.767,38	29,96	13,89	6,86	5,14	4,18	2,50	3,86	-	66,39
1987	16.773,95	28,01	14,82	7,49	5,47	4,63	2,51	4,18	-	67,11
1988	18.761,77	26,98	16,07	7,23	5,34	4,58	2,66	4,54	-	67,39
1989	19.688,14	27,63	15,32	6,88	5,11	4,54	2,82	4,37	2,57	69,25
1990	22.000,73	26,14	14,11	7,79	5,66	5,17	2,65	4,63	2,35	68,50
1991	23.083,06	25,69	15,32	7,84	5,40	5,20	2,59	4,61	2,21	68,86
1992	24.680,06	25,37	15,61	8,36	5,56	5,15	2,35	4,46	1,86	68,74
1993	25.019,09	26,31	17,65	8,02	5,18	4,10	2,25	3,96	1,74	69,22
1994	26.868,05	26,03	18,05	7,99	5,09	3,94	2,10	3,99	1,47	68,67
1995	29.810,27	24,62	17,89	8,46	5,27	3,80	1,98	3,93	1,33	67,28
1996	30.414,07	25,49	15,47	8,01	5,17	4,16	2,02	4,04	1,29	65,66
1997	30.332,64	27,22	14,26	7,11	4,69	3,95	2,10	4,51	1,33	65,17
1998	30.218,69	28,93	12,95	7,21	4,86	4,05	2,04	4,84	0,90	65,78
1999	31.336,89	29,68	14,14	6,80	4,65	3,86	2,11	4,80	0,63	66,66
2000	32.346,74	30,60	14,63	5,83	4,10	3,41	2,24	4,56	0,80	66,18
2001	32.158,04	31,82	12,94	5,85	4,16	3,49	2,22	4,57	0,95	66,01
2002	33.408,32	31,70	11,92	6,01	4,35	3,67	2,20	4,79	1,03	65,66
2003	37.589,24	29,50	11,45	6,45	4,77	4,03	2,30	4,94	1,14	64,58
2004	42.301,83	27,89	11,01	6,44	4,86	4,10	2,35	5,19	1,40	63,24
2005	45.740,74	27,47	10,00	6,05	4,67	3,91	2,48	5,02	1,67	61,26
2006	49.563,12	26,86	8,79	5,86	4,55	3,78	2,58	4,95	2,00	59,37
2007	55.906,63	24,97	7,79	5,95	4,62	3,80	2,55	5,05	2,32	57,06
2008	61.377,99	23,17	7,90	5,90	4,61	3,76	2,45	4,32	2,71	54,81
2009	58.132,09	23,91	8,66	5,67	4,51	3,63	2,30	3,76	2,10	54,54
2010	63.508,42	22,70	8,65	5,17	4,01	3,22	2,48	3,55	2,40	52,19
2011	70.441,60	21,28	8,37	5,11	3,95	3,11	2,52	3,47	2,70	50,51
2012	71.918,39	21,81	8,29	4,73	3,63	2,80	2,53	3,39	2,80	49,98

Fonte: World Bank. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?page=6>.

3.5 CRESCIMENTO ECONÔMICO: PIB MUNDIAL E DOS PAÍSES EMERGENTES – CHINA, BRASIL, ÍNDIA, ÁFRICA DO SUL E MÉXICO

De fato, os emergentes produziram parcela de 6,23% do PIB mundial em 1961, apesar de terem populações que representavam 40,67% da população total do mundo.

Tabela 10 – PIB mundial em US\$ bilhões de dólares dos países emergentes.

Ano	Valor corrente e dos Países Emergentes selecionados: África do Sul, Brasil, China, Índia e México, em percentual (%)						
	Mundial	China	Brasil	Índia	África do Sul	México	Participação (%) dos 5 países emergentes no PIB Mundial
1961	1.400,53	3,58	1,09	-	0,55	1,01	6,23
1962	1.502,70	3,09	1,33	-	0,55	1,01	5,98
1963	1.613,84	3,12	1,43	-	0,57	1,05	6,16
1964	1.764,48	3,32	1,20	-	0,57	1,14	6,23
1965	1.924,60	3,62	1,13	-	0,57	1,13	6,46
1966	2.109,98	3,60	1,28	-	0,57	1,15	6,60
1967	2.242,87	3,21	1,36	-	0,60	1,18	6,36
1968	2.418,82	2,89	1,40	-	0,60	1,21	6,11
1969	2.662,09	2,96	1,41	-	0,61	1,22	6,20
1970	2.898,13	3,16	1,46	2,19	0,62	1,23	8,65
1971	3.201,57	3,08	1,54	2,14	0,62	1,22	8,60
1972	3.697,61	3,03	1,58	1,97	0,56	1,22	8,37
1973	4.515,69	3,03	1,76	1,93	0,63	1,22	8,57
1974	5.212,64	2,73	2,02	1,94	0,69	1,38	8,76
1975	5.815,25	2,77	2,13	1,72	0,64	1,51	8,77
1976	6.331,73	2,39	2,41	1,65	0,56	1,41	8,42
1977	7.167,47	2,40	2,46	1,72	0,55	1,14	8,28
1978	8.439,33	1,76	2,38	1,66	0,54	1,21	7,54
1979	9.799,39	1,80	2,30	1,59	0,57	1,37	7,63
1980	11.027,92	1,72	2,13	1,72	0,73	1,76	8,06
1981	11.317,87	1,72	2,33	1,74	0,77	2,21	8,76
1982	11.206,87	1,81	2,51	1,82	0,71	1,55	8,41
1983	11.449,69	2,00	1,78	1,94	0,75	1,30	7,76
1984	11.884,00	2,17	1,76	1,82	0,72	1,48	7,94
1985	12.480,27	2,46	1,79	1,90	0,54	1,48	8,15
1986	14.767,38	2,02	1,82	1,72	0,54	0,88	6,96
1987	16.773,95	1,61	1,75	1,69	0,62	0,84	6,51
1988	14.767,38	1,65	1,76	1,61	0,61	0,98	6,61
1989	16.773,95	1,75	2,16	1,53	0,63	1,13	7,21
1990	22.000,73	1,62	2,10	1,48	0,51	1,19	6,91
1991	23.083,06	1,64	1,76	1,19	0,52	1,36	6,48
1992	24.680,06	1,71	1,58	1,19	0,53	1,47	6,49
1993	25.019,09	1,76	1,75	1,14	0,52	1,61	6,78
1994	26.868,05	2,08	2,03	1,24	0,51	1,57	7,43
1995	29.810,27	2,44	2,58	1,23	0,51	0,96	7,72
1996	30.414,07	2,81	2,76	1,31	0,47	1,09	8,46
1997	30.332,64	3,14	2,87	1,40	0,49	1,32	9,22
1998	30.218,69	3,37	2,79	1,42	0,44	1,39	9,42
1999	31.336,89	3,46	1,87	1,48	0,43	1,54	8,77
2000	32.346,74	3,71	1,99	1,47	0,41	1,80	9,37
2001	32.158,04	4,12	1,72	1,53	0,37	1,93	9,68
2002	33.408,32	4,35	1,51	1,56	0,33	1,94	9,70
2003	37.589,24	4,37	1,47	1,64	0,45	1,86	9,79
2004	42.301,83	4,57	1,57	1,71	0,52	1,80	10,16
2005	45.740,74	4,93	1,93	1,82	0,54	1,86	11,08
2006	49.563,12	5,47	2,20	1,91	0,53	1,92	12,03
2007	55.906,63	6,25	2,44	2,22	0,51	1,85	13,28
2008	61.377,99	7,37	2,69	1,99	0,45	1,78	14,28

2009	58.132,09	8,59	2,79	2,35	0,49	1,52	15,73
2010	63.508,42	9,37	3,37	2,69	0,57	1,63	17,64
2011	70.441,60	10,38	3,52	2,66	0,57	1,64	18,77
2012	71.918,39	11,62	3,13	2,56	0,53	1,01	19,49

Fonte: The World Bank. World Development Indicators. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?page=6>.

Meio século depois, em 2011, o PIB dos países emergentes avançou para participar com 18,77% do PIB mundial, para uma população de 42,09% do total, aumentando sua participação na economia global, representando enorme impacto na dinâmica econômica internacional, explicado, principalmente, pelo salto chinês. Mantendo a participação relativa de 42,09% em relação à população mundial, no tangente a produção, a participação relativa dos emergentes triplicou, pois passou de 6,23%, em 1961, para 18,77%, em 2011, do PIB mundial.

Os EUA viram sua participação no PIB mundial declinar de 38,6%, em 1962, para 21,8%, em 2012, participação ainda elevadíssima, pois representa mais de um quinto da riqueza gerada no mundo, embora sua população representasse apenas 4,45% da população mundial em 2012 (BANCO MUNDIAL, 2013). Assim sendo, as assimetrias entre os países permanecem imensas. Do mesmo modo que essas assimetrias são evidentes no aspecto econômico, elas se projetam e impactam de forma bem desigual o meio ambiente. É que os benefícios (renda e PIB) se concentram em oito países e os impactos negativos sobre o meio ambiente dela decorrentes, que configuram a crise ambiental, foram distribuídos de forma desigual, tanto entre as nações, quanto no âmbito interno das mesmas.

3.6 A DEGRADAÇÃO AMBIENTAL: DESAFIO DO SÉCULO XXI

A mudança climática é um dos grandes desafios do século 21. Seus impactos mais graves ainda podem ser evitados se forem feitos esforços para transformar os sistemas de energia atuais. Fontes de energia renováveis têm um grande potencial para deslocar as emissões de gases de efeito estufa a partir da queima de combustíveis fósseis e, assim, mitigar a mudança climática. Se forem implementadas corretamente, fontes renováveis de energia podem contribuir para o desenvolvimento social e econômico, para o acesso à energia, a uma fonte de energia segura e sustentável e para a redução dos impactos negativos do fornecimento de energia no meio ambiente e na saúde humana. (CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 2012).

As emissões de gás carbônico apresentaram estreita correlação com o ritmo do crescimento econômico mundial. Nos últimos 50 anos, as emissões mundiais de CO₂ saltaram de 9,4 bilhões de toneladas em 1961, para 33,6 bilhões no ano de 2010 (Tabela 11), que corresponde ao crescimento de 256,3%. Os sete países industrializados (EUA, Japão, Alemanha, França, Itália, Canadá e Reino Unido) que formam o G-7, mais a Rússia (G-8), são os principais responsáveis pelas emissões de CO₂, principal gás do efeito estufa.

Tabela 11 – Emissão de CO₂ mundial e dos países industrializados (G-7) e a Rússia (G-8) (em kt).

Ano	Emissão de CO ₂ Mundo (kt)	EUA	Japão	Alema nha	França	Itália	Canadá	Reino Unido	Rússia	Emissão de CO ₂ do G-8	Participação (%) da emissão G-8 e o CO ₂ Mundial
1.961	9.434.403	2.880.506	283.118	-	281.211	124.550	194.182	588.939	-	4.352.505	46,13
1.962	9.818.840	2.987.208	293.221	-	298.706	146.456	207.186	593.361	-	4.526.138	46,10
1.963	10.355.747	3.119.231	325.223	-	334.020	164.780	211.109	603.823	-	4.758.186	45,95
1.964	10.947.007	3.255.995	359.318	-	345.303	175.957	237.801	608.355	-	4.982.731	45,52
1.965	11.433.442	3.390.923	386.920	-	351.852	189.767	252.154	622.620	-	5.194.236	45,43
1.966	12.009.447	3.561.878	419.743	-	347.236	214.248	259.319	618.564	-	5.420.988	45,14
1.967	12.389.686	3.695.709	489.882	-	372.010	234.428	281.897	592.518	-	5.666.443	45,74
1.968	13.017.194	3.831.355	562.565	-	384.632	249.495	303.540	606.969	-	5.938.556	45,62
1.969	13.797.117	4.024.749	653.958	-	413.260	270.009	307.401	628.857	-	6.298.234	45,65
1.970	14.788.798	4.328.905	768.823	-	439.013	296.741	341.486	653.063	-	6.828.031	46,17
1.971	15.323.176	4.356.770	797.543	-	462.434	311.589	352.608	660.863	-	6.941.807	45,30
1.972	15.957.193	4.564.953	853.373	-	480.729	328.970	381.137	648.487	-	7.257.649	45,48
1.973	16.822.109	4.770.195	915.749	-	516.600	354.320	381.621	660.034	-	7.598.519	45,17
1.974	16.850.822	4.598.488	915.874	-	499.071	359.406	389.971	617.607	-	7.380.417	43,80
1.975	16.745.792	4.406.330	870.073	-	446.919	342.311	397.143	603.643	-	7.066.419	42,20
1.976	17.726.098	4.613.101	908.903	-	505.602	367.312	399.318	598.913	-	7.393.149	41,71
1.977	18.316.474	4.742.293	935.213	-	480.857	356.176	398.174	604.747	-	7.517.460	41,04
1.978	18.535.292	4.889.112	903.886	-	505.859	373.235	405.827	605.084	-	7.683.003	41,45
1.979	19.567.248	4.900.373	955.620	-	529.155	387.466	427.671	644.893	-	7.845.180	40,09
1.980	19.365.093	4.721.171	947.571	-	505.364	388.970	428.548	579.291	-	7.570.914	39,10
1.981	18.766.980	4.531.792	929.607	-	454.701	378.020	416.102	560.820	-	7.271.041	38,74
1.982	18.621.308	4.300.599	900.201	-	436.894	369.681	400.286	548.521	-	6.956.182	37,36
1.983	18.542.398	4.334.926	883.839	-	422.603	361.365	397.165	545.741	-	6.945.639	37,46
1.984	19.213.954	4.470.326	940.131	-	405.343	367.650	406.714	529.335	-	7.119.499	37,05
1.985	19.786.369	4.486.461	915.397	-	400.880	372.134	401.856	559.856	-	7.136.583	36,07
1.986	20.388.681	4.491.177	915.327	-	385.614	366.454	387.221	568.777	-	7.114.570	34,89
1.987	20.899.777	4.684.431	905.727	-	377.492	383.671	411.753	571.869	-	7.334.942	35,10
1.988	21.652.799	4.888.665	989.082	-	372.208	389.780	434.341	570.464	-	7.644.540	35,31
1.989	22.123.279	4.951.084	1.025.550	-	390.649	408.907	440.370	581.722	-	7.798.283	35,25
1.990	22.222.874	4.768.138	1.094.834	-	399.028	417.550	450.077	571.051	-	7.700.678	34,65
1.991	22.546.594	4.826.703	1.100.525	929.973	427.668	423.803	449.053	584.351	-	8.742.077	38,77
1.992	22.347.974	4.922.196	1.123.572	891.976	397.037	420.535	467.649	578.062	2.139.720	10.940.748	48,96
1.993	22.333.915	5.029.767	1.108.563	877.645	389.105	411.918	477.920	558.579	1.963.939	10.817.437	48,44
1.994	22.717.780	5.121.560	1.174.027	865.559	369.458	407.378	454.492	555.239	1.722.555	10.670.266	46,97
1.995	23.202.117	5.156.169	1.183.946	864.110	393.289	430.308	459.790	555.668	1.662.526	10.705.807	46,14
1.996	23.732.831	5.286.047	1.205.611	889.614	408.126	432.237	467.884	571.363	1.631.907	10.892.787	45,90
1.997	24.154.529	5.419.441	1.201.632	862.277	379.487	436.663	483.234	545.573	1.559.238	10.887.543	45,07
1.998	24.359.881	5.456.093	1.159.065	855.364	409.094	445.306	517.219	545.290	1.526.744	10.914.176	44,80
1.999	24.238.870	5.531.692	1.198.042	822.460	371.309	440.150	515.415	535.551	1.538.835	10.953.454	45,19
2.000	24.807.255	5.713.560	1.219.589	829.978	365.560	451.441	534.484	543.662	1.558.112	11.216.385	45,21
2.001	25.401.309	5.601.405	1.202.266	853.663	385.827	450.348	525.690	550.552	1.558.013	11.127.765	43,81
2.002	25.654.332	5.650.950	1.216.751	828.771	380.840	452.632	519.163	531.939	1.527.665	11.138.711	43,42
2.003	27.194.472	5.681.664	1.237.429	833.406	387.591	468.349	553.185	540.640	1.604.973	11.307.239	41,58
2.004	28.628.269	5.790.765	1.259.655	825.896	390.103	472.768	552.349	540.409	1.602.963	11.434.909	39,94
2.005	29.677.031	5.826.394	1.238.181	806.703	392.072	473.380	563.072	541.986	1.615.688	11.457.475	38,61
2.006	30.692.790	5.737.616	1.231.302	808.860	382.582	469.347	550.233	542.041	1.669.618	11.391.598	37,11
2.007	31.411.522	5.828.697	1.251.136	784.016	375.882	462.676	560.802	528.906	1.667.598	11.459.712	36,48
2.008	32.207.261	5.656.839	1.206.916	783.359	372.564	447.187	544.975	522.467	1.715.639	11.249.945	34,93
2.009	32.049.580	5.311.840	1.100.650	732.249	356.924	401.592	513.937	475.108	1.574.368	10.466.667	32,66

2.010	33.615.389	5.433.057	1.170.715	745.384	361.273	406.307	499.137	493.505	1.740.776	10.850.154	32,28
2011	34.649.483	5.305.570	1.187.657	729.458	338.805	397.994	485.463	448.236	1.808.073	10.701.256	30,88

Fonte: The World Bank. World Development Indicators. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicador/EN.ATM.CO2E.KT>. Obs: kt = quilotonelada (unidade de medida de massa, de símbolo kt, equivalente a 1.000 toneladas).

No conjunto, as emissões de CO₂ do G-8 representaram 46,13% das emissões globais de 1961, com tendência declinante no período, pois em 2011 as emissões caíram em termos relativos para 30,88%. Dentre os países industrializados, os EUA são os maiores emissores de CO₂, pois produziam, em 1961, o equivalente a 30,53% das emissões mundiais, as quais declinaram para 16,16%, em 2010, do total do gás carbônico jogado na atmosfera no período (Tabela 09). A seguir vem a Rússia, com 6,28%, em 2000, e 5,18% no ano de 2010. Os dados da Rússia para o período de 1961 a 1991 não se encontram disponíveis, tendo em vista que a mesma liderava a URSS, formada por diversos outros países que depois do esfacelamento da URSS se constituíram como repúblicas independentes. Situação oposta se verifica em relação à Alemanha, que até 1989 se encontrava dividida em Alemanha Ocidental e Alemanha Oriental.

Tabela 12 – Participação relativa (%) dos países do G-8 no total das emissões mundiais de CO₂. Anos de 1961, 1970, 1980, 1990, 2000 e 2010.

Ano	Emissão de CO ₂ no Mundo (kt)	Participação relativa (%) dos países do G-8 no total das emissões mundiais de CO ₂ . Anos de 1961, 1970, 1980, 1990, 2000 e 2010.									
		EUA	Japão	Alemanha	França	Itália	Canadá	Reino Unido	Rússia	Emissão de CO ₂ em (%) do G-8	Relação emissão de CO ₂ do G-8 e o total mundial
1.961	9.434.403	30,53	3,00	-	2,98	1,32	2,06	6,24	-	46,13	0,46
1970	14.788.798	29,27	5,20	-	2,97	2,01	2,31	4,42	-	46,17	0,46
1980	19.365.093	24,38	4,89	-	2,61	2,01	2,21	2,99	-	39,10	0,39
1990	22.222.874	21,46	4,93	-	1,80	1,88	2,03	2,57	-	45,21	0,45
2.000	24.807.255	23,03	4,92	3,35	1,47	1,82	2,15	2,19	6,28	45,21	0,45
2.010	33.615.389	16,16	3,48	2,22	1,07	1,21	1,48	1,47	5,18	32,28	0,32
Ano	Emissão de CO ₂ no Mundo Em ton. Per capita	Emissão de CO ₂ Mundial e dos Países Industrializados (G-7) e a Rússia (G-8). Em tons per capita									
		EUA	Japão	Alemanha	França	Itália	Canadá	Reino Unido	Rússia	Emissão de CO ₂ em ton. Per capita do G-8	Relação emissão de CO ₂ do G-8 e o total mundial
1.961	3,065	15,681	2,982	-	5,946	2,465	10,628	11,154	-	8,143	2,656
1970	4,011	21,111	7,368	-	8,460	5,513	16,014	11,732	-	11,700	2,917
1980	4,363	20,778	8,114	-	9,151	6,892	17,426	10,287	-	12,108	2,775
1990	4,210	19,101	8,862	-	6,832	7,362	16,195	9,975	-	11,388	2,705
2.000	4,065	20,249	9,613	10,096	6,002	7,928	17,370	9,231	10,650	11,392	2,802
2.010	4,882	17,564	9,186	9,115	5,555	6,718	14,626	7,925	12,225	10,364	2,123
Variação relativa das emissões entre 1961 e 2010. Em percentual (%)											
Mundo	EUA	Japão	Alemanha	França	Itália	Canadá	Reino Unido	Rússia	G-8 (%)		
256,3%	88,6%	313,5%	(0,20) %	28,5%	226,2%	157%	-16,2%	-18,6%	149,3%		

A Tabela 12 mostra, também, a redução relativa da participação dos países industrializados nas emissões de CO₂, de 46,1%, em 1961, para 32,28%, em 2010. Isso

ocorreu porque o crescimento das emissões de CO₂ no mundo foi de 256,3% entre 1961 e 2010 (de 9,4 milhões de kt em 1961, para 33,6 milhões de kt ou bilhões de toneladas, em 2010), enquanto que as emissões dos países industrializados mais a Rússia (G-8) cresceram bem menos, pois se situaram em 149,3% de crescimento total nos anos em análise: variaram de 4,3 milhões de kt ou bilhões de toneladas, em 1961, para 10,8 milhões de kt ou bilhões de toneladas, em 2010. Mas referida queda relativa das emissões de CO₂ também está associada ao deslocamento das fábricas e das indústrias poluentes dos países industrializados europeus e dos EUA para os países periféricos e para os países emergentes.

A emissão de CO₂ no mundo, em tonelada *per capita*, evoluiu de 3,065 ton./pc, em 1961, para 4,210 ton./pc, em 1990, ano-base de referência do Protocolo de Kyoto. Nos últimos 20 anos, a emissão per capita aumentou, pois se deslocou de 4,210 ton./pc, em 1990, para 4,882 ton./pc, em 2010. O crescimento da emissão mundial per capita foi de 59,28% no período 1961/2010, enquanto o mesmo indicador per capita aumentou 27,27% no grupo dos oito países industrializados (G-8), isto é, situou-se em patamar inferior ao crescimento per capita mundial. Essas variações das emissões per capita dos países do G-8 foram: EUA (12%); Japão (208%); França (-6,6%); Itália (172,53%); Canadá (37,61%); e, Reino Unido (-29%). Alemanha e Rússia não dispõem de informações para o período 1961/1990 em razão da divisão da Alemanha em Alemanha Oriental e Alemanha Ocidental até 1990, o mesmo ocorrendo em relação à Rússia, que liderava o conjunto das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Os países emergentes (Brasil, China, Índia, México e África do Sul) apresentam participação crescente no período 1961-2010 quanto às emissões de CO₂, saltando de 9,53%, em 1961, para 34,57% das emissões mundiais de CO₂, em 2010. A participação do Brasil se deslocou de 0,52% ao ano das emissões mundiais, em 1961, para 1,25%, em 2010, mais que dobrando sua participação nas emissões de CO₂ nesse meio século. Não é o caso da China, país que mais do que quadruplicou sua participação na poluição da atmosfera terrestre nesse meio século. Sua participação saltou de 5,85%, em 1961, para 24,65% das emissões mundiais anuais de CO₂, em 2010. As emissões chinesas (8,2 bilhões de toneladas, em 2010) superaram as emissões americanas de 5,4 bilhões de toneladas de CO₂, em 2010, sendo que a trajetória chinesa apresenta tendência crescente.

Tabela 13 – Emissão de CO₂ do mundo e países emergentes – Brasil, China, Índia, África do Sul e México.

Ano	Em kt: kilotonelada						Emissão CO ₂ dos Países Emergentes Em kt	Participação (%) da emissão dos 5 Países Emergentes no CO ₂ Mundial
	Mundial	Brasil	China	Índia	África do Sul	México		
1961	9.434.403	49.204	552.067	130.402	102.214	65.306	899.192	9,53
1962	9.818.840	53.696	440.359	143.468	105.767	63.809	807.099	8,22
1963	10.355.747	55.617	436.696	154.084	109.827	66.362	822.585	7,94
1964	10.947.007	56.736	436.923	150.648	119.658	74.279	38.243	7,66
1965	11.433.442	56.398	475.973	165.972	128.261	75.247	901.851	7,89
1966	12.009.447	64.305	522.790	171.766	128.356	80.931	968.147	8,06
1967	12.389.686	66.193	433.234	172.239	133.886	90.102	895.654	7,23
1968	13.017.194	77.421	468.929	187.336	138.085	93.989	965.759	7,42
1969	13.797.117	84.315	577.237	190.724	143.281	102.287	1.097.845	7,96
1970	14.788.798	93.762	771.617	195.143	149.764	114.073	1.324.359	8,96
1971	15.323.176	102.636	876.633	205.869	168.568	126.339	1.480.045	9,66
1972	15.957.193	114.363	931.576	217.849	171.726	132.459	1.567.973	9,83
1973	16.822.109	132.463	968.543	224.343	173.533	144.293	1.643.175	9,77
1974	16.850.822	143.457	988.014	231.993	176.735	155.008	1.695.206	10,06
1975	16.745.792	151.165	1.145.607	252.202	185.202	164.472	1.898.648	11,34
1976	17.726.098	155.154	1.196.194	263.786	193.115	184.138	1.992.387	11,24
1977	18.316.474	162.961	1.310.311	315.681	199.951	192.848	2.181.751	11,91
1978	18.535.292	176.925	1.462.169	318.035	202.099	222.649	2.381.878	12,85
1979	19.567.248	188.322	1.494.860	331.941	218.909	240.874	2.474.906	12,65
1980	19.365.093	187.090	1.467.192	348.581	228.454	268.454	2.499.772	12,91
1981	18.766.980	171.806	1.451.501	374.822	257.368	284.530	2.540.028	13,53
1982	18.621.308	172.177	1.580.261	398.420	280.749	304.838	2.736.444	14,70
1983	18.542.398	166.632	1.667.029	432.321	292.231	278.443	2.836.656	15,30
1984	19.213.954	168.807	1.814.908	447.110	315.949	277.625	3.024.399	15,74
1985	19.786.369	181.249	1.966.553	490.465	324.214	288.501	3.250.983	16,43
1986	20.388.681	198.883	2.068.969	525.862	330.855	294.559	3.419.129	16,77
1987	20.899.777	207.530	2.209.709	561.561	329.025	307.357	3.615.182	17,30
1988	21.652.799	209.363,7	2.369.502	606.298	343.055	307.067	3.835.286	17,71
1989	22.123.279	214.024,5	2.408.541	662.946	341.108	361.878	3.988.497	18,03
1990	22.222.874	208.887,0	2.460.744	690.577	333.514	314.416	4.008.137	18,04
1991	22.546.594	219.330,6	2.584.538	737.852	346.337	326.345	4.214.402	18,69
1992	22.347.974	220.705,7	2.695.982	783.634	324.852	328.472	4.353.646	19,48
1993	22.333.915	230.738,6	2.878.694	814.298	342.549	330.334	4.596.614	20,58
1994	22.717.780	242.154,0	3.058.241	864.932	358.930	347.984	4.872.240	21,45
1995	23.202.117	258.347,5	3.320.285	920.047	353.458	328.039	5.180.177	22,33
1996	23.732.831	284.782,9	3.463.089	1.002.224	358.640	340.815	5.449.551	22,96
1997	24.154.529	300.547,3	3.469.510	1.043.940	371.328	358.383	5.543.708	22,95
1998	24.359.881	312.289,1	3.324.345	1.071.912	372.219	373.411	5.454.175	22,39
1999	24.238.870	320.173,1	3.318.056	1.144.390	371.034	381.848	5.535.502	22,84
2000	24.807.255	327.983,8	3.405.180	1.186.663	368.611	381.518	5.669.956	22,86
2001	25.401.309	337.433,7	3.487.566	1.203.843	362.743	394.800	5.786.387	22,78
2002	25.654.332	332.266,9	3.694.242	1.226.791	347.687	391.251	5.992.237	23,36
2003	27.194.472	321.621,6	4.525.177	1.281.914	380.811	405.633	6.915.155	25,43
2004	28.628.269	337.826,0	5.288.166	1.348.525	427.132	410.744	7.812.393	27,29
2005	29.677.031	347.308,9	5.790.017	1.411.128	396.117	435.046	8.379.616	28,24
2006	30.692.790	347.668,3	6.414.463	1.504.365	424.844	441.796	9.133.137	29,76
2007	31.411.522	363.212,7	6.791.805	1.611.404	443.648	455.845	9.665.915	30,77
2008	32.207.261	387.675,2	7.035.444	1.811.289	465.023	471.444	10.170.876	31,58
2009	32.049.580	367.147,4	7.692.211	1.982.263	503.941	446.237	10.991.799	34,30
2010	33.615.389	419.754,2	8.286.892	2.008.823	460.124	443.674	11.619.267	34,57

Fonte: Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicador/EN.ATM.CO2E.KT>.

É necessário considerar, porém, como medida ecoeficiente, não apenas o valor absoluto das emissões, mas também, e principalmente, as emissões per capita de CO₂ dos países. Nesse caso, os Estados Unidos são os maiores emissores de CO₂ do planeta.

Tabela 14 – Emissão anual de CO₂ e participação das emissões de CO₂ dos países emergentes.

Ano	Emissão anual de CO ₂ de Países Emergentes selecionados África do Sul, Brasil, China, Índia e México. (Em Mil Kilotons).						Participação das emissões de CO ₂ dos Países Emergentes e as emissões mundiais – Anos 1961, 1970, 1980, 1990, 2000 e 2010. Em %.					
	Brasil	China	Índia	África do Sul	México	Emissão CO ₂ em Mil Kt dos Países Emergentes	Brasil	China	Índia	África do Sul	México	Relação do CO ₂ dos emergentes e as emissões mundiais - (Em %)
1961	49,2	552,0	130,4	102,2	65,3	899,1	0,52	5,85	1,38	1,08	0,69	9,53
1970	93,7	771,6	195,1	149,7	114,0	1.324,3	0,63	5,22	1,32	1,01	0,77	8,96
1980	187,0	1.467,1	348,5	228,4	268,4	2.499,7	0,97	7,58	1,80	1,18	1,39	12,91
1990	208,8	2.460,7	690,5	333,5	314,4	4.008,1	0,94	11,07	3,11	1,50	1,41	18,04
2000	327,9	3.405,2	1.186,7	368,6	381,5	5.669,9	1,32	13,73	4,78	1,49	1,54	22,86
2010	419,7	8.286,9	2.008,8	460,1	443,7	11.619,2	1,25	24,65	5,98	1,37	1,32	34,57
Ano	Emissão anual de CO ₂ de Países Emergentes selecionados África do Sul, Brasil, China, Índia e México. Em toneladas per capita							Mundial				
	Brasil	China	Índia	África do Sul	México	Dos 5 Emergentes						
1961	0,656	0,836	0,284	5,694	1,635	1,868	3,065					
1970	0,976	0,943	0,351	6,781	2,153	2,263	4,011					
1980	1,537	1,495	0,499	8,285	3,816	2,954	4,363					
1990	1,396	2,168	0,795	9,475	3,653	3,458	4,210					
2000	1,880	2,697	1,139	8,378	3,673	3,523	4,065					
2010	2,150	6,195	1,666	9,204	3,636	4,804	4,882					
Variação relativa das emissões entre 1961 e 2010. Em percentual (%)							Variação das emissões dos países em relação às emissões mundiais. Em percentual %					
1961	-	-	-	-	-	1.192,2	-					
2010	753,09 %	1.401,07%	1.440,48%	350,16%	579,38%	%	139,4 321,3 332,3 26,3 90,7 262,7					

Fonte: Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicador/EN.ATM.CO2E.KT>.

A emissão per capita de CO₂ dos cinco países emergentes selecionados aumentou de 1,868 ton./pc, em 1961, para 4,804 ton./pc, em 2010, que representa incremento de 157,17%, situando-se, portanto, em ritmo superior à emissão per capita mundial, que cresceu 59,28% no período em causa. Essas variações das emissões per capita dos países emergentes examinado foram: Brasil (227,74%); China (641,03%); Índia (486,62%); África do Sul (61,64%) e México (122,39%). As emissões chinesas (6,195 ton./pc) de CO₂ são as principais responsáveis pelo incremento observado das emissões dos países emergentes (4,804 ton./pc) que se aproximaram rapidamente do per capita mundial (4,882 ton./pc).

TABELA 15 – População mundial em milhões de hab. e países emergentes Brasil, China, Índia, África do Sul e México, nos anos 1990, 2000 e 2010. Em (%)								População dos países industrializados do G-7: EUA, Japão, Alemanha, França, Itália, Canadá, Reino Unido mais a Rússia (G-8), nos anos 1990, 2000 e 2010. Em (%)								Total dos Países Emergentes e dos Países Industrializados. Em (%)	
Ano	Mundial	China	Brasil	Índia	África do Sul	México	Participação (%) dos 5 Emergentes/ POP Mundial	EUA	Japão	Alema nha	França	Itália	Canadá	Reino Unido	Rússia		Participação (%) dos Países Industr., G-8/ POP Mundial
1990	5.258,65	21,59	2,84	16,15	0,67	1,64	43,26	4,75	2,35	1,51	1,08	1,08	0,53	1,09	2,82	15,20	58,46
2000	6.062,73	20,83	2,87	16,76	0,73	1,71	43,34	4,65	2,09	1,36	0,97	0,94	0,51	0,97	2,41	13,91	57,24
2010	6.885,22	19,43	2,84	17,51	0,73	1,71	42,21	4,49	1,85	1,19	0,94	0,88	0,50	0,90	2,07	12,82	55,03
Ano	PIB Mundial em US\$ bilhões de dólares – valor corrente e dos Países Emergentes selecionados, África do Sul, Brasil, China, Índia e México, em percentual (%)							PIB Mundial em US\$ bilhões de dólares - G8. Valor corrente e do Grupo dos Países Industrializados e Rússia em percentual (%)								Total dos Países Emergentes e Industr. G-8. Em (%)	
	Mundial	China	Brasil	Índia	África do Sul	México	(%) em relação ao Mundo	EUA	Japão	Alema nha	França	Itália	Canadá	Reino Unido	Rússia		(%) em relação ao Mundo
1990	22.000,73	1,62	2,10	1,48	0,51	1,19	6,91	26,14	14,11	7,79	5,66	5,17	2,65	4,63	2,35	68,50	75,41
2000	32.346,74	3,71	1,99	1,47	0,41	1,80	9,37	30,60	14,63	5,83	4,10	3,41	2,24	4,56	0,80	66,18	75,55
2010	63.508,42	9,37	3,37	2,69	0,57	1,63	17,64	22,70	8,65	5,17	4,01	3,22	2,48	3,55	2,40	62,19	69,83
Ano	Emissão anual de CO ₂ de Países Emergentes selecionados China, Brasil, Índia, África do Sul e México. Em toneladas per capita							Emissão anual de CO ₂ dos Países Industrializados EUA, Japão, Alemanha, França, Itália, Canadá e Reino Unido (G-7) mais a Rússia. Em toneladas per capita								Relação entre o per capita do G-8 e dos Países Emergentes	
	Mundial	China	Brasil	Índia	África do Sul	México	Per capita dos 5 países emergentes	EUA	Japão	Alema nha	França	Itália	Canadá	Reino Unido	Rússia		Per capita dos países do G-8
1990	4,21	2,17	1,40	0,80	9,48	3,65	1,76	19,10	8,86	-	6,83	7,36	16,20	9,98	-	11,39	6,47
2000	4,07	2,70	1,88	1,14	8,38	3,67	2,16	20,25	9,61	10,10	6,00	7,93	17,37	9,23	10,65	11,39	5,27
2010	4,88	6,20	2,15	1,67	9,20	3,64	4,00	17,56	9,19	9,12	5,56	6,72	14,63	7,93	12,23	10,36	2,59
Ano	Emissão anual de CO ₂ de Países Emergentes selecionados China, Brasil, Índia, África do Sul e México. Em 1000 KT de CO ₂							Emissão anual de CO ₂ dos Países Industrializados EUA, Japão, Alemanha, França, Itália, Canadá e Reino Unido (G-7) mais a Rússia (G-8). Em 1.000 KT de CO ₂								Total dos Países Emergentes e dos Países Industrializados. Em (%)	
	Mundial	China	Brasil	Índia	África do Sul	México	Total dos 5 Emergentes	EUA	Japão	Alema nha	França	Itália	Canadá	Reino Unido	Rússia		Total das emissões G-8
1990	22.223	2.461	209	691	334	314	4.008	4.768	1.095	-	399	418	450	571	-	7.701	52,69
2000	24.807	3.405	328	1.187	369	382	5.670	5.714	1.220	830	366	451	534	544	1.558	11.216	68,07
2010	33.615	8.287	420	2.009	460	444	11.619	5.433	1.171	745	361	406	499	494	1.741	10.850	66,84

Fonte: World Bank. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.TOTL>. (Para os dados de população)

World Bank. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?page=6>. (Para os dados do PIB)

The World Bank. World Development Indicators. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicador/>. (Para os dados Emissões de CO₂). Obs.: KT = quilotonelada: unidade de medida de massa, de símbolo kt, equivalente a 1000 toneladas.

3.7 AQUECIMENTO GLOBAL

Essas emissões de bilhões de toneladas anuais de CO₂ na atmosfera terrestre contribuem para a geração do efeito estufa e para o aquecimento global, elemento paradigmático da denominada crise ambiental, que constitui um conjunto de ameaças ambientais globais apresentadas pela Organização das Nações Unidas e pelas ONGs.

Para o Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre Mudanças Climáticas, do Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), a sociedade contemporânea experimenta na atualidade a mais grave crise climática dos últimos 100 anos. Criado em 1988 pela Organização Meteorológica Mundial (OMM), em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o IPCC surgiu com a finalidade de analisar a informação científica necessária para abordar o problema da mudança climática, avaliar suas consequências ambientais e socioeconômicas, e formular estratégias de respostas realistas. A ciência do clima parece estar dizendo que a probabilidade de um colapso desastroso do bem-estar do planeta não é insignificante, apesar de sua probabilidade não ser objetivamente cognoscível.

De todo modo, o relatório de 2007 do IPCC sustenta que o aquecimento do sistema climático é inequívoco, como evidenciam, segundo o IPCC, as observações coletadas sobre o aumento médio da temperatura global, do ar e do oceano, o derretimento generalizado da neve e do gelo e a elevação do nível médio do mar (IPCC, 2007). As concentrações atmosféricas globais de CO₂, metano (CH₄) e óxido nitroso (N₂O) têm aumentado significativamente como resultado das atividades humanas, desde 1750, e agora excedem em muito os valores pré-industriais determinados a partir de núcleos de gelo que abrangem muitos milênios (IPCC, 2007).

A variação das concentrações de gases de efeito estufa (GEE) e aerossóis na atmosfera, e as mudanças na cobertura do solo e radiação solar alteram o equilíbrio energético do sistema climático. Emissões globais de GEE, como resultado das atividades humanas, têm crescido desde os tempos pré-industriais em 70%, entre 1970 e 2004. O dióxido de carbono (CO₂) é o mais importante GEE antropogênico e suas emissões anuais aumentaram cerca de 80% entre 1970 e 2004. O declínio a longo prazo das emissões de CO₂ por unidade de energia fornecida reverteu sua tendência a partir de 2000.

Para sustentar sua tese, o IPCC traz dados e informações que o relatório de 2007 sintetiza da seguinte forma:

Dos últimos doze anos (1995-2006), 11 figuram entre os mais quentes nos registros instrumentais da temperatura da superfície mundial (desde 1850). A tendência linear em 100 anos (1906-2005), cifrada em 0,74°C [entre 0,56°C e 0,92°C]⁴⁵ é superior à tendência correspondente de 0,6°C [entre 0,4°C e 0,8°C] (1901-2000) indicada no Terceiro Informe de Avaliação (TIE). Este aumento de temperatura está distribuído por todo o planeta e é mais acentuado nas latitudes setentrionais superiores. As regiões terrestres têm esquentado mais rápido que os oceanos (IPCC, 2007).

Os progressos realizados desde o início do TIE mostram que as influências humanas discerníveis se estendem bem além das temperaturas médias, mas também incluem outros aspectos do clima. A influência humana, muito provavelmente, contribuiu para a elevação do nível do mar durante a segunda metade do século XX, bem como contribuiu para alterar os padrões de vento, afetando os caminhos ou trajetórias das tempestades extratropicais e os padrões de temperatura e, provavelmente, já elevou a temperatura de noites extremamente quentes, noites frias e dias frios.

E aqui se indaga: quem são os principais países responsáveis pelas emissões globais de gases de efeito estufa antropogênicas? As responsabilidades substantivas pelo fenômeno são assimétricas, isto é, os países que formam o G-8 são grandes emissores mundiais de gases de efeito estufa, no caso, o CO₂ emitido em 1990 (45,21% das emissões mundiais), em 2000 (45,21% das emissões mundiais) e em 2010 (32,28%), acompanhados pelos cinco emergentes que lançaram em 1990 (18,04%), em 2000 (22,86%) e em 2010 (34,57%) A China é responsável, em 1990, por 11,07%, em 2000, por 13,373%, e por 24,65%, em 2010, do total mundial das emissões de CO₂, suplantando os EUA: 21,46% em 1990, 23,03% em 2000 e 16,36% em 2010. O Brasil é o país que apresenta o menor percentual dentre os emergentes, em relação à emissão total de CO₂: 0,94% em 1990, 1,32% em 2000 e 1,25% das emissões globais de CO₂ em 2010.

Diante desse comportamento crescente da sujeira e da poluição do planeta, a pauta da ECO-92 estabeleceu o princípio da responsabilidade diferenciada que, na prática, significa que o países mais industrializados, por poluírem mais, têm maiores obrigações quanto a manutenção do meio ambiente terrestre. É que os países industrializados (G-8) têm menos de 15% da população mundial, mas são responsáveis por quase 40% da descarga de gases estufa na atmosfera (GLOBAL EQUITY & CLIMATE CHANGE, 1999). Os Estados Unidos da

⁴⁵Las cifras entre corchetes indican un intervalo de incertidumbres del 90% en torno a una estimación óptima; es decir, una probabilidad estimada de 5% de que su valor real supere el intervalo señalado entre corchetes, y una probabilidad de 5% de que dicho valor sea inferior. Los intervalos de incertidumbre no son necesariamente simétricos en torno a la estimación óptima correspondiente.

América (EUA) não subscreveram esse princípio – da responsabilidade diferenciada –, apesar de serem os maiores emissores de gases estufa no planeta, juntamente com a China. Os EUA se recusaram a assumir os custos da mitigação, mediante redução de emissão, estimados na ordem de, aproximadamente, 1,3% do produto interno bruto (PIB). No caso do Brasil, a redução das emissões dos gases de efeito estufa teria custo anual em torno de US\$ 10 bilhões, afetando diretamente o atual modelo de ocupação da Amazônia Legal.

3.8 O REGIME INTERNACIONAL DE MEIO AMBIENTE

3.8.1 Os Princípios Fundamentais da Política Internacional do Meio Ambiente

As ameaças ambientais globais são tratadas em termos de “*soft power*”, na atualidade, pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (FCCC)⁴⁶, que tem por princípio central a ideia de “Responsabilidades Comuns mas Diferenciadas e Respectivas Capacidades (CBDR-RC)”⁴⁷, considerada fundamental pela Organização das Nações Unidas para a realização da justiça climática, entendida a “Convenção-Quadro” como um mecanismo institucional a nível global⁴⁸.

Trata-se de enfoque que aborda a mudança climática como um problema de injustiça, examinando os desafios políticos trazidos pela crise ambiental, associando esses desafios aos sistemas sócio-ecológicos e econômicos, estruturas de poder que prejudicam os direitos das pessoas e da sociedade civil dos países dependentes (integrantes do terceiro mundo), especialmente, os países pobres e vulneráveis. Ou seja, a mudança climática não se restringe ao aspecto tecnológico enquanto desafio ambiental, mas aparece como sendo dupla ameaça. A primeira, pelas consequências negativas dos seus impactos sobre a economia e a sobrevivência das pessoas e, a segunda, pela ameaça aos sistemas sócio-ecológicos e econômicos que prejudica a realização dos direitos dos países dependentes e mais vulneráveis, pois envolve impactos assimétricos que, através das estruturas hegemônicas de poder do

⁴⁶Através do Decreto nº 2.652, de 01 de julho de 1998, o Brasil promulgou a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992.

⁴⁷Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities (CBDR-RC).

⁴⁸Art. 3º. da UNFCCC: 1. As Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respectivas capacidades. Em decorrência, as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e a seus efeitos.

sistema internacional, impõem um fardo desproporcional sobre os países em desenvolvimento.

A Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002, realizada em Johannesburgo, trouxe tais problemas à discussão internacional, sintetizados da seguinte maneira pelo *The Centre for International Sustainable Development Law* (CISDL):

O princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada, inclui dois elementos fundamentais. O primeiro diz respeito à responsabilidade comum dos Estados para a proteção do meio ambiente, ou partes dele, nos níveis nacional, regional e global. A segunda diz respeito à necessidade de levar em conta as diferentes circunstâncias, particularmente a contribuição de cada Estado para a evolução de um problema particular e sua capacidade de prevenir, reduzir e controlar a ameaça (CISDL, 2002).

No contexto das emissões de gases de efeito estufa (GEE), uma das principais estratégias biotecnológicas propostas pelos países reside no incentivo ao plantio e replantio de florestas como fossas de remoção para as emissões de carbono. Referidos sumidouros artificiais de carbono disputariam o uso da terra com seus congêneres naturais (e.g., florestas nativas, manguezais, charcos, campos, matas, etc.), com a indústria extrativa florestal e com outras atividades econômicas concorrentes à conservação de recursos florestais (e.g., agricultura, pecuária, mineração, etc.), o que, obviamente, implica em custos de oportunidade a serem considerados. De modo geral, a taxa de substituição do uso do solo irá depender tanto da demanda de mercado por fossas de carbono, quanto da taxa intrínseca de crescimento biológico das espécies particularmente existentes em uma floresta plantada ou nativa. Isso, certamente, dependerá das taxas de retorno oferecidas por usos alternativos da terra, comparativamente às obtidas com o sequestro florestal de carbono (GIACOMELI SOBRINHO; SCHNEIDER, 2008).

Essas discussões e encaminhamentos de políticas públicas repercutem profundamente nas dimensões econômicas, sociais e políticas das sociedades. Elas trazem a esgrima dialética e substantiva de dois princípios essenciais de políticas públicas que são os valores da eficiência versus da equidade socioambiental. A questão da equidade implica na discussão da partilha dos custos da mitigação dos efeitos adversos da crise ambiental, tanto dentro do país quanto entre os países. Os dados estatísticos do Banco Mundial e da ONU registram que as emissões de gases de efeito estufa (GEE) per capita dos países industrializados são, muitas vezes, superiores às emissões per capita dos países não industrializados. Por conseguinte, há evidentes desigualdades na distribuição dos custos das emissões entre os países industrializados (centro) e os não industrializados ou de baixa industrialização (periferia).

3.9 REGIME INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

A percepção do abandono em que se encontrava o indivíduo quando não estava vinculado a nenhum Estado motivou a criação de um regime internacional que representa um ponto de inflexão no direito internacional, pois pela primeira vez é reconhecida a existência do indivíduo no cenário mundial (REIS, 1922).

De uma perspectiva cronológica, é possível dizer que a criação de um Direito Internacional de Direitos Humanos tem como marcos fundadores a carta de fundação da Organização das Nações Unidas (1945), a carta de fundação do Tribunal de Nuremberg (1945-1946) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948): a fundação da ONU por dar o reconhecimento e legitimar a preocupação internacional com os direitos humanos; o Tribunal de Nuremberg pela demonstração de que era possível punir o(s) autor(es) de violência contra as pessoas; e, finalmente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos por definir um conjunto de valores de princípios e direitos civis, políticos econômicos e sociais, considerados essenciais, universais e indivisíveis.

Como se disse, a Declaração Universal dos Direitos Humanos era uma carta de intenção. Neste aspecto há os que acreditam que muitos dos países que dela foram signatários só o fizeram por acreditarem que não seriam forçados ou constrangidos a segui-la. Não acreditavam que a ONU, ou qualquer outra organização supranacional, tivesse força moral ou poder de coação para tornar a Declaração eficaz. Outros, como o italiano Norberto Bobbio (2000), consideram que a iniciativa que levou à feitura da Declaração Universal dos Direitos Humanos determinou a tomada de consciência histórica da humanidade sobre seus próprios valores fundamentais.

De qualquer forma, ao olhar pelo retrovisor da história desses mais de 60 anos desde a publicação da Declaração, os princípios ali enunciados – ainda que apenas formais – desaguaram na gestação do Regime Internacional de Direitos Humanos. Essa instituição passou a ocupar espaço importante nas relações internacionais, submetendo o conceito de soberania à ampla discussão e a duro teste à soberania estatal absoluta sobre territórios, conduzindo, de certa forma, as relações entre os Estados e as etnias indígenas a outro patamar. No dizer de Visentini (2006, p. 70), “a defesa dos direitos de minorias como as indígenas e a proteção ambiental da Amazônia têm propiciado novas formas de ingerência internacional, sobretudo através de certas ONGs, violando o já enfraquecido princípio da soberania nacional”.

Antes da abordagem quanto à evolução dos princípios sobre direitos humanos que resultaram na criação de um Regime Internacional de Direitos Humanos, parece prudente fazer breves considerações conceituais sobre Direitos Humanos e Regimes Internacionais. Uma primeira discussão diz respeito às suas origens. De um lado, há os que, como Norberto Bobbio consideram que os Direitos Humanos “nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares (quando cada Constituição incorpora Declarações de Direitos), para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais” (BOBBIO, 1992, p.19). Outros, porém, como Hannah Arendt, em sua obra ‘As Origens do Totalitarismo’ (1979), entendem que esses direitos são construções humanas, não são um dado e necessitam de constante processo de construção e reconstrução.

Embora seja importante a discussão sobre essa origem, mais importante é saber sobre a relevância, nos dias atuais, que os direitos humanos exercem na definição e condução dos principais processos nas relações internacionais contemporâneas. Também aqui há divisor de águas, entre aqueles que consideram que os direitos humanos podem, em sua afirmação internacional, subverter a lógica da competição entre os Estados e aqueles que atribuem papel irrelevante desses direitos nas relações internacionais. Entre esses últimos estão autores que se baseiam na Teoria Realista, como Edward Carr (2001) e Hans Morgenthau (2003) que aceitam a tese

de que a humanidade é uma abstração, e, portanto, a busca da realização dos interesses ou direitos da humanidade é um exercício inútil. Mais que isso, dentro da perspectiva realista, quando um ator pretende falar em nome de interesses universais, quase sempre está apenas buscando legitimidade para a defesa de seus interesses particulares (REIS, 2006, p.34).

O processo de inserção dos Direitos Humanos na perspectiva de transformá-los em tema central nas relações internacionais é como se disse, fenômeno que toma corpo após a Segunda Guerra Mundial e a criação das Nações Unidas. A elaboração, aprovação e publicação da Declaração Universal dos Direitos Humanos foram realizadas sob o cenário de um mundo bipolarizado, partido ao meio ideologicamente. Eram os Estados Unidos da América liderando os chamados países capitalistas e a União Soviética capitaneando o bloco do socialismo real. A configuração de poder dentro da ONU dava a ambos, juntamente com outros países vencedores do conflito mundial, o poder de veto dentro do Conselho de Segurança. Por conta dessa polarização e pelas divergências entre os dois blocos quanto à prioridade conferida ao tema, a construção da judicialização dos Direitos Humanos foi lenta nas primeiras décadas da segunda metade do século XX.

Por conta disso, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em não sendo um Tratado, é considerada uma carta de boas intenções, já que lhe falta força de lei. Os esforços para inserir o tema sob o formato de um Tratado Internacional esbarrava nas discordâncias entre os blocos capitalistas e comunistas quanto ao significado e as prioridades que se deviam dar às várias dimensões dos direitos humanos. Os primeiros focavam nos direitos civis e políticos, enquanto os segundos queriam discutir e dar prioridade aos direitos sociais e culturais.

Parece restar evidente que tais posições refletiam a forma como se organizavam os Estados e os sistemas econômicos de cada bloco. De um lado, o Estado centralizador e proprietário dos meios de produção dos socialistas e de outro o Estado liberal, defensor do capitalismo privado. É preciso deixar claro que se está falando de hegemonias, em torno das quais gravitavam mais de uma centena de Estados das mais variadas matizes, à esquerda e à direita.

Enquanto adotavam a retórica de defesa dos direitos humanos, os líderes de cada um dos blocos ideológicos que marcaram a vida no Planeta nos primeiros anos do Pós-Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos e União Soviética praticavam uma forma peculiar de tratar os cidadãos dos outros países. Os norte-americanos jogavam bombas incendiárias sobre a população civil do Vietnã do Norte, enquanto os soviéticos mandavam canhões e soldados do Pacto de Varsóvia para calar a população tcheca na Primavera de Praga. Ainda dentro dessa moldura práxis versus discurso, soviéticos invadiram o Afeganistão no final dos anos 1970, e os americanos, mais recentemente, ocuparam o Iraque sob a acusação de que Saddam Hussein possuía armas químicas de destruição em massa. Derrubaram Saddam, ficaram um tempo por lá e depois saíram deixando um país quase sem Estado, coberto de sangue.

São ainda elucidadoras, neste contexto, as ingerências de alguns países europeus, especialmente a Alemanha, no processo de desintegração do Estado da antiga Iugoslávia (VISENTINI, 2006). Ainda que tenham sido demarcados pela questão ideológica (e ainda o são), a ideia da universalidade, individualidade e indisponibilidade dos direitos humanos, como valor primordial nas relações internacionais, evoluiu para a criação de um sistema internacional de direitos humanos.

CAPÍTULO IV

4 AS ÁREAS PROTEGIDAS

4.1 AS ÁREAS PROTEGIDAS NO MUNDO

A Convenção sobre Diversidade Biológica⁴⁹ (CDB), assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992, no Artigo 2, que trata da utilização de termos para os propósitos da Convenção, define, *in verbis*: “*área protegida significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação*”.

A Convenção sobre Diversidade Biológica, aprovada pelo Congresso Nacional, através do Decreto Legislativo nº 02, de 03 de fevereiro de 1994, e promulgada pelo Poder Executivo, por meio do Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998, nasceu, portanto, marcada pela concepção dominante até então do ecocentrismo e do biocentrismo. Ela nasceu com o propósito de promover os objetivos específicos de conservação. É isso o que diz a definição da sua principal ferramenta estratégica: a Área Protegida, considerando que a implantação de um sistema de áreas protegidas se constitui na principal estratégia para a conservação *in situ*⁵⁰ da diversidade biológica. Trata-se, portanto, de instituir espaços territoriais onde a sua utilização antrópica é legalmente limitada ou proibida, em diferentes graus ou níveis de intervenção antrópica e com diferentes propósitos.

Por sua vez, a mais importante Organização Não-Governamental do sistema internacional, que é a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), define Áreas Protegidas (APs) como espaços geograficamente demarcados cuja principal função é a proteção e preservação dos recursos naturais ou culturais a elas associadas, ou seja:

⁴⁹Diversidade biológica significa a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas (Art. 2, CDB, 1992).

⁵⁰Conservação *in situ* significa a conservação de ecossistemas e *hábitats* naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características (Art. 2, CDB, 1992).

Uma área de terra ou mar, especialmente dedicada à proteção e manutenção da biodiversidade biológica dos recursos naturais e culturais associados, manejados através de instrumentos legais ou outros efetivos (IUCN, 1994, p. 7).

A área protegida é um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gestão, através de meios eficazes legais ou outros, para alcançar a conservação a longo prazo da natureza com os serviços dos ecossistemas associados e valores culturais (IUCN, 2008, p. 07).

As definições de áreas protegidas da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) de 1994 e de 2008 trazem sutil, porém importante mudança de concepção de áreas protegidas. As mesmas continuam sendo os parques nacionais, áreas de deserto, as reservas naturais e assim por diante. No entanto, elas constituem não somente um dos pilares da conservação da biodiversidade, conforme definição de 1994, mas também contribuem para o sustento das pessoas, particularmente a comunidade local⁵¹, ao incorporar ao conceito a dimensão cultural, na definição de 2008, relativa às áreas de conservação comunitárias e áreas indígenas. Esta última definição traz a mudança determinada pelo Protocolo de Nagoya, de 2006.

Para a IUCN, as áreas protegidas são o cerne dos esforços no sentido de preservar não somente a natureza, mas também os serviços que presta à sociedade – alimentos, abastecimento de água potável, medicamentos e proteção contra os impactos dos desastres naturais. O seu papel em ajudar na mitigação e na adaptação às mudanças climáticas é também cada vez mais reconhecido; estima-se que a rede global de áreas protegidas armazena, pelo menos, 15% de carbono terrestre (IUCN, 2015)⁵².

Olhar mais atento revela que a Convenção da Diversidade Biológica emprega a expressão “áreas protegidas” e não o termo “território protegido”, assim como também a IUCN não o emprega. O Supremo Tribunal Federal – STF se manifestou sobre essa questão no PET n° 3.388/2009, relativa à demarcação da Terra Indígena Raposa-Serra do Sol, expressa da seguinte forma pelo Relatório do ministro Ayres de Brito, no item 7:

7. As Terras Indígenas como categoria jurídica distinta de Territórios Indígenas. O desabono constitucional aos vocábulos "Povo", "País", "Território", "Pátria" ou "Nação" Indígena. Somente o "território" enquanto categoria jurídico-política é que se põe como o preciso âmbito espacial de incidência de uma dada ordem jurídica soberana, ou autônoma.

O substantivo "terras" é termo que assume compostura nitidamente sócio-cultural, e não política. A Constituição teve o cuidado de não falar em territórios indígenas, mas, tão-só, em "terras indígenas". A traduzir que os "grupos", "organizações", "populações" ou "comunidades" indígenas não constituem pessoa federada. Não formam circunscrição ou instância espacial que se orne de dimensão política.

⁵¹III – comunidade local: grupo humano, incluindo remanescentes de comunidades de quilombos, distinto por suas condições culturais, que se organiza, tradicionalmente, por gerações sucessivas e costumes próprios, e que conserva suas instituições sociais e econômicas (Medida Provisória n° 2.186-16, de 23 de agosto de 2001).

⁵² Disponível em: http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap_home/pas_gpap/. Acesso em: 20 jul. 2015.

Daí não se reconhecer a qualquer das organizações sociais indígenas, ao conjunto delas, ou à sua base peculiarmente antropológica a dimensão de instância transnacional. Pelo que nenhuma das comunidades indígenas brasileiras detém estatura normativa para comparecer perante a Ordem Jurídica Internacional como "Nação", "País", "Pátria", "território nacional" ou "povo" independente. Sendo de fácil percepção que todas as vezes em que a Constituição de 1988 tratou de "nacionalidade" e dos demais vocábulos aspeados (País, Pátria, território nacional e povo) foi para se referir ao Brasil por inteiro⁵³.

A criação dessas áreas protegidas obedece a critérios políticos, técnicos e filosóficos e tem origem já nas civilizações chinesa, grega e hindu. Na China antiga, vencedores em conflitos tribais utilizavam os territórios florestais ocupados como de usufruto comunitário não permitindo sua utilização privada. Também é conhecida a proposta de Platão para a recuperação, por reflorestamento, das montanhas Ática para a preservação de mananciais na Grécia antiga. Os hindus, por sua vez, destinavam áreas que se tornavam intocáveis por motivos religiosos (SANDRINI et al., 2012).

Também no Oriente, antes do início da Era Cristã, os Assírios estabeleceram áreas a serem preservadas demonstrando certa preocupação ambiental. O rei da Pérsia em 1800 a.C. criou um reserva só para ursos e leões (BRITO, 2003). Entre os ameríndios os Incas definiam limites físicos e sazonais para a caça de certas espécies.

Na Europa do século XV, durante os reinados de Luís XIV (França) e Dom Manoel I (Portugal) já ocorriam intervenções protecionistas para controle e proteção de algumas regiões especialmente para garantir recursos hídricos e madeira e outros materiais para fins militares e construção de residências e embarcações (MEDEIROS, 2008). Até meados do século XIX a preservação de certas áreas naturais na Europa tinha como objetivo quase sempre destiná-las para uso de parte da população, tendência modificada a partir da Revolução Industrial quando surgiram movimentos no sentido de que essa utilização fosse feita pela população como um todo (MILANO, 2001).

No final do século XIX, partiu dos norte-americanos a ideia de espaços públicos com o duplo objetivo de preservar e gerar renda através do turismo. Foi em 1872 com a criação do Parque Nacional de Yellowstone. O que caracteriza aquela conduta do Estado americano, de criar o que mais tarde restou conhecido como Áreas Protegidas, é a motivação interna vinda da sociedade norte-americana, mesmo que se considere a existência de movimentos conservacionistas embrionários em alguns poucos países europeus (SANDRINI et al., 2012).

A partir daquela decisão norte-americana a ideia de utilizar tais espaços como instrumentos estratégicos para a conservação da natureza ganhou corpo mundo afora e em

⁵³Ministro Ayres Brito, STF. PET n. 3.388/2009. Ação Popular. Demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol.

todos os continentes. Países como México (Continente americano do Norte), África do Sul (Continente africano) e Austrália (Continente australiano), Argentina (Continente americano do Sul) e Suíça (Continente europeu), entre outros, lançaram-se na criação de, quase sempre, parques nacionais, ainda no final do século XIX (SANDRINI et al., 2012).

O avanço da ideia de criar Áreas Protegidas – proteção que deve ser entendida como limitação parcial ou mesmo total da ação humana sobre tais espaços –, foi acompanhada de novas nomenclaturas. A conceituação de Parques Nacionais, como tentativa de criar normas comuns que sustentassem a constituição desses espaços em todo o mundo só veio acontecer já na terceira década do século XX quando da realização da Convenção Mundial para a Proteção da Fauna e da Flora em Estado Natural, ocorrida em Londres em 1933. A partir daí, a definição do que podia ser considerado um parque nacional adquiriu características próprias e diversificadas em cada país ou região (MILANO, 2001). Dentre os critérios comuns ficou estabelecido que a administração dos espaços deveria ser responsabilidade do poder público.

Além da natureza pública, as Áreas Protegidas atendiam fundamentalmente o objetivo da "socialização do usufruto, por toda a população, das belezas cênicas existentes nesses territórios" (BRITO, 2003, p. 20), ou seja, a ideia era proteger a natureza contra a exploração de poucos e mantê-la como o usufruto permanente de todos (MORSELLO, 2001). Essa impossibilidade de qualquer interferência ou exploração de recursos naturais, como madeira, minérios e outros, foi o que presidiu a criação do Parque Nacional de Yellowstone: *“Garantir a preservação do seu estado natural foi um propósito eminentemente preservacionista, envolvendo a dissociação homem-natureza”* (MILANO, 2001, p. 12).

Outros parques criados mundo a fora tiveram a mesma configuração e formato daquele pioneiro, criado pelos norte-americanos em Yellowstone. Em 1898, os ingleses criam e implementam na África do Sul o Krüger National Park, objetivando primordialmente proteger e recuperar populações animais em processo de extinção (MILANO, 2002).

Foi o marco inicial para a ampliação dos motivos e justificativas para a criação de mais parques nacionais. Dentre essas novas motivações a questão científica começou a ser utilizada e dentro dessa perspectiva a questão da conservação da biodiversidade assumiu de forma crescente o papel de causa e justificativa para a existência de áreas protegidas mundo à fora (BRITO, 2003).

A realização da Conferência para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, também conhecida como “Convenção Panamericana”, realizada em Washington no ano de 1940, é outro marco na história da definição de áreas protegidas. Nela foram definidos os conceitos de Reserva Nacional, Monumento Natural e

Reserva Silvestre e os Parques Nacionais foram definidos como áreas que deveriam ser estabelecidas para a proteção e conservação das belezas cênicas naturais da flora e fauna de importância nacional, beneficiando o público que poderia usufruir paisagens naturais colocadas sob guarda oficial (BRITO, 2003).

Ainda olhando pelo retrovisor da história, em 1948 foi criada a *International Union for Protection of Nature* (IUPN) ou União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN), fruto de um Congresso sob os auspícios da recém-criada ONU, através da UNESCO. O governo francês foi o grande incentivador do evento e o objetivo foi o de promover ações com bases científicas que pudessem garantir a perpetuidade dos recursos naturais para o bem-estar econômico e social da humanidade (BRITO, 2003). Nos dias atuais, é conhecida como *International Union for Conservation of Nature* (IUCN) ou União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN).

A IUCN é, atualmente, uma das mais ativas instituições na promoção e criação de Áreas Protegidas mundo afora. Ela assessora países no planejamento, desenvolvimento de políticas relativas à proteção de áreas de preservação, e igualmente no manejo desses espaços. Atua também no processo de definição e atualização conceitual delas (MILANO, 2001).

Outro avanço importante para a criação de parques nacionais no mundo foi a realização em Seattle (EUA), 1962, da 1ª Conferência Mundial sobre Parques Nacionais, cujos resultados foram o aprofundamento de conceitos e de critérios que deveriam ser utilizados nas atividades inerentes a administração de áreas protegidas.

O Brasil incorporou boa parte de recomendações daquela conferência, especialmente no aprofundamento dos conceitos de Parque Nacional, Reserva Biológica, Floresta Nacional e Parque de Caça. Essa incorporação resultou na criação de vários dispositivos adotados pelo Código Florestal (em 1965) e em 1967 com a Lei de Proteção à Fauna (MILANO, 2001).

Como se disse anteriormente, sob os auspícios e patrocínio da ONU, dezenas de conferências, encontros e congressos internacionais foram realizados em vários países e datas entre os anos de 1940 e o final do século XX. Dentre eles, pela influência que tiveram sobre a política brasileira de criação de Áreas Protegidas, os mais relevantes foram: a 10ª Assembleia Geral da União Internacional pela Conservação da Natureza, na Índia (1969); a 2ª Conferência Mundial sobre Parques Nacionais em Yellowstone-EUA (1972); o 3º Congresso Mundial de Parques Nacionais, em Bali-Indonésia (1982) e o 4º Congresso Mundial de Parques Nacionais e Áreas Protegidas, em Caracas-Venezuela (1992). Tais encontros foram fundamentais para a discussão e aperfeiçoamento dos conceitos de áreas protegidas, bem como para a evolução das preocupações com a conservação da natureza (MILANO, 2001).

Por fim, é crescente a importância da questão ambiental na pauta das relações internacionais entre Estados nacionais, decorrente da implantação e organização da Nova Ordem Ecológica Mundial. A Tabela 16 mostra que as Áreas Terrestres Protegidas no Mundo representavam 8,45% da superfície terrestre (não inclui os mares e oceanos) do planeta em 1990. Após 22 anos, em 2012, essa proporção saltou para 14,31% (BANCO MUNDIAL, 2015), que correspondia a algo em torno de 15 milhões de Km² em áreas terrestres protegidas.

O crescimento das áreas protegidas foi muito expressivo em todo o mundo. As regiões que mais contribuíram e contribuem para o quadro de proteção ambiental do planeta são a América Latina, que saltou de 9,01%, em 1990, para 22,13%, em 2012, mais que dobrando as áreas terrestres protegidas. A América Latina envolve o México, a maior parte da América Central e da América do Sul. A América do Norte (EUA, Canadá e México) pouco avançou na política de ampliação de áreas terrestres protegidas, saindo de 9,45%, em 1990, para 11,17% em 2012, principalmente quando comparada à América Latina e à Europa, pois esta também mais que dobrou suas áreas protegidas, alcançando 26,47% (Europa Central e Países Bálticos) e 27,10% na Europa da zona do euro. A África subsaariana cresceu bastante, chegando em 2012, aos 16,44% do seu espaço terrestre destinado às áreas protegidas.

Tabela 16 – Áreas terrestres protegidas (% da área terrestre total) – Regiões do mundo selecionadas. Indicadores de Desenvolvimento por Regiões do Mundo.

Nome do País	Áreas Terrestres Protegidas (% da área terrestre total)							
	1990	1992	1995	2000	2002	2005	2010	2012
Mundo (World)	8,45	8,74	9,80	11,51	11,58	12,02	13,95	14,31
America Latina e Caribe (países desenvolvidos)	7,69	9,24	10,68	13,73	17,41	20,38	22,07	22,13
America Latina e Caribe (todos os níveis renda)	9,01	10,83	12,00	14,46	17,23	19,52	21,08	21,13
America do Norte	9,45	8,45	8,71	10,35	9,33	9,60	11,09	11,17
Europa Central e Países Bálticos	12,25	10,59	11,62	15,81	13,53	14,40	26,43	26,47
Europa – Área do Euro	12,83	12,18	12,84	21,72	15,83	16,65	27,10	27,10
Sul da Ásia	5,29	5,57	5,68	5,94	5,87	5,86	6,05	6,15
Caribe, Estados menores	3,73	4,52	4,74	9,47	9,48	9,62	11,35	11,36
Estados menores	13,33	14,50	14,75	19,48	17,02	17,07	28,23	29,44
África Subsaariana (países desenvolvidos)	11,07	11,21	11,21	11,79	11,66	11,67	14,83	16,44
África Subsaariana (todos os níveis renda)	11,07	11,20	11,21	11,80	11,67	11,68	14,84	16,44
África do Sul	6,54	6,82	6,85	7,03	6,90	6,90	6,20	6,20
Leste da Ásia & Pacífico (países desenvolvidos)	10,75	11,22	12,17	13,98	14,87	14,98	15,13	15,13
Leste da Ásia & Pacífico (todos os países)	9,80	10,36	11,04	12,60	13,54	13,65	14,56	14,58
Europa & Ásia Central (países desenvolvidos)	3,26	2,85	3,00	3,74	3,25	3,35	4,74	4,86
Europa & Ásia Central (todos os países)	6,20	6,26	7,88	10,99	9,22	9,37	12,42	12,48
Renda alta OECD	9,63	9,16	9,47	11,61	10,73	11,02	13,69	13,74
OECD membros	9,06	8,63	9,00	11,19	10,46	10,78	13,39	13,44

Fonte: Banco Mundial. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/ER.LND.PTLD.ZS>. Acesso em: 15 jul. 2015⁵⁴.

⁵⁴ Observação do Banco Mundial: áreas protegidas terrestres são áreas totalmente ou parcialmente protegidas de pelo menos 1.000 hectares que são designadas pelas autoridades nacionais como reservas científicas com acesso público limitado, parques nacionais, monumentos naturais, reservas naturais ou santuários da vida selvagem,

Observa-se que desde 1972, quando se realizou a Conferência das Nações Unidas 1972 sobre o Ambiente Humano em Estocolmo, e, principalmente, após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio 1992, houve grande esforço dos atores políticos internacionais e nacionais em buscarem a harmonização e a conciliação possível entre a conservação da natureza, as necessidades sociais e a agenda de desenvolvimento dos estados nacionais. Trata-se de desafio extremamente complexo.

O país que mais avançou na proteção ambiental de seu território terrestre na América do Sul foi a Venezuela, que destinava 40,15%, em 1990, e daí foi para 52,97%, em 2012. Em seguida vem o Brasil, com grande avanço, saltando de 7,03%, em 1990, para 26,26% da área terrestre do país, em 2012, triplicando as áreas territoriais protegidas. De modo geral, ocorreram expansões espetaculares no período, a exemplo do que ocorreu na Bolívia (8,76%, em 1990, para 20,83%, em 2012), Peru (4,73%, em 1990, para 19,06%, em 2012), Suriname (3,50%, em 1990, para 14,72%, em 2012), e República da Guiana (0,33%, em 1990, para 5,21%, em 2012).

Tabela 17 – Áreas terrestres protegidas (% da área terrestre total) – Países selecionados. Indicadores de Desenvolvimento por Regiões do Mundo – 1990, 1992, 1995, 2000, 2005, 2010 e 2012.

Nome do País	Áreas Terrestres Protegidas (% da área terrestre total)							
	1990	1992	1995	2000	2002	2005	2010	2012
Brazil	7,02	9,55	11,12	14,35	20,44	25,01	26,26	26,26
Argentina	4,67	5,10	5,30	5,96	5,47	5,47	6,90	6,91
Bolivia	8,76	9,25	14,34	18,73	18,17	18,51	20,83	20,83
Chile	16,43	16,02	16,54	17,31	16,55	16,55	18,56	18,56
Colombia	19,29	19,29	19,32	19,67	20,36	20,37	21,18	21,18
Ecuador	21,85	22,05	23,46	24,06	25,09	25,09	23,72	23,73
Guyana	0,33	2,94	2,94	2,10	4,99	5,00	5,21	5,21
Peru	4,73	4,71	4,78	8,00	9,89	13,62	18,38	19,06
Paraguay	2,91	3,67	3,76	5,05	4,45	5,44	6,40	6,40
Suriname	3,50	3,51	3,51	14,56	11,44	11,44	14,72	14,72
Uruguay	2,18	0,25	0,25	2,18	0,25	0,25	2,68	2,68
Venezuela, RB	40,15	53,42	53,75	52,90	53,75	53,75	52,97	52,97
United States	13,68	12,36	12,37	13,80	12,37	12,37	13,82	13,82
Canada	5,37	4,67	5,18	7,03	6,39	6,93	8,40	8,56
Mexico	2,43	2,41	3,90	7,71	9,34	10,39	12,90	12,92
European Union	12,72	11,64	12,46	19,81	15,07	15,80	25,71	25,73
France	10,81	10,47	11,51	16,89	15,38	16,43	24,74	24,74
United Kingdom	22,51	22,61	23,65	25,45	25,12	26,21	27,91	27,91
Italy	5,82	6,72	7,87	17,21	15,06	15,06	21,60	21,60
Japan	13,37	13,57	15,22	15,96	16,40	16,48	16,53	16,54

paisagens protegidas e áreas manejadas principalmente para o uso sustentável. Áreas marinhas, áreas não classificadas, zonas litorais (entre-marés) e sítios protegidos nos termos da lei local ou provincial, são excluídos

Germany	35,48	32,54	33,85	41,53	40,18	41,95	48,03	48,03
Russian Federation	5,02	5,35	7,78	10,79	9,07	9,07	11,27	11,33
Sweden	6,23	6,34	7,14	12,92	10,48	10,69	14,53	14,53
Denmark	11,67	4,23	4,32	17,84	4,55	4,64	18,42	18,42
China	13,56	13,66	13,99	15,47	16,61	16,63	16,70	16,71
Índia	4,75	4,88	4,93	5,01	5,03	5,03	5,06	5,21
Austrália	7,11	7,99	8,07	9,13	10,32	10,43	12,84	12,85
New Zealand	26,42	25,44	25,49	27,23	25,94	26,19	27,26	27,26
Egypt, Arab Rep.	0,38	2,02	2,02	4,33	5,39	5,89	11,23	11,23
Bhutan	14,25	14,25	26,38	28,35	28,35	28,35	28,35	28,35
Botswana	30,30	30,93	30,93	37,17	30,93	30,93	37,19	37,19
Central African Republi	17,51	17,74	17,74	17,76	17,74	17,74	17,97	17,98
Belize	26,04	16,03	17,59	35,19	25,57	27,95	36,48	36,65
Congo, Rep.	5,44	5,44	6,79	9,13	9,45	9,45	30,41	30,41
Ethiopia	17,72	17,71	17,71	17,72	17,71	17,71	18,41	18,41
Guinea	6,78	6,78	6,78	7,22	6,78	6,78	28,06	28,06
Nepal	7,70	14,02	14,02	17,01	17,00	17,00	16,38	16,38

Fonte: Banco Mundial. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/ER.LND.PTLD.ZS>. Acesso em: 15 jul. 2015.⁵⁵

Na Europa o fenômeno tem na Alemanha o principal país na política de instituição de áreas protegidas, na medida em que os alemães destinam 48,03% de seu território terrestre para tal finalidade em 2012, registrando avanço em relação a 1990 (35,48%). A Rússia mais que dobrou suas áreas protegidas, saltando de 5,02% para 11,33%, assim como a França: 10,81% (1990) para 24,74%, em 2012.

Na África e na Ásia o fenômeno apresenta trajetória expansionista, porém a taxas bem inferiores ao observado na América Latina, embora bem acima da expansão verificada na América do Norte, em que os Estados Unidos da América se mantêm estacionado em 13,68%.

De concreto percebe-se que a Nova Ordem Ecológica se consolidou globalmente pois houve o espraiamento de áreas protegidas na maioria dos países observados pelo Banco Mundial e em praticamente todos os continentes. Esse fenômeno ocorreu através da ação recíproca das instituições globais, organizações internacionais, regionais e agências nacionais e locais.

Zimmerer e Buck (2004) assinalam que as atividades de conservação do período 1980-2000 se inspiraram nas agências e redes anteriores, as quais eram crescentemente através de instituições globais:

⁵⁵ Observação do Banco Mundial: áreas protegidas terrestres são áreas totalmente ou parcialmente protegidas de pelo menos 1.000 hectares que são designadas pelas autoridades nacionais como reservas científicas com acesso público limitado, parques nacionais, monumentos naturais, reservas naturais ou santuários da vida selvagem, paisagens protegidas e áreas manejadas principalmente para o uso sustentável. Áreas marinhas, áreas não classificadas, zonas litorais (entre-marés) e sítios protegidos nos termos da lei local ou provincial, são excluídos.

que incluíam as Nações Unidas (UNEP e UNESCO, especialmente o Programa Homem e Biosfera, MAB) e a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), bem como ONGs ambientais internacionais com influência global (Conservação Internacional, Conservação da Natureza, Fundo Mundial para a Vida Selvagem⁵⁶/Fundo Mundial para a Natureza, Instituto de Recursos Mundiais)⁵⁷. Este período também marcou o rápido crescimento de instituições de conservação global especificamente na criação e coordenação de áreas protegidas. Tais grupos incluíam Centro de Monitoramento de Conservação (CMC, parte da IUCN e a Comissão Mundial sobre Áreas Protegidas WCPA) (ZIMMERER; BUCK, 2004, p. 523).

A política internacional de meio ambiente implementada pela Nova Ordem Ecológica Mundial nesse primeiro período de 1972-1992 foi essencialmente biocêntrica ou ecocêntrica, relativizando bastante a questão socioambiental. Os confrontos e conflitos se amudaram principalmente nas regiões mais populosas. Por decorrência, na Conferência do Rio de Janeiro de 1992, o conceito de sustentabilidade ambiental incorporou de forma permanente outras dimensões, principalmente a sustentabilidade social e a sustentabilidade econômica, em que se avançou na discussão quanto ao grau de interferência antrópica sobre o meio ambiente.

Uma consequência foi a ocorrência de mudança na concepção do papel ou função da área protegida. A principal dela é que a experiência mostra que a concepção de área protegida como uma ilha isolada da sociedade humana é insustentável, tanto do ponto de vista social, quanto político. Por isso os objetivos de áreas protegidas na maioria dos países incluem agora:

o uso sustentável dos recursos naturais, a preservação de serviços de ecossistema e a integração com processos de desenvolvimento social mais amplo, juntamente com o papel central da conservação da biodiversidade (WCPA/IUCN, 2015, p.09).

É que a política do ecocentrismo de tentar separar as pessoas de animais selvagens e se concentrar em ilhas de vida selvagem onde os esforços de conservação intensivos poderiam ser direcionados, até para preservar a biodiversidade, foi tolerada durante certo tempo em razão principalmente da destruição real da biodiversidade, mas na atualidade sua eficácia e efetividade têm sido questionadas. Khotari (2008, p. 24) argumenta, por exemplo, que a sociedade agora está percebendo que:

⁵⁶Embora a tradução para “World Wildlife Fund” tenha se convencionado como “Fundo Mundial da Natureza”, a palavra “wildlife” quer dizer “vida selvagem”, e aqui foi traduzida assim para diferenciar do nome atual da ONG, que aparece do outro lado da barra: Worldwide Fund for Nature (Fundo Mundial para a Natureza), mais conhecida pela sigla WWF.

⁵⁷Pode ser importante conferir os nomes dessas ONGs em inglês: Conservation International, The Nature Conservancy, World Wildlife Fund/Worldwide Fund for Nature, World Resources Institute. Aliás, algumas são sempre citadas em inglês, mesmo que o texto seja em outra língua.

A conservação excludente simplesmente não é sustentável mesmo que consiga evitar algumas extinções e salvar um número de habitats cruciais por um determinado tempo. Também não é eticamente justificável quando imposta por aqueles que dispõem dos meios de subsistência e até mesmo luxos, sobre aqueles que já estão vivendo no limite. Os últimos cinco anos têm, portanto, visto uma reviravolta notável, no sentido que ligam as áreas protegidas (ou conservação de forma mais geral) com as tradições e práticas, meios de vida e aspirações dos povos indígenas e outras comunidades locais, sem perder de vista os objetivos de conservação.

Essa mudança vai tanto em direção do socioambientalismo⁵⁸ que contempla o Indigenismo e os chamados povos ribeirinhos, quanto na direção mais ampla dos oito objetivos de desenvolvimento, expressos na Declaração do Milênio das Nações Unidas, sancionados pela Cúpula do Milênio, realizada de 6 a 8 de Setembro de 2000, em Nova Iorque, com a presença de 147 Chefes de Estado e de Governo, e por 191 países. É que a base lógica do Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 e as metas de Aichi relaciona a biodiversidade ao bem-estar humano, aos Objetivos do Milênio e à redução da pobreza.

Trata-se de mudança bastante significativa na política internacional de conservação, espécie de crescente reconhecimento do papel dos povos indígenas e das comunidades locais na gestão das áreas protegidas e igualmente, a importância de sítios e paisagens geridos pelas próprias comunidades. A mudança da concepção de governança das áreas protegidas, espécie de modelo de gestão colaborativa de Áreas Protegidas (APs) e das Comunidades Indígenas constitui desafio de extrema dificuldade política, pois envolve questões complexas relativas a direitos de propriedade, uso e posse da terra, além de definições de regras do jogo quanto a apropriação de custos e de benefícios (KOTHARI, 2005, p.25).

Finalmente cabe enfatizar que na atualidade a criação de espaços territoriais protegidos está associada basicamente ao regime de direitos humanos dos povos indígenas e ao regime da biodiversidade. O primeiro tem na Convenção n. 169/1989, seu principal instrumento de política internacional, enquanto que o regime da Biodiversidade se expressa através de seis Convenções relacionadas à biodiversidade, embora muito de seu conteúdo seja de importância para outros acordos internacionais: Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB); Convenção sobre o Comercio Internacional de Espécies Ameaçadas de Fauna e Flora Silvestres (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CITES); Convenção sobre a conservação das espécies migratórias de animais silvestres (CMS); Tratado Internacional sobre os Recursos Fito genéticos para a Alimentação e a Agricultura; Convenção sobre as Zonas Úmidas de Importância Internacional Convenção

⁵⁸Privilegia e valoriza “as dimensões materiais e imateriais dos bens e direitos socioambientais, a transversalidade das políticas públicas socioambientais, e a consolidação de processos democráticos de participação social na gestão ambiental” (SANTILLI, 2005, p.21).

Ramsar) e a Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural. Merece ser destacada a existência, no âmbito deste regime internacional, do Plano Estratégico para a Diversidade Biológica 2011-2020 e das Estratégias e Planos de Ação Nacionais da Biodiversidade (EPANB).

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) é o arranjo de colaboração internacional assumido pelas nações para a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado (CDB, 1992). A CDB é governada pela Convenção das Partes (Convention of the Parties – COP), que já se reuniu 10 vezes. A COP 10 foi o encontro, realizado no Japão, em 2010, onde se assinou o Protocolo de Nagoya⁵⁹ e foram estabelecidas as 20 Metas de Aichi1 (UICN; WWF-BRASIL; IPÊ, 2011).

No que diz respeito às metas de Áreas Protegidas no mundo, a Conferência das partes da Convenção sobre Diversidade Biológica na sua décima reunião, Protocolo de Nagoya, em 2010, pactuou 20 metas, dentre as quais a seguinte:

Objetivo estratégico C: Melhorar a situação de biodiversidade protegendo ecossistemas, espécies e diversidade genética.

Meta 11: Até 2020, pelo menos 17 por cento de áreas terrestres e de águas continentais e 10 por cento de áreas marinhas e costeiras, especialmente áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, terão sido conservados por meio de sistemas de áreas protegidas geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas e por outras medidas espaciais de conservação, e integradas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas (UICN; WWF-BRASIL; IPÊ, 2011, p.04).

A CDB não explicita analiticamente os compromissos com a sustentabilidade socioambiental. Objetivamente, a Convenção traz declaração de comprometimento genérico no sentido de integrar os valores da biodiversidade até 2020 às estratégias nacionais e locais de desenvolvimento e redução de pobreza, conforme estabelecido na:

Meta 2: Até 2020, no mais tardar, os valores da biodiversidade serão integrados em estratégias nacionais e locais de desenvolvimento e redução de pobreza e procedimentos de planejamento e estarão sendo incorporados em contas nacionais, conforme o caso, e sistemas de relatoria (CDB, 2010, p.03).

⁵⁹Protocolo de Nagoya sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição de Benefícios decorrentes da sua utilização (em inglês, ABS, Access and Benefit-Sharing) da Convenção sobre Diversidade Biológica Justa e Equitativa.

De todo modo, os dados do Banco Mundial mostram que no mundo as áreas terrestres protegidas alcançaram 14,31%, em 2010, estando próximas da meta de 17% de áreas terrestres a serem criadas e institucionalizadas até 2020, segundo a Meta 11, da Convenção da Diversidade Biológica.

A IUCN (2014) apresenta dados atualizados para 2014 que registram 15,4% de áreas terrestres protegidas no mundo distribuídas pelas regiões, apropriadas pelos países participantes da Convenção da Diversidade Biológica, conforme demonstra a tabela a seguir.

Tabela 18 – Percentagem de áreas terrestres e aquáticas interiores cobertas por áreas protegidas para cada região CBD. Ano 2014.

Regiões	Áreas Protegidas no Mundo, 2014
Ásia	12,4
Europa	13,6
Oceania	14,2
America do Norte	14,4
Caribe	14,6
África	14,7
Oriente	15,2
Oceanos do Sul	18,6
America do Sul	25,0
America Central	28,2
Total Mundial	15,4

Fonte: IUCN. Protected Planet Report 2014. Disponível em: http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap_home/?18786/Protected-Planet-Report-2014.

Áreas Protegidas no mundo % (2014)

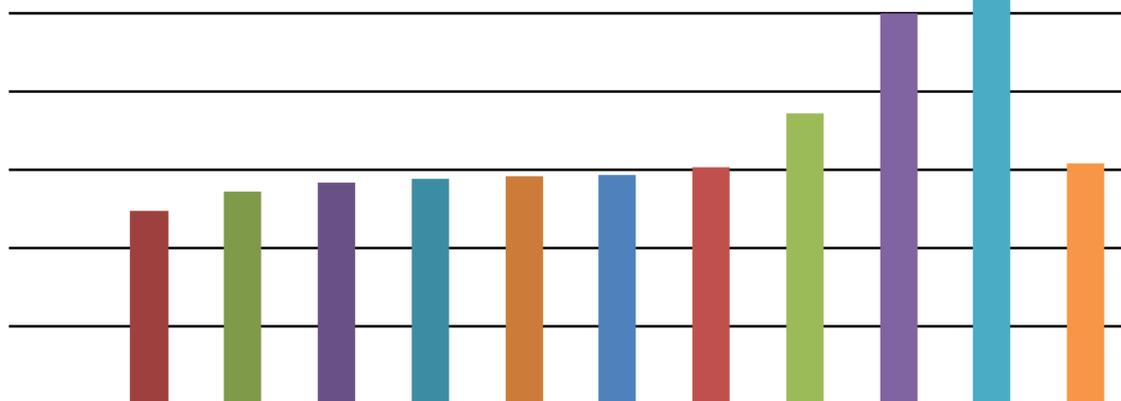


Figura 02 – Gráfico das áreas terrestres e aquáticas interiores protegidas por regiões do Mundo em % (2014).

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da IUCN, 2014.

Os dados da IUCN (2014) evidenciam que a América do Sul e a América Central já fizeram seus deveres de casa em relação às metas da CDB, enquanto Ásia, Europa, Oceania e América do Norte precisarão reforçar e agilizar suas ações políticas de criação de áreas protegidas (IUCN, Protected Planet Report 2014). Não se pode deixar ainda de registrar que o Brasil realmente assume papel de protagonista decisivo nesta questão, considerando que o país tem 26,26% do seu território terrestre destinado à proteção ambiental, dentro do conceito de áreas protegidas.

4.2 AS ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL

A tese de que o ambientalismo no Brasil existe desde os séculos XVIII e XIX, principalmente entre 1786 e 1888, contando com figuras proeminentes como José Bonifácio de Andrada e Silva e Joaquim Nabuco, é tão verdadeira quanto a famosa Confissão Negativa, papiro encontrado na tumba do faraó do Novo Império Egípcio, integrante do *Livro dos Mortos*, trazendo, segundo Sirvinskas (2009, p. 19), o mais antigo registro individual abordando fragmentos de preocupações com a preservação do meio ambiente:

*“Homenagem a ti, grande Deus,
Senhor da Verdade e da Justiça
Não fiz mal algum
Não matei os animais sagrados
Não prejudiquei as lavouras
Não sujei a água
Não usurpei a terra
Não fiz um senhor maltratar o escravo
Não repeli a água em seu tempo
Não cortei um dique
Sou puro, sou puro, sou puro!*

Depois do Livro dos Mortos, a história registra o *Código de Hamurabi* como o instrumento jurídico de maior expressão da Antiguidade a tratar da questão, mesmo que topicamente, no pertinente à preservação do meio ambiente, relacionado com a penalização da degradação dos recursos ambientais, a água em especial.

Essas observações visam fortalecer a percepção de que a preservação da natureza é preocupação antiga das sociedades humanas. No entanto, a preservação da natureza enquanto

categoria ideológica ou movimento social é fato historicamente recente, principalmente como fenômeno ideológico europeu e estadunidense que se expandiu vigorosamente no pós-guerra, dentro da lógica Centro-Periferia, e da globalização.

É que o sistema de produção colonial marcado pela exploração predatória, a exemplo da devastação do pau-brasil, estabeleceu verdadeiro regime de dependência em relação à Europa, essencialmente como fornecedor de matérias-primas e *commodities*, em que a questão da preservação da natureza ocupava posição de irrelevância enquanto objeto de política estatal e de atenção de movimentos sociais.

Foram períodos ditados pelos ciclos econômicos orientados pelas demandas européias por matérias-primas nos séculos XVI ao meado do XX (pau-brasil, açúcar, gado, ouro, borracha e café). Existiram diferenças bem acentuadas tanto na forma de produção, quanto na distribuição dessas matérias-primas, mas o fato insuperável ou incontornável é que a produção das mesmas esteve e está intimamente associada à extração de recursos diretamente da natureza, ou bem próxima da mesma, com exploração quase sempre predatória, marcada por baixíssima eficiência.

Ora, o ambientalismo trata, dentre outros aspectos, da destinação que a sociedade dará ou dá para o seu território, destinação quanto ao uso e a utilização da terra e tudo que dela faz parte, como as águas, as florestas, o subsolo e as criaturas biológicas que nela vivem e dela dependem. E, nesta acepção, a destinação e o uso passam, necessariamente, pela questão do direito de propriedade. E o Direito que passou a prevalecer foi o direito de um país europeu – Portugal – dentro da lógica do capitalismo mercantil, em bases colonialistas.

Por sua vez, as instituições prevalecentes seguiam a lógica ditada pelos interesses econômicos do capitalismo mercantil e não há registro histórico da existência de oposição ideológica sistemicamente organizada ou política no país contra esse regime no que diz respeito a política dominante quanto às relações homem-natureza ou relações socioambientais, exceto pelos esparsos protestos pontuais e as ações pontuais do Estado, de preservação da natureza.

À medida que a população brasileira aumentava, principalmente no litoral nordestino, aumentava a pressão demográfica sobre o território e o sistema fundiário arcaico, organizado à base de latifúndios, voltado para a exportação de matérias-primas. Por outro lado, a descoberta nos EUA do processo de vulcanização da borracha (GOODYEAR, 1839) catalisou a demanda do mercado internacional por borracha natural, que resultou na inserção do Norte brasileiro e da Amazônia na divisão internacional do trabalho como região fornecedora importante de matéria-prima, explorada de forma extrativista, intensiva em mão-de-obra.

Referida mão-de-obra foi fornecida pelo Nordeste brasileiro, e assim, se presenciou na Amazônia, tendo por vetor de penetração o rio Amazonas e seus afluentes, o primeiro grande choque demográfico não indígena e as conseqüentes repercussões antropogênicas significativas do ponto de vista socioambiental. Essa penetração utilizou os rios como vias de acesso e o extrativismo vegetal (extração da seiva da seringa), isto é, o desmatamento foi mínimo. Belém e Manaus se firmaram como polos urbanos e políticos regionais, de primeira e segunda grandeza, respectivamente, responsáveis pela intermediação comercial dos fluxos da borracha e dos bens e serviços que faziam parte da organização do sistema econômico gomífero.

Mas, assim como na Europa, a preocupação com a preservação da natureza no período pré-guerra se restringia aos limites da preocupação com a preservação de paisagens de belezas cênicas, monumentos naturais, proteção das espécies animais em extinção e similares. É para isso que aponta o Tratado de 1921 de proteção às aves úteis para a agricultura e o Parque Nacional de Itatiaia, criado em 1937, na fronteira entre Minas Gerais e Rio de Janeiro. Em 1939 vieram o Parque Nacional do Iguaçu, no Paraná, e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos.

Observe-se ainda que no período anterior a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) não ocorreu a criação de nenhum parque ou área protegida na Amazônia. A institucionalização de áreas protegidas na Amazônia somente veio ocorrer após a grande guerra mundial. Foram criados inúmeros parques nacionais: Parque Nacional do Araguaia (TO), Parque Nacional de Monte Pascoal (BA), Parque Nacional de Sete Cidades (PI), Parque Nacional de Aparados da Serra (RS) e o Parque Nacional de Brasília (DF).

A modernização tecnológica dos processos de produção ocorrida em tempos mais recentes relativos à soja, à pecuária (bovinocultura, avicultura e suinocultura) e à indústria de extração mineral certamente resultou no aumento dos níveis de eficiência da economia, mas não assegurou a quebra da dependência econômica e, principalmente, da subalternidade política da Periferia.

Todas essas áreas protegidas são estatais. No Brasil, a criação de “Áreas Protegidas” é competência exclusiva do Estado. As restrições de uso das florestas brasileiras estão previstas desde o governo getulista, em 1934, em uma época marcada por forte sentimento nacionalista e pela centralização do poder estatal, que impôs limites ao exercício dos direitos de propriedade. Essas restrições alcançaram a exploração das florestas, consideradas bem de interesse comum a todos os habitantes do país (Art. 1º, Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934), editado menos de um ano após as discussões e os resultados da Convenção Mundial

para a Proteção da Fauna e da Flora em Estado Natural, ocorrida em Londres em 1933, tendo a África por objeto central de atenção.

O instituto das “florestas protetoras” no Brasil foi criado em 1934 para restringir o uso das florestas, mais especificamente com a finalidade de: a) conservar o regime das águas; b) evitar a erosão das terras pela ação dos agentes naturais; c) fixar dunas; d) auxiliar a defesa das fronteiras, de modo julgado necessário pelas autoridades militares; e) assegurar condições de salubridade pública; f) proteger sítios que por sua beleza mereçam ser conservados; e, g) asilar espécimes raros de fauna indígena (Art. 4º, Decreto nº 44.890, de 1958).

Eram tempos de mudanças paradigmáticas quanto ao novo modelo de inserção do país no jogo das relações internacionais, que requeria a implementação de projeto nacional de desenvolvimento assertivo tendo em vista a superação das desigualdades entre as nações e a cimentação do todo pelo nacionalismo econômico, reproduzindo a conduta das grandes potências (CERVO, 2008). Trata-se da ideologia do nacional-desenvolvimentismo, politicamente representada por Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e Ernesto Geisel. No período varguista, o Estado se organiza e organiza a atividade política em torno da defesa do nacionalismo; o nacionalismo é a arma que lhe permite impor a “ditadura republicana” a todos. Em outras palavras: essa “organização” substitui a política propriamente dita (VLACH, 2012).

É nesse contexto dos primórdios do nacional-desenvolvimentismo que o Decreto nº 23.793/1934 traz a preocupação permanente de Getúlio Vargas com a geopolítica das fronteiras terrestres do país, em que a política florestal foi concebida como possível instrumento de defesa das fronteiras através da criação de “florestas protetoras”. Esta estratégia de utilização do “verde” (floresta protetora) como instrumento de gestão do território da faixa de fronteira é, certamente, inusual; mas sinaliza como eventual elemento de explicação três décadas depois, de utilização pelo Governo Militar, da criação na Amazônia, de Unidades de Conservação, principalmente nas faixas de fronteira. A correlação existente é de que referidas áreas permanecem como territórios estatais, sob domínio da União.

A rigor, pode-se afirmar que o Estado getulista estabeleceu a implantação de uma verdadeira política territorial. Ora a gestão do território se relaciona ao federalismo, no sentido da definição de competência dos entes federativos (União, estados e municípios) quanto à competência ou o poder que cada um tem nas suas ações sobre o território. Nesse sentido, a Constituição de 1934 nasceu baseada no ideário político difuso da Revolução de 1930. Vach (2012) assinala que a Revolução de 1930:

Inaugurou a Segunda República e, ao mesmo tempo, plasmou outro tipo de Federação. O federalismo clássico e dualista, predominantemente centrífugo [da República Velha], cedia lugar ao novo federalismo, fundado na extensão dos poderes federais dentro da tendência centrípeta, que inaugurava a fase das relações intergovernamentais, para compensar a plenitude dos poderes [do governo federal] e a consequente diminuição dos poderes reservados aos estados (VACH, 2012 apud HORTA, 1970, p. 20).

Este é um ponto que merece destaque na cronologia histórica do federalismo brasileiro. Afinal de contas a Constituição da República de 1934 trouxe profunda transformação do federalismo brasileiro, com a expansão dos poderes federais, quer lhe transferindo competências até então pertencentes aos estados, quer lhe deferindo competências antes não especificadas (VACH, 2012 apud FAGUNDES, 1970). É ainda na Constituição de 1934 que as terras ocupadas pelos indígenas são consagradas como de domínio pleno da União, o que vai ter profunda influência posteriormente na destinação de áreas protegidas na Amazônia.

O aprofundamento da concentração de poderes na União é uma realidade político-institucional que atravessa a história política da República e, três décadas após a edição do Decreto nº 23.793/1934 (primeiro Código Florestal do Brasil), este desemboca, em 1965, na instituição de novo Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 setembro 1965), pouco mais de um ano após a instalação do Governo Militar. O decreto autorizava o Poder Público criar: a) Parques Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas, com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos; b) Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, com fins econômicos, técnicos ou sociais, inclusive reservando áreas ainda não florestadas e destinadas a atingir aquele fim (Art. 5º). Os Parques Nacionais, Estaduais e Municipais nasceram em 1965 sob o regime de proteção integral considerando que a Lei proibia qualquer forma de exploração dos recursos naturais nos mesmos.

Foi também no ano de 1965 que o Código Florestal instituiu Reserva Legal de pelo menos 50% da área de cada propriedade com cobertura arbórea na região Norte e na parte norte da região Centro-Oeste (Art. 44, Lei nº 4.771/1965), embora o termo Reserva Legal somente tenha vindo a ser empregado a partir de 1989 (Lei nº 7.803/1989). Ou seja, o proprietário do imóvel poderia derrubar, mediante corte raso, até 50% da cobertura arbórea da propriedade. Por outro lado, o Estatuto da Terra de 1964 (Lei nº 4.504, de 30/11/1964) em nenhum momento se refere à exigência preservacionista como condicionante para a titularidade da terra.

Após duas décadas e meia de vigência do Código Florestal, a Lei nº 7.803, de 18.7.1989, um ano após a CF-88, o instituto da reserva legal foi aperfeiçoado. A área de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, passou a ter que ser averbada à margem da inscrição da matrícula do imóvel no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área (Incluído pela Lei nº 7.803, de 18 julho de 1989).

É relevante por isso destacar que a Constituição de 1967 centralizou as estruturas político-administrativas, apesar da alteração do nome do país de Estados Unidos do Brasil para República Federativa do Brasil, às quais se sucederam inúmeras leis (Lei de Imprensa e Lei de Segurança Nacional, p.ex.), que na expressão de Visentini (2004) se destinavam mais a preparar um quadro institucional na direção do liberal-imperialismo, que requer a abertura da economia para fora e reclama a abertura do Estado para dentro. De todo modo, por outro lado, o nacional-desenvolvimentismo mantinha-se como ideologia vigorosa, tanto no seio das classes empresariais tradicionais, quanto no cerne do tecno-burocratismo estatal e nas Forças Armadas.

Observa-se claramente, portanto, o embate de duas forças dominantes: o liberal-imperialismo e o nacional-desenvolvimentismo. A primeira, dominada pelo capital internacional, requer a abertura da economia; a segunda, dominada pelo capital nacional-estatal, requer o mercado sob o controle do Estado, mediante o fortalecimento do mercado nacional. Essas forças operam até hoje no seio do Estado brasileiro produzindo situações contraditórias, marcadas por conflitos, como, por exemplo, as que existiam nas divergências entre Delfim Neto, ministro todo poderoso da Fazenda, e Gibson Barbosa, ministro das Relações Exteriores, quanto a definição da orientação internacional do Brasil. Delfim Neto era internacionalista, enquanto influentes setores do Itamaraty defendiam o estreitamento das relações internacionais do Brasil com o Terceiro Mundo e os Organismos Internacionais Multilaterais (VISENTINI, 2004), tendo por fio condutor no âmbito da segurança, a ideologia da Doutrina de Segurança Nacional, cujo conteúdo geopolítico e estratégico definia a necessidade de preservar as “fronteiras ideológicas” (VISENTINI, 2004, p. 136), com seus objetivos nacionais permanentes ditados pelo Conselho de Segurança Nacional.

Além disso, é preciso considerar que assim como graças à porosidade do Estado moderno, lobbies e grupos de interesse conseguem influir em determinadas áreas de política externa (VISENTINI, 2004), também esse princípio se aplica à determinadas áreas da política doméstica, como por exemplo à política de direitos humanos e à política de meio ambiente.

Nesse contexto tem sentido dizer, portanto, que a assimilação doméstica do ambientalismo tem forte influência de “lobbies” das Organizações Não Governamentais e profunda influência das Organizações Internacionais.

Observe-se que o conceito de “áreas protegidas” no Brasil tinha apenas iniciado em 1965 sua trajetória de controvérsias que encerra concepções diferentes quanto ao seu uso e alcance. Antunes, por exemplo, destaca que as “áreas protegidas são denominadas tecnicamente como unidades de conservação e estão contempladas em diversos diplomas legais, o que, evidentemente, traz enormes dificuldades para a compreensão e sistematização do papel que cada uma delas deve desempenhar no sistema nacional de unidades de conservação” (ANTUNES, 2000, p. 283). Já o artigo 2º da Convenção da Diversidade Biológica (CDB) define área protegida como “uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”, tendo caráter essencialmente conservacionista (biocentrismo ou ecocentrismo).

Até 2006, as áreas protegidas no Brasil se restringiam, essencialmente, às unidades de conservação na forma da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e, nos termos da Lei nº 7.754, de 14 de abril de 1989, as florestas e demais formas de vegetação natural existentes nas nascentes dos rios. A partir de 2006, as Terras Indígenas – TIs, os Quilombos, as áreas de preservação permanente e as reservas legais passaram a compor com as Unidades de Conservação (UCs) o conceito de Áreas Protegidas no Brasil, conforme Decreto n.º 5.758/2006 que instituiu o Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas - PNAP, o qual considera que referidas áreas se inserem no conceito de “áreas naturais definidas geograficamente, regulamentadas, administradas e/ou manejadas com objetivos de conservação e uso sustentável da biodiversidade” e como fundamental na conservação da biodiversidade (PNAP, 2006, p.10).

O Anexo do referido Decreto n.º 5.758/2006 estabelece nos seus “princípios”:

- VII - reconhecimento das áreas protegidas como um dos instrumentos eficazes para a conservação da diversidade biológica e sociocultural;
- IX - respeito às especificidades e restrições das categorias de unidades de conservação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, das terras indígenas e das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos; XIX- articulação das ações de gestão das áreas protegidas, das terras indígenas e terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos com as políticas públicas dos três níveis de governo e com os segmentos da sociedade;
- XI - reconhecimento dos elementos integradores da paisagem, em especial as áreas de preservação permanente e as reservas legais, como fundamentais na conservação da biodiversidade (Anexo Decreto n.º 5.758/2006).

Constata-se, portanto, que “área protegida” é conceitualmente contemplada pelo marco legal do país de diversas formas, pois a legislação ambiental incorporou inicialmente apenas as Unidades de Conservações e, em 2006, assimilou ao SNUC, as Terras Indígenas e Quilombolas, apresentando ainda outras situações como mata ciliar e nascente de rios – Áreas de Preservação Permanente (APPs). Isto é, o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP reconheceu as áreas de preservação permanente e as reservas legais, como fundamentais na conservação da biodiversidade (Decreto n.º 5.758/2006).

Adicionalmente, o Código Florestal foi alterado em 2001, pela Medida Provisória n.º 2.166-67, de agosto de 2001, no governo FHC, aumentando a reserva legal de cinquenta por cento (50%) para oitenta por cento (80%), na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal; e de vinte por cento para trinta e cinco por cento (35%), na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na propriedade e quinze por cento na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do § 7º deste artigo; vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País; e de vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País (Art. 16, incisos I, II, III e IV).

Não é por acaso que houve esse aumento nos parâmetros de preservação das florestas. É que no ano seguinte, em 2002, as Nações Unidas realizariam, como de fato ocorreu, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+10, em Johannesburgo, na África do Sul. O encontro de alto nível reuniu agências das Nações Unidas, instituições financeiras multilaterais, poucos líderes mundiais, cidadãos engajados, Organizações Não-Governamentais e outros atores, para avaliar a mudança global desde a histórica Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como a Cúpula da Terra ou Rio-92. A Rio+10 destacou os problemas da globalização e o detalhamento de um plano de ações de 153 artigos, divididos em 615 pontos, sobre pobreza e miséria, consumo, gestão de recursos naturais, globalização, direitos humanos, assistência oficial ao desenvolvimento, contribuição do setor privado ao meio ambiente, entre outros. A RIO+10 discutiu propostas sobre a criação de instituições multilaterais mais eficientes, com mais poder para auxiliar os países a atingir o

desenvolvimento sustentável, mas sem alcançar resultados concretos (Senado em Discussão, 2015)⁶⁰.

Na sequência da MP n° 2.166-67, de 2001, mais de uma década depois, em 2012, coincidentemente o mesmo ano em que se realizaria a RIO+20, ocorreu o fortalecimento da política ambiental relativa às florestas, no bojo de discussões que resultaram na consolidação de normas gerais através da Lei n. 12.651/2012. Ela veio para fortalecer o fundamento central da proteção e uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa e reiterar o compromisso soberano do Brasil com a preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, da biodiversidade, do solo e dos recursos hídricos, e com a integridade do sistema climático, para o bem-estar das gerações presentes e futuras (Art. 1º-A, II, Lei n. 12.651/2012)⁶¹.

Para fortalecer referidos compromissos o Estado brasileiro consolidou os percentuais de Reserva Legal obrigatória para todo imóvel rural sob a forma de manutenção de área com cobertura de vegetação nativa, fixando os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel:

I - localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
- b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento). (Lei n.12.651/2012).

O Código Florestal de 2012 ampliou as situações em que se poderá reduzir a Reserva Legal na Amazônia para até 50%, para fins de recomposição:

- quando o Município tiver mais de 50% da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas (Art. 12, § 4º);
- quando o Estado tiver Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente, e mais de 65% do seu território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, e terras indígenas homologadas (Art. 12, § 5º).

⁶⁰ Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/rio10-participacao-da-sociedade-em-debates-sobre-metas-para-meio-ambiente-pobreza-e-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>.

⁶¹ Altera as leis n° 6.938/1981, n° 9.393/1996; n° 11.428/2006. Revoga as Leis n° 4.771/1965; n° 7.754/1989 e a MP n° 2.166-67/2001.

O Poder Público Federal poderá reduzir a Reserva Legal na Amazônia para até 50%, para fins de regularização quando indicado pelo Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) estadual, realizado segundo metodologia unificada:

I - mediante recomposição, regeneração ou compensação da Reserva Legal de imóveis com área rural consolidada, situados em área de floresta localizada na Amazônia Legal, para até 50% (cinquenta por cento) da propriedade, excluídas as áreas prioritárias para conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos (art. 13);

II - ampliar as áreas de Reserva Legal em até 50% (cinquenta por cento) dos percentuais previstos nesta Lei, para cumprimento de metas nacionais de proteção à biodiversidade ou de redução de emissão de gases de efeito estufa (art. 13).

O fenômeno político de interesse aqui reside no fato de que em 1965, quando foi estabelecida a exigência de preservação de 50% da cobertura arbórea da área da propriedade, não havia ainda pressão antrópica sobre a base dos recursos naturais da região Norte e da Amazônia Legal. Trata-se de exigência de preservação, quando não havia ainda desmatamentos em escala, principalmente os patrocinados pelos projetos de assentamento dirigido, de colonização, projetos agropecuários patrocinados pelos incentivos fiscais, grandes barragens hidrelétricas e aberturas das rodovias federais, exceto a rodovia Belém-Brasília. Mesmo assim, o Estado brasileiro decidiu impor restrições preservacionistas de caráter biocêntrico/ecocêntrico, excludente do ser humano, no contexto histórico de uma Amazônia que tinha menos de 1% de seu território desmatado (1965). Ou seja, à época não havia o discurso do combate ao desmatamento da floresta amazônica e o país entrara em regime político de um governo militar autoritário, e mesmo assim adotou medidas restritivas quanto ao avanço da produção.

Como se viu, vem sendo construído um cenário de institucionalização de áreas protegidas sob as fortes vertentes do Indigenismo e do ambientalismo. No Brasil tais vertentes se expressam de diversas categorias institucionalizadas, na forma como se segue:

4.2.1 Unidades de conservação

A Constituição Federal de 1988 (CF-88) estabelece que para assegurar a efetividade do direito do brasileiro ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, incumbe ao Poder Público, dentre outras obrigações e responsabilidades:

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (CF-88, Art. 225, § 1º).

Dentre os espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos em todos os estados brasileiros estão as Unidades de Conservação (UCs). O Art. 225, da CF, é regulamentado pela Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e define Unidade de Conservação da seguinte maneira:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (Art. 2º, Lei 9.985/2000).

Segundo a Lei nº 9.985/2000, as diversas categorias de UCs incluídas no SNUC são divididas em dois grandes grupos: UCs de Proteção Integral (PI)⁶² e UCs de Uso Sustentável (US)⁶³. As UCs de Proteção Integral são aquelas que visam à conservação da natureza, admitindo apenas o uso indireto⁶⁴ dos seus recursos naturais (Lei nº 9.985/2000). A Tabela 19 apresenta o resumo das categorias de UCs.

Tabela 19 – Categorias de Unidades de Conservação Brasil (IUCN).

Uso	Categorias IUCN	Brasil (Lei 9.985)
Indireto	I - Reserva de Proteção Integral/ Área selvagem	- Estação Ecológica - Reserva Biológica
Indireto	II – Parque Nacional	- Parque Nacional - Reserva Particular do Patrimônio Natural
Indireto	III – Monumento Natural	- Monumento Natural - Refúgio da Vida Silvestre
Direto	IV – Área de Manejo de Espécies ou Habitats	- Floresta Nacional - Reserva de Fauna
Direto	V – Paisagem Terrestre ou Marinha	- Área de Proteção Ambiental - Área de Relevante Interesse Ecológico
Direto	VI – Área para Manejo dos Recursos	- Reserva Extrativista - Reserva de Desenvolvimento Sustentável

Fonte: Dalelis et al. (2010).

Elas podem ser classificadas em cinco categorias: Parque Nacional (PARNA), Reserva Biológica (REBIO), Estação Ecológica (ESEC), Refúgio da Vida Silvestre (RVS) e Monumento Natural (MoNa). As Unidades de Uso Sustentável, por sua vez, têm como objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos, conciliando a presença humana nas áreas protegidas.

⁶²manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais.

⁶³XI – uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.

⁶⁴IX – uso indireto: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais.

A Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) define os seguintes grupos/categorias de Unidades de Conservação, segundo o tipo de uso permitido e suas finalidades:

1) A UC de Proteção Integral é composta por cinco categorias:

Estação Ecológica – tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas

Reserva Biológica – tem por finalidade a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência direta ou modificações ambientais, executando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

Parque Nacional – objetiva a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

Monumento Natural – visa a preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.

Refúgio de Vida Silvestre – tem como finalidade proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.

2) De Uso Sustentável, com sete categorias:

Área de Proteção Ambiental – é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais

Área de Relevante Interesse Ecológico – é uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.

Floresta Nacional – é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.

Reserva Extrativista – é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

Reserva da Fauna – é uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequada para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.

Reserva de Desenvolvimento Sustentável – é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais, e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

Reserva Particular do Patrimônio Natural – é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.

A definição de espaços como propriedade coletiva de sociedades quilombolas é mais um tipo brasileiro de área protegida. Foi criação da Constituição de 1988, através do Artigo 68 das Disposições Transitórias com o reconhecimento das sociedades quilombolas como grupo étnico e com direito à propriedade coletiva das terras que habitam. Essas populações, segundo a lógica do ambientalismo, vivem do extrativismo e, portanto, causam pouco impacto sobre a base de recursos naturais.

Em 2006, o Governo Federal institucionalizou o seu Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, aprovado pelo Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, o qual apresenta a política e a programação sobre a Diversidade Biológica, destacando que:

As unidades de conservação federais, somadas às unidades de conservação estaduais, protegem mais de 100 milhões de hectares de ambientes naturais em todos os biomas brasileiros. Só nos últimos três anos e meio foram criados mais de 20 milhões de hectares de novas unidades de conservação, sobretudo na Amazônia, em áreas sob grande pressão antrópica, mas também na Mata Atlântica, no Cerrado e na zona costeira e marinha.

As terras indígenas, por sua vez, cobrem quase 110 milhões de hectares, dos quais 10 milhões homologados no atual Governo (Lula).

Somadas, as unidades de conservação e as terras indígenas abrangem, portanto, nada menos do que 25% do território nacional, uma área superior às da França, Espanha, Portugal, Grã-Bretanha, Itália e Alemanha juntas.

O rebatimento no Brasil quanto a criação e implantação de Áreas Territoriais Protegidas obedeceu, via de regra, os mesmos vetores e lógica do mundo europeu. Nesse sentido além da criação de Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Florestas Públicas, por emulação externa, o país vem desde meados do século passado instituindo um complexo sistema de proteção ambiental que abrange desde a utilização das chamadas populações tradicionais (índios, quilombolas e outros “povos da floresta”) até a obrigação de que proprietários privados façam apartação de parte de suas propriedades como áreas preservadas.

Do ponto de vista cronológico, e na tentativa de estabelecer um roteiro sobre os caminhos percorridos pelo Estado brasileiro na criação de Áreas Protegidas em seu território é possível dizer que as primeiras tentativas de definir critérios para proteger recursos naturais no Brasil ocorreram ainda no período colonial quando a Coroa portuguesa estabeleceu o monopólio para si da exploração do Pau Brasil (BRITO, 2003). Quando a mesma Coroa portuguesa abriu mão desse monopólio deu ensejo a uma exploração predatória – afinal, o Pau-Brasil tinha elevado valor comercial na Europa-, e muita área no litoral brasileiro, além da retirada da madeira, começou a ceder espaços para a lavoura e pecuária.

Essas idas e vindas, ora afrouxando critérios de exploração, ora restringido o uso dos recursos naturais, durante o período colonial - embora que as motivações fossem econômica -, fizeram com que no limiar do período imperial (1834-1889) o Brasil ainda tivesse resguardado seu patrimônio ambiental. A política ambiental do Império não foi muito diferente da anterior, com iniciativas periféricas de proteção dos recursos florestais, o que na falta legislação protetora do meio ambiente permitiu a existência de um lento processo de degradação ambiental.

Mesmo assim, no alvorecer da República, ainda o Brasil era marcado por ter seus recursos naturais, especialmente os florestais, com elevado grau de preservação e a política ambiental preservacionista não foi agenda prioritária do novo regime. Somente depois de três décadas da implantação da República o governo, diante a crescente exploração dos recursos naturais decidiu implantar o Serviço Florestal, através do Decreto Legislativo nº 4.421/1921.

O governo Vargas, instalado a partir de 1930, pôs fim a chamada Velha República (1889-1930), e dentro de sua visão nacional-desenvolvimentista começou a definir mecanismos legais para proteção dos recursos nacionais, e dentro deles, os recursos naturais.

Em um ano (1934) foram outorgados o Código de Águas, o Código de Minas e o Código Florestal Brasileiro (PETERS, 2003).

O primeiro destes diplomas legais, o Código Florestal (Decreto-Lei 23.793/34) pode ser considerado iniciativa pioneira no sentido da criação de uma política ambiental sistêmica no Brasil. Nele são abordadas pela primeira vez os conceitos de Parques Nacionais, Florestas Nacionais e Áreas de Preservação Permanente (BRITO, 2003). Outra alteração significativa foi a restrição ao Direito de Propriedade, que deixou de alcançar as áreas florestadas existentes nas propriedades adquiridas, o que contrariava dispositivos anteriores, criados pelo Código Civil, outorgado em 1916. Essas áreas florestadas passaram a ter restrições quanto à exploração, iniciando a chamada função ambiental da propriedade, que veio a ser consolidada pelas Constituição de 1988 (PETERS, 2003).

Ainda em 1934, foi realizada no Rio de Janeiro, a I Conferência Brasileira para a Proteção da Natureza. Dela resultou a criação do primeiro Parque Nacional brasileiro, o de Itatiaia. Seguiram-se os Parques Nacionais do Iguaçu e o da Serra dos Órgãos em 1939. A ideia que presidiu a criação desses primeiros Parques Nacionais foi a de transformá-los em monumentos públicos naturais e objetivavam proteger porções territoriais com valor científico e estético (BRITO, 2003).

Em 1940, o Brasil participou da Convenção para a Proteção da Flora e da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, realizada em. Mas, somente em 1948 o Congresso Nacional Brasileiro editou o Decreto Legislativo nº 3, aprovando os termos do encontro que restou conhecido como Convenção Washington (PETERS, 2003). Essa aprovação significou que os termos discutidos e aprovados naquela convenção passaram a fazer parte do ordenamento jurídico brasileiro na condição de lei ordinária (SCHMIDT et al., 2004).

Mesmo na vigência de compromissos assumidos pelo Estado Brasileiro na Convenção de Washington e reconhecida legalmente a obrigatoriedade do governo para com a proteção das Áreas Protegidas (Decreto Legislativo nº 3/48), o processo de destruição desses espaços continuou (BRITO, 2003). Um exemplo do descaso é a demorada regulamentação do chamado Fundo Florestal que, criado em 1934 para gerar recursos necessários à criação – inclusive recursos para a indenização-, implantação e manutenção desses espaços, só ocorreu em 1961.

O resultado dessa conduta assistemática do Estado brasileiro com relação a política de conservação ambiental foi o “envelhecimento” do Código Florestal de 1934, que se mostrava ineficaz para os fins que justificaram sua criação. Sob o regime militar de Castelo Branco, em

1965, foi aprovado um novo Código Florestal. Nele as unidades de conservação foram repaginadas, sob o ponto de vista conceitual, com base na possibilidade de diferentes graus de entropia. Assim, as que não permitiam a exploração direta de seus recursos foram classificadas como Restritivas ou de Uso Indireto, por exemplo, os Parques Nacionais.

Estes passaram a ter como finalidade:

resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos. Nessas áreas é proibida qualquer forma de exploração dos recursos naturais. Aquelas em que se admitia algum tipo de exploração foram classificadas como Não restritivas ou de Uso direto (BRITO, 2003, p. 58).

Até os anos 60 do século passado as unidades de conservação brasileiras foram criadas especialmente para atender razões estéticas ou por razões políticas. Segundo Maurício Mercadante (2001), essa lógica não passava por qualquer planejamento mais abrangente, o que também ocorreu como critério em quase todo o mundo.

Foi ainda naquela década a criação do Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Florestal (IBDF), criado pelo Decreto-Lei 289/67, o primeiro organismo instituído com o objetivo de gerir a política ambiental brasileira. Era uma autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura, o que motivou descontentamento do crescente movimento ambientalista, nacional e internacional, por juntar num mesmo órgão as funções de promover o uso dos recursos naturais e ao mesmo tempo exercer as funções de preservar esses recursos.

Essas pressões levaram o governo militar a criar a Secretaria Especial do Meio ambiente (SEMA) para cuidar da política conservacionista do Estado brasileiro. Mais uma vez o governo brasileiro recebeu pressões internas e externas por ter vinculado a SEMA ao antigo Ministério do Interior, a quem incumbia as políticas de promoção do desenvolvimento regional. O movimento ambientalista criticou mais uma vez a decisão do governo de juntar sob a supervisão de um mesmo ministério as tarefas de promover o desenvolvimento e ao mesmo tempo de preservar o meio ambiente. Mesmo assim, IBDF e SEMA existiram por alguns anos gerindo simultaneamente a política ambiental do país, sem interface entre si, apesar das críticas dos ambientalistas.

Ainda no regime militar (governo João Figueiredo) através da Lei nº 6.931/81 foi criada a Política Nacional de Meio Ambiente, e ainda em 1981 (Lei nº 6.938/81) foi criado o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Como consequência o governo instituiu o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), que passa a ser o órgão central da política conservacionista do país.

O SISNAMA articula instituições, entidades, regras e práticas dos três níveis do Estado Brasileiro (União, Estados e Municípios), bem como fundações públicas criadas para o fim conservacionista da natureza. Todas essas medidas visaram dar tratamento uniforme à defesa do meio ambiente no Brasil (BRITO, 2003).

Sob o ponto de vista organizacional a política de meio ambiente do governo federal brasileiro avançou em direção à unificação com a criação em 1989 do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000). Até 2007, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), a gestão das Unidades de Conservação federais brasileiras ficaram sob a égide do IBAMA. Hoje esta função é desempenhada pelo ICMBIO.

É importante assinar que a promulgação da Constituição Federal de 1988, é um marco na política ambientalista brasileira. A consagração de que um meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos é estabelecida no art. 225, inciso III, § 1º, com a definição e manutenção de espaços territorialmente protegidos em todas as unidades da federação. Para tanto, é necessário possibilitar ao poder público, as condições não só para criar tais espaços, mas, sobretudo, para mantê-los (LEUZINGER et al., 2001).

O movimento ambientalista que toma corpo especialmente após os anos 70 do século passado tem usado como estratégia para aumentar a proteção às Áreas Protegidas a criação dos chamados Corredores Ecológicos. Nos anos 1990 surgiu a ideia de criar conectividade entre unidades de conservação, terras indígenas, ou quaisquer outras áreas sujeitas a uso especial. Coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) esses corredores também conhecidos como Corredores da Biodiversidade são frutos das discussões havidas quando da elaboração do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e no fundo têm sido utilizados para impedir boa parte da infraestrutura na Amazônia nas duas últimas décadas.

O SNUC também consagrou o modelo de Mosaicos, com o objetivo de formatar um modelo de gestão integrada de UCs, na busca de maior efetividade para a gestão e governança das áreas protegidas, inclusive das chamadas Reservas da Biosfera.

Surgidos entre os anos 2005/2006, os Mosaicos oficialmente reconhecidos no Brasil são em número de 11, sendo seis federais e cinco estaduais.



Figura 03 – Mosaicos reconhecidos no Brasil

Fonte: Dalelis et al. (2010).

O quadro abaixo sintetiza os conceitos de Mosaicos, Corredor Ecológico e Reserva da Biosfera.

MOSAICO - “Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas. Protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no Contexto regional” (art.26);

CORREDORES ECOLÓGICOS – “Porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o Movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades de conservação” (art. 2º, XIX);

RESERVA DA BIOSFERA – “é um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações” (art. 41).

Quadro 2 – Conceitos de Mosaicos, Corredor Ecológico e Reserva da Biosfera.

Fonte: Dalelis et al. (2010, p. 33).

O Cadastro Nacional das Unidades de Conservação (CNUC), mantido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), revela que da área continental⁶⁵ de 8.515.767 km², segundo

⁶⁵Para a superfície do Brasil foi mantido o valor de 8.515.767,049 km², publicado no DOU nº 16 de 23/01/2013, conforme Resolução Nº 01, de 15 de janeiro de 2013. (IBGE, 2015). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/principal>. Acesso em: 15 fev. 2015.

dados de 2013, do IBGE, 1.461.061 km² se encontram institucionalmente protegidos como Unidades de Conservação⁶⁶, descontadas as sobreposições, representam 17,2% da referida área continental. As unidades de conservação de proteção integral correspondem a, no mínimo 5,8% e as de uso sustentável alcançam o percentual mínimo de 11,3% da superfície terrestre do país (Tabela 20). Esta destinação assegura o cumprimento já em 2015 da meta pactuada pelo Brasil no âmbito da Convenção da Diversidade Biológica – CDB, prevista para 2020, que corresponde a 17% da sua área terrestre.

O bioma Amazônia é o responsável pela maior parte das áreas protegidas através de Unidades de Conservação, as quais alcançam 1.117.509 km² em 2015, segundo o MMA, e representam 26,6% do bioma Amazônia e 13,13% da Área Continental do país.

⁶⁶O Ministério do Meio Ambiente apresenta, na tabela seguinte, dados equivalentes a 1.513.828 km², que representam 17,78% da superfície territorial do Brasil, superiores aos 1.461.061 km². Essa diferença se situa, porém, na margem de erro estatisticamente aceitável.

Tabela20 – Brasil, Unidades de Conservação por Bioma, fevereiro de 2015.

Área total do Bioma (Km ²)	Amazônia			Caatinga			Cerrado			Mata Atlântica			Pampa			Pantanal			Área Continental			Área Marinha *		
	4.200.232			827.934			2.040.167			1.117.571			178.704			151.159			8.515.767			3.555.796		
Tipo / Categoria	Amazônia			Caatinga			Cerrado			Mata Atlântica			Pampa			Pantanal			Área Continental			Área Marinha *		
Proteção Integral-PI	Nº	Área (km ²)	(%)	Nº	Área (km ²)	(%)	Nº	Área (km ²)	(%)	Nº	Área (km ²)	(%)	Nº	Área (km ²)	(%)	Nº	Área (km ²)	(%)	Nº	Área (km ²)	(%)	Nº	Área (km ²)	(%)
Estação Ecológica	19	107.721	2,6	4	1.303	0,2	28	11.370	0,6	39	1.458	0,1	1	108	0,1	1	116	0,1	91	122.075	1,4	7	138	0,0
Monumento Natural	0	-	-	5	580	0,1	12	314	0,0	23	509	0,0	1	-	-	1	3	0,0	42	1.407	0,0	2	1	0,0
Parque	45	260.513	6,2	19	7.549	0,9	66	48.410	2,4	230	23.096	2,1	4	375	0,2	5	4.285	2,8	356	344.229	4,0	39	3.859	0,1
Refúgio da Vida Silv.	1	64	0,0	3	347	0,0	5	2.460	0,1	21	688	0,1	1	26	0,0	-	-	-	31	3.585	0,0	5	183	0,0
Reserva Biológica	13	49.271	1,2	2	70	0,0	6	82	0,0	32	2.445	0,2	4	107	0,1	-	-	-	57	51.975	0,6	8	557	0,0
Total PI	78	417.569	9,9	33	9.849	1,2	117	62.636	3,1	345	28.196	2,5	11	616	0,3	7	4.404	2,9	577	523.271	6,1	61	4.738	0,1
Uso Sustentável US	Nº	Área (km ²)	(%)	Nº	Área (km ²)	(%)	Nº	Área (km ²)	(%)	Nº	Área (km ²)	(%)	Nº	Área (km ²)	(%)	Nº	Área (km ²)	(%)	Nº	Área (km ²)	(%)	Nº	Área (km ²)	(%)
Florestas	58	298.510	7,1	6	542	0,1	11	557	0,0	31	357	0,0	0	0	-	0	0	-	104	299.966	3,5	0	-	-
Reserva Extrativista	71	137.476	3,3	3	19	0,0	6	880	0,0	11	711	0,1	0	0	-	0	0	-	90	139.086	1,6	21	5.484	0,2
Reserva de Desenv. Sustentável	20	109.929	2,6	1	96	0,0	2	686	0,0	14	527	0,0	0	0	-	0	0	-	36	111.237	1,3	5	55	0,0
Reserva de Fauna	0	-	-	0	0	-	0	0	-	0	0	-	0	0	-	0	0	-	0	-	-	0	-	-
Área de Proteção Ambiental	34	171.908	4,1	33	52267	6,3	68	108.752	5,3	184	79683	7,1	3	4215	2,4	0	0	-	292	416.824	4,9	65	44.097	1,2
Área de Relevante Interesse Ecológico	6	446	0,0	5	198	0,0	15	79	0,0	20	164	0,0	1	30	0,0	0	0	-	47	917	0,0	4	4	0,0
RPPN	55	466	0,0	76	477	0,1	160	1015	0,0	466	1012	0,1	9	4	0,0	17	2544	1,7	782	5.517	0,1	1	-	-
Total US	244	718.735	17,1	124	53.599	6,5	262	111.969	5,5	726	82.454	7,4	13	4.249	2,4	17	2.544	1,7	1.351	973.547	11,4	96	49.640	1,4
Total PI e US	322	1.136.304	27,1	157	63.448	7,7	379	174.605	8,6	1.071	110.650	9,9	24	4.865	2,7	24	6.948	4,6	1.928	1.496.818	17,6	157	54.378	1,5
Área de UC considerando sobreposições	Amazônia			Caatinga			Cerrado			Mata Atlântica			Pampa			Pantanal			Área Continental			Área Marinha *		
	Nº	Área (km ²)	(%)	Nº	Área (km ²)	(%)	Nº	Área (km ²)	(%)	Nº	Área (km ²)	(%)	Nº	Área (km ²)	(%)	Nº	Área (km ²)	(%)	Nº	Área (km ²)	(%)	Nº	Área (km ²)	(%)
Proteção Integral (PI)	78	402.071	9,6	33	9.687	1,2	117	59.350	2,9	345	21.482	1,9	11	589	0,3	7	4.404	2,9	577	497.583	5,8	61	4.633	0,1
Uso Sustentável (US)	244	701.820	6,7	124	52.848	6,4	262	105.574	5,2	726	72.807	6,5	13	4.223	2,4	17	2.544	1,7	1.351	939.815	11,0	96	48.031	1,4
Sobreposição PI e US	-	13.618	0,3	-	162	0,0	-	3.265	0,2	-	6.592	0,6	-	26	0,0	-	-	-	-	23.663	0,3	-	104	0,0
Total de UC no bioma	322	1.117.509	26,6	157	62.697	7,6	379	168.189	8,2	1.071	100.881	9,0	24	4.838	2,7	24	6.948	4,6	1.928	1.461.061	17,2	157	52.767	1,5

Fonte: CNUC/MMA. Disponível em: www.mma.gov.br/cadastro_uc. Acesso em: 17 fev. 2015. *Área Marinha corresponde ao Mar Territorial mais a Zona Econômica Exclusiva - ZEE.

1 s áreas de sobreposição consideradas foram obtidas a partir dos arquivos com dados espaciais cadastrados e validados no CNUC.

Obs1: A UC que não tem informação georreferenciada disponível é utilizada a área do ato legal para o cálculo da área.

Obs2: Os dados do CNUC estão em constante atualização. Ao utilizá-los sempre citar a data.

Obs3: Área do Bioma foi obtida do IBGE (2013).

Tabela 21 – Consolidação das Unidades de Conservação Atualizada por Esfera de Governo.

Tipo / Categoria	Esfera						TOTAL	
	Federal		Estadual		Municipal		Nº	Área (km2)
	Nº	Área (km2)	Nº	Área (km2)	Nº	Área (km2)		
Proteção Integral – PI								
Estação Ecológica	32	74.691	58	47.513	1	9	91	122.213
Monumento Natural	3	443	28	892	11	73	42	1.407
Parque Nacional/Estadual/Municipal	71	252.978	195	94.889	95	221	361	348.088
Refúgio da Vida Silvestre	7	2.017	24	1.729	1	22	32	3.768
Reserva Biológica	30	39.034	24	13.449	6	48	60	52.531
Total Proteção Integral – PI	143	369.163	329	158.472	114	373	586	528.007
Uso Sustentável (US)								
	Nº	Área (km2)	Nº	Área (km2)	Nº	Área (km2)	Nº	Área (km2)
Floresta Nacional/Estadual/Municipal	65	163.913	39	136.053	-	-	104	299.966
Reserva Extrativista	62	124.352	28	20.208	-	-	90	144.570
Reserva de Desenvolvim. Sustentável	2	1.026	29	110.090	5	176	36	111.293
Reserva de Fauna	-	-	-	-	-	-	-	-
Área de Proteção Ambiental	32	100.101	185	334.898	77	25.922	294	460.922
Área de Relevante Interesse Ecológico	16	447	24	443	8	32	48	921
RPPN	634	4.832	147	686	1	-	782	5.517
Total de Uso Sustentável (US)	811	394.671	452	602.378	91	26.130	1.354	1.023.189
Total PI e US	954	763.834	781	760.850	205	26.503	1.940	1.551.196
Área de UCs menos as sobreposições	954	745.733	781	741.616	205	26.479	1.940	1.513.828
Área Total do Brasil ATB (IBGE, 2013) em Km ²								8.515.767
Proporção % das UCs (PI + US) sem sobreposições em relação a ATB		8,76%		8,71%		0,31%		17,78 %
Proporção % das UCs de PI em relação a ATB		4,34%		1,86%		0,00%		6,20%
Proporção % das UCs de US em relação a ATB		4,63%		7,07 %		0,31%		12,02%

Fonte: CNUC/MMA. Disponível em: www.mma.gov.br/cadastro_uc. Acesso em: 17 fev. 2015. Cálculos do autor.

1 As áreas de sobreposição consideradas foram obtidas a partir dos arquivos com dados espaciais cadastrados e validados no CNUC.

Obs1: A UC que não tem informação georreferenciada disponível é utilizada a área do ato legal para o cálculo da área.

Obs2: Os dados do CNUC estão em constante atualização. Ao utilizá-los sempre citar a data.

Obs3: Área do Bioma foi obtida do IBGE (2004).

Obs4: As proporções das UCs de PI (6,20%) e de US (12,02%) superam 17,78% porque incluem as sobreposições.

4.2.2 Terras Indígenas

Para os europeus, a Amazônia desde o período colonial, sempre foi a terra desconhecida, mas presumivelmente rica e diversa a ser conquistada. Era o espaço que o colonizador descortinava como oportunidade de expansão do império; de amealhamento de suas presumíveis riquezas minerais, representadas pelo ouro, prata, diamante e pedras preciosas.

Como universo desconhecido, o europeu mitificou as terras irrigadas pelo grande rio. Eram terras das “mulheres guerreiras”, as “amazonas”. Terras de índios, selvagens “incultos”, “bárbaros” sem alma cristã. Em seguida os espanhóis cultivaram o mito do “Eldorado”, lócus do imenso lago feito todo de ouro, fonte inesgotável do metal-símbolo do mercantilismo europeu, principalmente dos séculos XVII e XVIII, e, nesse sentido, tiveram que se contentar com as pratas das minas de Potosi, no atual Peru, em 1545, com a criação das “Carrera de Índias”, monopólio da Coroa de transportes marítimos, que transportava as riquezas da periferia do sistema, a América Espanhola, para o centro do sistema internacional, no caso Sevilha, Espanha. Os indígenas formavam a mão-de-obra indispensável para a atividade mineradora, seja diretamente na extração, seja nos serviços auxiliares de apoio à economia minerária.

No caso das terras das “amazonas”, os europeus jamais descobriram ouro e pedras preciosas, como diamantes e esmeraldas, e nem a prata. Seus territórios permaneceram desconhecidos, verdadeiros sertões, conhecidos apenas por seus habitantes primários, os indígenas. Mas as terras logo foram transferidas para o domínio territorial dos colonizadores, portugueses, espanhóis, ingleses, franceses e holandeses. As terras passavam a pertencer à Coroa, isto é, ao Estado colonial.

Sem as riquezas demandadas pelo centro do sistema econômico internacional – a Europa –, no período colonial (1500-1822) e na maior parte do período Imperial (1822-1889), as penetrações européias e luso-brasileiras nos territórios que atualmente formam a Região Norte, ocorriam motivadas pelo apresamento de índios para atender a demanda de mão-de-obra e para a formação de aldeamentos missionários; e/ou ocorriam ainda por causa das penetrações em busca de metais preciosos e das chamadas “especiarias”.

A primeira grande penetração não-indígena da Região Norte ocorreu quase no final do período imperial, a partir do último quarto de século XIX e se estendeu por quase meio século, ensejando o crescimento dos núcleos urbanos mais importantes da Região Norte, Belém e Manaus, e o crescimento de dezenas de pequenos povoados, que tem seus assentamentos originais no período colonial na fase da administração do Marques de Pombal. Ao ocorrer o esgotamento do ciclo da borracha, cujo declínio já era claramente observável na década de 1910, a região retornou ao extrativismo doméstico tradicional. A penetração do colonizador se realizava através dos rios. Do choque migratório principalmente de nordestinos com os indígenas resultou a figura do “caboclo” e as comunidades ribeirinhas ao longo dos rios.

A eclosão da Segunda Guerra Mundial em 1939 trouxe novamente os interesses econômicos europeus (ingleses) e, principalmente, dos americanos (EUA) para o Norte brasileiro, principalmente porque os seringais asiáticos passaram para o controle dos japoneses. Nesse contexto foi feito o Acordo de Washington, de 03 de março de 1942, pelo qual o Governo dos Estados Unidos da América concordou em adquirir do Brasil todo o saldo exportável de borracha bruta e manufaturada, além de prever apoio financeiro e institucional para a reorganização do sistema de produção e escoamento da borracha amazônica para os EUA. Esse esforço teve resultados que se situaram muito abaixo das expectativas dos seus formuladores e executores, principalmente porque o final da guerra mundial em 1945 eliminou o caráter contingente e premente de fornecimento da matéria-prima para a indústria bélica.

Como se sabe, na sequência histórica, a “Operação Amazônia” do Governo Militar, com base na estratégia da integração nacional, do “Integrar para Não Entregar”, estabeleceu política de gestão territorial que recortou o espaço regional com obras de infra-estrutura (comunicação, energia e transportes), grandes rodovias federais, usinas hidrelétricas e torres de comunicação da EMBRATEL, bem como com a construção de portos e, principalmente, de aeroportos. Vieram também os projetos de assentamento dirigido (PADs) do INCRA, as fazendas de criação de gado de corte incentivadas com isenções fiscais e colaboração financeira dos bancos oficiais e fundos de investimentos; vieram a Zona Franca de Manaus - ZFM e o Polo Industrial de Manaus – PIM e os chamados polos agropecuários e agroindustriais (Polamazônia). O avanço da industrialização do Sul-Sudeste e o fornecimento de matérias-primas e “commodities” para o mercado internacional exigiam investimentos em energia hidrelétrica dos rios nortistas; portos e rodovias para o escoamento da produção.

Enfim, vieram ações estatais que modificaram para sempre a paisagem amazônica. Mas e o domínio das terras? O domínio do território amazônico (Amazônia Legal) permaneceu concentrado na União, tanto no que diz respeito ao direito de propriedade das terras, quanto no que se refere ao domínio das riquezas do subsolo. Os Estados e Municípios permaneceram como atores secundários, figuras quase decorativas na definição dos destinos dos territórios por eles “governados”. As decisões são tomadas de acordo com os interesses dominantes, tanto do centro nacional, quanto dos centros internacionais – Europa e EUA.

É que em todos esses períodos a questão territorial foi abordada como questão geopolítica, como questão de Estado, do ponto de vista da segurança e da defesa dos interesses do Estado, em que os interesses coletivos locais e, principalmente, os indígenas entravam como “buchas de canhão” ou como elementos probatórios de defesa do colonizador

nas disputas internacionais. O surgimento da questão indígena no contexto da política de Direitos Humanos é algo historicamente recente, fruto das profundas mudanças ocorridas no Pós-Guerra.

Até o fim do governo militar, as questões de ocupação do espaço amazônico eram pautadas pelos princípios da segurança nacional, que privilegiava o princípio da soberania territorial, com concessões pontuais ao nascente movimento ambientalista e de direitos humanos emanados desde a Europa e Estados Unidos.

No Brasil, até hoje, os indígenas não são proprietários de suas terras, mas usufrutuários dos recursos existentes nas mesmas. Diversos aspectos são essenciais quanto aos Direitos Humanos dos Povos Indígenas, mas certamente a questão das terras indígenas se encontra no núcleo da mesma, o que implica na necessidade de se definir o que são terras indígenas; fazer sua demarcação, homologação e registro das mesmas.

Do ponto de vista do interesse desta tese, as Terras indígenas assumem a condição de segundo tipo mais importante de Áreas Protegidas no Brasil, e embora tenham adquirido o status constitucional ainda nos anos 1930 do século passado (Constituição Federal de 1934), o reconhecimento e ampliação sobre os direitos dos povos indígenas ganharam destaque na Constituição Brasileira de 1988.

O Artigo 231, da CF, diz textualmente:

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 demarca-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

O § 2º do mesmo artigo garante às populações indígenas o usufruto e exclusivo das riquezas de solo, dos rios e dos lagos existentes nessas áreas. Passados quase 30 anos a generalidade desses direitos ainda não foi devidamente pacificada e mesmo com a ampliação das superfícies dessas áreas espalham-se conflitos em todo o Brasil, com forte atuação de movimentos sociais e de ONGs, especialmente na Amazônia.

4.2.3 Modalidades de Terras Indígenas

De acordo com a CF/88, Lei 6001/73 – Estatuto do Índio e o Decreto n.º 1775/96, as modalidades de terras indígenas devem obedecer, segundo a FUNAI, a seguinte classificação: **Tradicionalmente Ocupadas:** são as terras indígenas de que trata o art. 231 da Constituição Federal de 1988, direito originário dos povos indígenas, cujo processo de demarcação é disciplinado pelo Decreto n.º 1775/96.

Reservas Indígenas: são as terras doadas por terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União, que se destinam à posse permanente dos povos indígenas. São terras que também pertencem ao patrimônio da União, mas não se confundem com as terras de ocupação tradicional. Existem terras indígenas, no entanto, que foram reservadas pelos estados-membros, principalmente durante a primeira metade do século XX, que são reconhecidas como de ocupação tradicional.

Terras Dominiais: são as terras de propriedade das comunidades indígenas, havidas, por qualquer das formas de aquisição do domínio, nos termos da legislação civil.

Interditadas: são áreas interditadas pela Funai para proteção dos povos e grupos indígenas isolados, com o estabelecimento de restrição de ingresso e trânsito de terceiros na área. A interdição da área pode ser realizada concomitantemente ou não com o processo de demarcação, disciplinado pelo Decreto n.º 1775/96 (FUNAI, 2015)⁶⁷.

A FUNAI registra 1.135.182,34 km² de terras indígenas, das quais 1.123.621 km² ou 98,98% se encontram na modalidade de terras tradicionalmente ocupadas e 10.840,49 km² ou 0,95% das terras se classificam na modalidade de terras interditadas, como ocorre em Roraima, com a interdição de áreas para os índios Pirititi.

Tabela 22 – Brasil: modalidades de Terras Indígenas, quantidades e áreas, em hectares e km².

Modalidade	Quant.	Superfície		
		Em hectares	Em Km ²	Percentual %
Tradicionalmente Ocupada	545	112.362.100,44	1.123.621,00	98,98
Reserva Indígena	31	41.014,78	410,14	0,04
Dominial	6	31.070,70	310,71	0,03
Interditada	6	1.084.049,00	10.840,49	0,95
Total	588	113.518.234,92	1.135.182,34	100,00

Fonte: FUNAI. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>. Acesso em: 12 set. 2015.

Considerando que a superfície terrestre do Brasil corresponde a 8.515.767 km² (IBGE, 2013), então é possível concluir que as terras indígenas representam 13,33%, aproximadamente, do território nacional. Ou seja, o Governo Federal reconheceu e institucionalizou a destinação de 13,33% do território do país para aproximadamente 0,5% da população brasileira.

Do ponto de vista da sustentabilidade ambiental significa que essas terras indígenas compõem áreas protegidas que se enquadram nos parâmetros da Convenção da Diversidade Biológica, isto é, inscrevem-se nas metas pactuadas para preservação da biodiversidade do

⁶⁷Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>.

planeta, agregando às mesmas mais 13,33%, assegurando ao Brasil margem confortável no contexto do Regime Internacional da Biodiversidade e no Regime Internacional dos Direitos Humanos dos Povos Indígenas.

4.2.4 Outras Áreas Protegidas

São áreas pertencentes ao Patrimônio da União e destinadas a finalidades específicas, sendo as mais expressivas as áreas afetadas às Forças Armadas onde realizam treinamento de suas tropas. A maior delas fica situada no estado do Pará, com a denominação de Serra do Cachimbo. Para inclusão no conceito de áreas protegidas relacionadas à formação das metas pactuadas no âmbito da CDB, as áreas militares não são incluíveis por se tratarem de áreas de segurança militar e não de segurança ambiental ou de preservação da natureza.

4.3 ÁREAS PROTEGIDAS NA AMAZÔNIA

Como fenômeno global a questão ambiental teve rebatimento regional na América do Sul, mais especificamente nos países amazônicos. E este rebatimento tem como cenário a crescente discussão no âmbito das relações internacionais das ideias de interdependência e de relativização da soberania nacional. Nas décadas de 1960 a 1980, os representantes do Brasil na ONU se posicionaram resolutamente contrários a tais ideias.

Paulo Vizentini destaca a oposição brasileira nos seguintes termos:

A rejeição pelo Brasil das concepções de controle demográfico e ambiental, que já nessa época despontavam como instrumentos de pressão do Norte sobre o Sul, visando a manutenção do status quo (VIZENTINI, 2004, p. 141).

Sobre a manutenção do *status quo* da dominação do Centro sobre a Periferia do sistema internacional, especialmente quanto à preservação do meio ambiente, dizia o embaixador Araújo Castro, que esse “ainda não teve a oportunidade de ser poluído”. De fato a expansão das frentes pioneiras deslocando-se nas décadas de 1960-1980, do Nordeste e do Sudeste brasileiros na direção do Centro-Oeste e da Amazônia brasileira, sob os auspícios políticos do Estado nacional, provocava a abertura de novos territórios, mediante derrubadas de vastas áreas de florestas.

Na esfera internacional dois vetores se chocaram. De um lado, os interesses americanos em manter o Brasil como aliado no combate ao comunismo soviético e à expansão dos interesses europeus, principalmente da Alemanha, que se reerguera. Portanto era importante manter os esquemas e suportes políticos, bem como, os programas de apoio econômico-financeiro, via Banco Mundial (BIRD) e FMI, para os países latino-americanos, e, particularmente, para o Brasil, face os interesses econômicos das empresas americanas e em razão de sua importância geopolítica no contexto da Guerra Fria. Por outro lado, no sentido oposto, aumentavam as pressões das ONGs e dos movimentos sociais organizados (Anistia Internacional, 1961; CIMI⁶⁸, 1972; CCPY, 1978, por exemplo), lobbies e grupos de pressão de combate ao desmatamento e de defesa dos direitos humanos (direitos dos indígenas e dos presos políticos); e, além disso, paralelamente a estes, moviam-se as forças de promoção dos fortes interesses econômicos das grandes empresas internacionais e multinacionais no Brasil (fornecimento de máquinas, equipamentos e instalações industriais; construções de hidrelétricas, portos e rodovias, indústria automobilística e outros).

Assim, quando na segunda metade dos anos 1970 surgiram rumores de uma possível internacionalização da Amazônia, o Brasil imediatamente se reuniu com os países vizinhos e com eles lançou a Iniciativa Amazônica, estabelecendo estratégia comum para a exploração da região e reafirmação das soberanias nacionais dos países membros sobre ela (VIZENTINI, 2004). Como consequência, os Estados nacionais amazônicos firmaram, em 1978, o Tratado de Cooperação Amazônica – TCA. O TCA reconhece que, para viabilizar o desenvolvimento integral dos respectivos territórios da Amazônia, “é necessário manter o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente”, mas sem abrir mão do princípio da soberania estatal; para tanto, reconhece que é necessária a cooperação entre os Estados nacionais amazônicos, para “facilitar” o cumprimento destas responsabilidades, continuando e ampliando os esforços conjuntos que vêm realizando em matéria de conservação ecológica da Amazônia (ONU-TCA, 1980, p. 52)⁶⁹.

⁶⁸Foi criado pela CNBB no ano de 1972 com o objetivo de lutar pelo direito à diversidade cultural dos povos indígenas. Busca fortalecer a autonomia destes povos na construção de projetos alternativos, pluri-étnicos, populares e democráticos frente ao desrespeito a seus direitos e à tentativa de integração destes povos à sociedade majoritária.

⁶⁹Artigo I. As Partes Contratantes convêm em realizar esforços e ações conjuntas a fim de promover o desenvolvimento harmônico de seus respectivos territórios amazônicos, de modo a que essas ações conjuntas produzam resultados equitativos e mutuamente proveitosos, assim como para a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos recursos naturais desses territórios. Parágrafo Único: O presente Tratado se aplicará nos territórios das Partes Contratantes na Bacia Amazônica, assim como, também, em qualquer território de uma Parte Contratante que, pelas suas características geográficas, ecológicas ou econômicas, se considere estreitamente vinculado à mesma.

Até então os nove países que partilham a Amazônia visualizavam a questão ecológica como problema afeto à segurança nacional, questão exclusivamente nacional, pois prevalecia na região sul-americana a perspectiva da segurança e do desenvolvimento nacional. É que no Pós-II Guerra, o nacional-desenvolvimentismo se fortaleceu na América do Sul, tendo no Brasil alcançado caráter liberal com Juscelino Kubitschek e seu “Plano de Metas” sob o lema de fazer avançar o desenvolvimento brasileiro de “50 anos em 5 anos de mandato”. Em relação à Amazônia e ao Centro-Oeste, Juscelino Kubitschek preparou três grandes bases de apoio à penetração no interior do país: a edificação de Brasília no planalto central do país; a construção da rodovia Belém-Brasília e da rodovia BR-364²³ ligando Cuiabá a Porto Velho e Rio Branco, o primeiro elo rodoviário do Centro Oeste do Brasil à Rondônia e ao Acre. A BR-364 foi iniciada no governo de Juscelino Kubitschek (JK) e viabilizou o povoamento de Rondônia que passou de 70 mil habitantes em 1960; 111.064 habitantes em 1970, disparando para 503 mil habitantes em 1980 (Censo IBGE). Os investimentos rodoviários de JK abriram, portanto, as portas terrestres de acesso à Amazônia, integrando fisicamente essas “ilhas regionais”.

Os governos militares pós-1964 emponderaram a estratégia de integração territorial sob o princípio do “integrar para não entregar”, que tinha por pano de fundo o forte nacionalismo típico dos militares brasileiros. Ou seja, a prioridade do Estado nacional no período militar (1964-1985) era ditada pelos interesses de segurança nacional e do desenvolvimento do país que, no caso, era sinônimo de crescimento econômico.

De todo modo, as pressões internacionais eram reais e se projetavam para o plano doméstico dos Estados. Presencia-se então a criação e/ou o fortalecimento das bases institucionais de meio ambiente, representadas pela legislação ambiental e os organismos de gestão e controle ambiental, a exemplo do que ocorreu no Brasil, que criou em 1973, no ano seguinte à convenção de Estocolmo, a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, e, em 1974, a Floresta Nacional do Tapajós⁷⁰. A SEMA propôs o que seria de fato a primeira lei ambiental no País, destinada à proteção da natureza (IBAMA, 2014)⁷¹: a Lei nº 6.902⁷², de

²³A rodovia BR-364 se inicia em Limeira-SP, no km 153 da SP-330 adentrando pela SP-310 até o km 292, onde entra na SP-326 indo até a divisa com Minas Gerais. Ela atravessa os estados de Goiás, Mato Grosso, Rondônia e Acre, terminando em Rodrigues Alves, no extremo-oeste do Acre. Apresenta-se, portanto, como de fundamental importância para o escoamento da produção de toda a região Norte e Centro Oeste do País.

⁷⁰Criada em 1974, a Floresta Nacional do Tapajós é a unidade de conservação federal que mais abriga pesquisa científica no Bioma Amazônia – 91 pesquisas em 2012 (SISBIO, 2012). Com aproximadamente 527.000 hectares – mais de 160 quilômetros de praias – a unidade apresenta grande diversidade de paisagens: rios, lagos, alagados, terra firme, morros, planaltos, floresta, campos, açaiçais, etc... Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/flonatapajos/>. Acesso em: 22 jan. 2014.

⁷¹Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/institucional/hist%C3%B3ria>.

⁷²Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental.

1981 – ano-chave em relação ao meio ambiente brasileiro, pois o processo de institucionalização da política ambiental iniciado em 1973 levou à criação da Lei nº 6.938/81, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente.

Paradoxalmente esses fenômenos ocorreram durante os governos ditatoriais de Brasil, Bolívia, Equador, Guiana, Peru e Suriname, para quem “os movimentos ambientalistas funcionavam como pontas de lança dos interesses das potências na *internacionalização* da Amazônia” (SANTOS, 2012, p. 216). É pertinente ressaltar que a regulação das relações socioambientais no Brasil precede, obviamente, 1981, a exemplo do Decreto nº 23.793, o antigo Código Florestal, de 1934, primeiro texto legal brasileiro a prever a criação de parques nacionais, estaduais e municipais.

As razões doutrinárias que soaram como ameaças aos interesses dos Estados nacionais sul-americanos e que resultaram no Tratado de Cooperação Amazônica – TCA têm sua origem no discurso das ameaças de internacionalização da Amazônia como a que vem embarcada no princípio dos bens comuns da humanidade ou de “coisas comuns”. O conceito surgiu de forma ainda fragmentada em 1958⁷³, no início das discussões sobre o regime internacional do fundo dos oceanos. A ideia depois se consolidou sob o princípio de Patrimônio Comum da Humanidade (PCH), em 1967, quando da discussão na Primeira Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas, por iniciativa do embaixador de Malta. Sua proposta aos demais participantes foi no sentido de que o fundo dos oceanos deveria ser declarado um patrimônio comum da humanidade, isto é, território que não se subordinaria a nenhuma soberania estatal em particular. Seria um território de todas as nações (SANTOS, 2012). O Brasil via nessa proposta ameaças contra a soberania e o desenvolvimento nacional, principalmente quando o objeto de discussão era a Amazônia, que tem sido concebida por diversas autoridades estrangeiras como “patrimônio comum da humanidade”. A penetração brasileira no interior do continente na realidade era objeto de preocupação geopolítica tanto dos vizinhos sul-americanos, quanto do próprio EUA.

Cavagnari Filho (2002, p. 20-21) assinala, por exemplo, que “o rápido desenvolvimento do Brasil na Amazônia fez ressurgir entre os vizinhos amazônicos o fantasma do expansionismo brasileiro”, que se traduziu na construção da rodovia Transamazônica, das rodovias federais BR-163 (Cuiabá-MT/Santarém-PA), BR-319 (Porto Velho-RO/Manaus-AM) e BR-174 (Manaus-AM/ Pacaraima-RR); na construção de

⁷³O direito do mar é parte importante do direito internacional público e suas normas, durante muito tempo, não estiveram definidas. A codificação dessas normas ganhou alento já sob o patrocínio das Nações Unidas, havendo-se concluído em Genebra, em 1958: a) uma Convenção sobre mar territorial e a zona contígua; b) uma Convenção sobre o alto mar; c) uma Convenção sobre pesca e conservação dos recursos vivos do alto mar; e d) uma Convenção sobre a plataforma continental. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/ConvenC3A7C3A3o_das_NaC3A7C3B5es_Unidas_sobre_o_Direito_do_Mar.

hidrelétricas como a de Tucuruí (1974-1984), no Pará, e a de Balbina, no estado do Amazonas; na implantação do sistema nacional de telecomunicações e de outras obras de infraestrutura que interligaram a Amazônia brasileira ao resto do país e que fazem a interconexão física dos Polos agropecuários e minerais, além da Zona Franca de Manaus (ZFM) com o restante do Brasil e que apresentam potencial suficiente para se projetar sobre as demais fronteiras amazônicas.

Evidentemente que essas obras e a construção de novas territorialidades são transformadoras da realidade socioambiental, em que territórios naturais dão lugar a territórios antrópicos, produzindo externalidades que impactam o meio ambiente de forma diferenciada. No caso da Amazônia, os impactos resultantes geralmente são exponencializados, alcançando dimensões globais e mobilizando interesses os mais diversificados e suas forças midiáticas, de caráter antagonico: de um lado, os que pressionam pela exploração econômica do capital natural; por outro, os interesses que pressionam por mecanismos de controle e por políticas de conservação da natureza.

O Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA⁷⁴, do Ministério de Meio Ambiente, ilustra bem a natureza dessas ações estatais como resultado da política ambiental internacional. Aparecem como frutos de relações de poder entre a soberania de Estados Modernos⁷⁵ e os interesses ou razões que sustentam os regimes internacionais de meio ambiente e de direitos humanos e suas projeções sobre o território nacional na faixa de fronteira da região amazônica. A finalidade do ARPA é o de expandir e consolidar a totalidade das áreas protegidas no bioma Amazônia, para assegurar a conservação da biodiversidade na região. O ARPA foi financiado por recursos oriundos da cooperação internacional do Brasil com diversos países, negociados no âmbito do Programa Piloto para a Proteção de Florestas Tropicais do Brasil - PPG7, criado pelo Grupo dos Sete países industrializados (G-7)⁷⁶, em Houston, Texas (EUA), em 1990 (MMA, 2013), tendo sido aprovado também pela Comissão Europeia em dezembro de 1991 (idem), e oficialmente lançado no Brasil em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Rio-92.

⁷⁴O ARPA foi instituído pelo Decreto nº 4.326, de 8 de agosto de 2002.

⁷⁵Caracteriza-se pela existência de uma unicidade territorial dotada de um poder soberano, reconhecido como supremo em seu território. Tem sua origem histórica no Tratado de Westfalia (1648).

⁷⁶Grupo internacional que reúne os sete países mais industrializados e desenvolvidos economicamente do mundo, mais a Rússia. Todos os países se dizem nações democráticas: Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e o Canadá (antigo G7), mais a Rússia - esta última não participando de todas as reuniões do grupo. Durante as reuniões, os dirigentes máximos de cada Estado membro discutem questões de alcance internacional.

Segundo o Ministério de Meio Ambiente do Brasil (<http://www.mma.gov.br/port/sca/ppg7/>):

o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil é uma iniciativa do governo e da sociedade brasileira, em parceria com **a comunidade internacional** (*grifo nosso*), que tem como finalidade o desenvolvimento de estratégias inovadoras para a proteção e o uso sustentável da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica, associadas a melhorias na qualidade de vida das populações locais. **O Programa Piloto constitui o maior programa de cooperação multilateral relacionado a uma temática ambiental de importância global** (*grifo nosso*).

Montanari (2011) registra que o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), conduzido pelo Banco Mundial, com a participação relevante da Comunidade Europeia, agências da Alemanha (GTZ – Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit e KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau), Grã-Bretanha (DFID – Department for International Development), Estados Unidos (USAID – United States Agency for International Development) e Holanda, foi instituído com o objetivo de estabelecer um novo modelo de cooperação internacional para as florestas tropicais. É que, a partir da posição alemã⁷⁷, “criou-se um clima de terror em torno das alterações climáticas que poderiam ocorrer com o desaparecimento das florestas tropicais do Brasil, ao ponto de se colocar em risco as condições de existência da raça humana na terra” (MONTANARI, 2011, p. 94).

A partir dessa visão catastrófica, e seguindo essa lógica de parceria com a “comunidade internacional”, em 2008, foi criado o Fundo Amazônia através do Decreto nº 6.527, destinado à captação de recursos de doações voluntárias, feitas principalmente pelos países integrantes do ex-Grupo dos Sete, da União Europeia e dos Países Baixos, complementadas com contrapartida crescente do governo brasileiro, dos governos estaduais e de organizações da sociedade civil. O Fundo Amazônia destina-se ao apoio não reembolsável das ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e para a promoção da conservação e do uso sustentável das florestas na Amazônia (Relatório anual de atividades do Fundo Amazônia, 2009). Para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, 2009, p. 10), “a gestão do Fundo colocou o Banco sob o foco de diversas instituições e países e trouxe a responsabilidade de dar respostas a demandas represadas de

⁷⁷Folder do denominado: GTZ – Futuro da Floresta Tropical: A cooperação técnica alemã com o Programa Internacional de Conservação da Floresta Tropical no Brasil (PPG7) anunciava: “a cada ano desaparecem florestas em todo o mundo em uma extensão equivalente a um terço do território da Alemanha” e “as florestas tropicais brasileiras são de vital importância para a sobrevivência da humanidade e sua destruição contribui claramente para o efeito estufa e, por fim, para o aquecimento climático local e global” (VALENTE, 2010, p.108).

uma região pouco compreendida e muitas vezes esquecida”, destacando o apoio financeiro decisivo da Noruega para a constituição do referido fundo.

Nessa mesma linha de cooperação internacional, mais recentemente, após a Conferência de Copenhague sobre as Alterações Climáticas – COP15, realizada em janeiro de 2010, o Brasil anunciou na ONU que desenvolveria ações voluntárias de mitigação e de adaptação aos efeitos do aquecimento global, de modo a alcançar redução de 36,1% a 38,9% nas emissões de gás do efeito estufa projetadas para 2020. Essas metas passaram a compor a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), institucionalizada pelo país no final de 2009, que se propõe compatibilizar e adequar as dimensões ambientais e socioambientais do desenvolvimento socioeconômico do Brasil com a proteção do sistema climático global. Para alcançar as metas nacionais voluntárias de redução de emissão de gases do efeito estufa, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) exige o desenvolvimento de planos⁷⁸ de adaptação às mudanças climáticas e de mitigação específicos para frear as emissões nos setores florestal, siderúrgico, agrícola, energético, industrial, de transporte e de mineração brasileiros. A PNMC é espécie de rebatimento nacional do gênero global da política sobre mudanças do clima e do protocolo de Kyoto.

A Amazônia está contida em territórios de alguns países. Tomando por base a cobertura florestal, o relevo, a fauna e o elemento humano, é possível identificar pelo menos três regiões amazônicas. Tem a Amazônia brasileira; a Amazônia Andina (Equador, Bolívia, Venezuela, Colômbia e Peru) e a Amazônia das Guianas (República da Guiana, Guiana Francesa, parte do Brasil, Suriname e parte da Venezuela). Embora guardem traços semelhantes é possível identificar elementos diferenciadores (políticos, sociais, étnicos, idiomáticos e ecológicos) entre elas.

Seus ecossistemas são diferenciados alternando desde a floresta da planície, a floresta com relevo ondulado; a de altiplano e os de savanas e matas de transição. O mesmo pode ser observado com relação aos traços peculiares de cada população, desde as indígenas até aquelas mestiças decorrente da migração. Isso é perceptível quando se estuda a política de criação de Áreas Protegidas, que se diferenciam em cada país.

⁷⁸Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010. Art. 3º Para efeito da presente regulamentação são considerados os seguintes planos de ação para a prevenção e controle do desmatamento nos biomas e planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas: I - Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm; II - Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado – PPCerrado; III - Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE; IV - Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura; e V - Plano de Redução de Emissões da Siderurgia. Referido decreto regulamenta os arts. 6, 11 e 12 da Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC.

Exemplo dessa política diferenciada é aquela já referenciada nesta tese entre o Brasil, Venezuela e Guiana. Enquanto o Brasil adota a criação de Terras Indígenas, na Venezuela, apesar de haver previsão constitucional para a criação de territórios indígenas, o modelo adotado é o da criação de Áreas sob Regime de Administração Especial (ABRAE), predominando a criação de parques nacionais, abrigam igualmente populações indígenas. Na Guiana, as áreas ocupadas por indígenas não são institucionalizadas, embora existam fortes restrições à sua ocupação por não índios.

A criação de Áreas Protegidas na Amazônia começou no segundo meado do século XX. A primeira em 1961 foi em Cutervo no Peru. Bolívia, Colômbia e Suriname, seguiram o exemplo dos peruanos ainda naquela década. Mas foi nos anos de 1970 e 1980 que se acelerou a criação desses espaços nos países amazônicos, tendo o Brasil e o Peru como líderes desse movimento. Também Equador, Bolívia, Colômbia, Venezuela e Suriname intensificaram a criação de Áreas Protegidas, sendo diferenciadas as características e a legislação aplicada em cada país. Ao final dos anos 1980, por exemplo, predominavam na Amazônia brasileira as unidades de conservação de Uso Indireto (proteção integral). São exemplares desse tipo de UCs, os Parques Nacionais e as Reservas Biológicas. No início dos anos de 1990, começaram a se proliferar as de Uso Direto (uso sustentável), devido à maior pressão da população sobre os recursos. Atualmente esta última é comum em quase todos os países.

Exemplos de Áreas Protegidas de uso direto são as Reservas Comuns e Nacionais no Peru; o Parque Nacional Canaima, na Venezuela; as áreas de reserva legal, as reservas extrativistas e quilombolas no Brasil.

4.4 ÁREAS PROTEGIDAS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

Maior bioma do Brasil, o bioma Amazônia tem, atualmente, 26,6% de sua superfície (4.200.232 km²) destinada à formação de Unidades de Conservação (1.117.509 km²). Concentra 98,35% de todas as Terras Indígenas (1.135.182,34 km²) e 76,5% das Unidades de Conservação do país (1.461.061 km²).

Maiores estados amazônicos, o Amazonas e o Pará têm as maiores extensões de Áreas Protegidas, respectivamente 798.808 km² e 686.384 km². Em termos relativos, o Amapá com 70,40% e Roraima com 58,20% são os que apresentam maior proporção de suas superfícies

dentro desses espaços (Tabela 22). Enquanto o Amapá é o campeão em termos relativos no abrigo de Unidades de Conservação na Amazônia; Roraima tem 46,30 % do seu território dentro de Terras Indígenas. A Tabela abaixo resume o tamanho e o percentual das Áreas Protegidas estabelecidos até 2010 em cada Estado amazônico, lembrando que aqui se considera o conceito de Amazônia Legal.

Tabela 23 – Proporção dos Estados da Amazônia Legal brasileira ocupada por Unidades de Conservação e Terras Indígenas.

Estado	Área (km ²) A	Unidades de Conservação UCs B	Terras Indígenas TIs C	Total UCs+TIs D (B+C)	Áreas Protegidas (km ²)
Acre	152.581	34,2	15,9	50,0	76.360
Amapá	142.815	62,1	8,3	70,4	100.504
Amazonas	1.570.746	23,5	27,3	50,9	798.808
Maranhão	249.632	17,4	8,3	26,1	65.242
Mato Grosso	903.358	4,6	15,2	19,8	178.722
Pará	1.247.690	32,3	22,7	55,0	686.384
Rondônia	237.576	21,6	21,0	42,7	101.345
Roraima	224.299	11,9	46,3	58,2	130.588
Tocantins	277.621	12,3	9,2	21,4	59.533
TOTAL	5.006.317	22,2	21,7	43,9	2.197.485

Fonte: Dados de áreas dos Estados (IBGE, 2010). Dados de Unidades de Conservação e Terras Indígenas (IMAZON, 2010). Disponível em: <http://imazon.org.br/areas-protetidas-na-amazonia-brasileira-avancos-e-desafios-2/>.

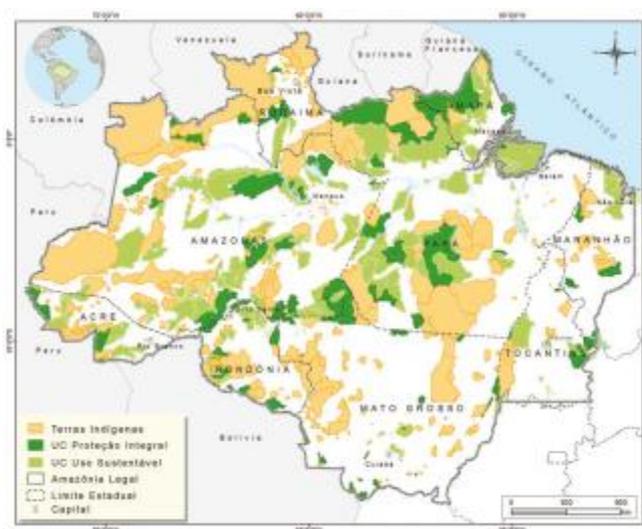


Figura 4 – Mapa das Áreas Protegidas na Amazônia Legal.
Fonte: Adalberto Veríssimo et al (Org.). IMAZON e ISA. 2011.

Tabela 24 – Estados, Região Norte, Amazônia Legal e Brasil: Áreas Protegidas e Áreas Disponíveis para Ações Antrópicas Diretas em setembro de 2015.

Estado	Área Estad. (km ²)*	Terras Indígenas (T.Is) **		Unidades de Conservação (UCs) ***				Sobreposição de Áreas ***		T.Is+UCE+UCF - Sobreposições		Reserva Legal (RL)		Áreas Protegidas = UCs + T.I + R.L		Área Disponível para Ações Antrópicas Diretas	
		(Km2)	(%)	Estadual UCE		Federal UCF		Km2	(%)	Km2	(%)	Km2	(%)	Km2	(%)	Km2	(%)
				Km2	(%)	Km2	(%)										
Acre	164.124	32.593	19,9	12.731	7,8	41.762	25,4	2.180	1,3	84.906	51,7	61.243	37,3	146.149	89,0	17.975	11,0
Amapá	142.829	41.965	29,4	9.008	6,3	56.508	39,6	254	0,2	107.227	75,1	21.496	15,1	128.723	90,1	14.105	9,9
Amazonas	1.559.149	440.404	28,2	163.976	10,5	198.437	12,7	51.884	3,3	750.933	48,2	646.772	41,5	1.397.705	89,6	161.443	10,4
Pará	1.247.954	250.830	20,1	198.500	15,9	197.338	15,8	241	0,0	646.427	51,8	448.246	35,9	1.094.673	87,7	153.281	12,3
Rondônia	237.591	62.189	26,2	41.942	17,7	33.066	13,9	14.136	5,9	123.061	51,8	89.559	37,7	212.620	89,5	24.971	10,5
Roraima	224.303	103.921	46,3	32.364	14,4	61.971	27,6	44.150	19,7	154.106	68,7	54.217	24,2	208.323	92,9	15.981	7,1
Tocantins	277.721	25.811	9,3	25.303	9,1	13.423	4,8	3.782	1,4	60.755	21,9	86.921	31,3	147.676	53,2	130.045	46,8
Região Norte	3.853.670	957.714	24,9	483.824	12,6	602.505	15,6	116.627	3,0	1.927.415	50,0	1.408.454	36,5	3.335.869	86,6	517.801	13,4
Maranhão	331.937	24.410	7,4	51.895	15,6	11.882	3,6	3.397	1,0	84.790	25,5	103.289	31,1	188.079	56,7	143.858	43,3
Mato Grosso	903.358	133.686	14,8	24.147	2,7	18.588	2,1	3.914	0,4	172.507	19,1	297.795	33,0	470.302	52,1	433.056	47,9
Amazônia Legal	5.088.965	1.115.810	21,9	559.866	11,0	632.975	12,4	123.938	2,4	2.185.712	42,9	1.809.538	35,6	3.994.250	78,5	1.094.714	21,5
Centro Oeste	1.606.415	142.383	8,9														
Nordeste	1.554.292	29.571	1,9														
Sudeste	924.617	1.861	0,2														
Sul	576.773	3.054	0,5														
Total Brasil	8.515.767	1.134.582	13,3	604.619	7,1	732.356	8,6	127.737	1,5	2.343.821	27,5	3.161.425	37,1	5.505.246	64,6	3.010.521	35,4
Relação entre : R. Norte / Brasil	45,3	84,4		80,0		82,3		91,3		82,2		44,6				17,2	
Amazônia Legal / Total Brasil	59,8	98,3		92,6		86,4		97,0		93,2		57,2				36,4	

Fonte: *IBGE. Dados relativos a 2013 publicados pelo IBGE. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area. Acesso em: 15 maio 2015.

**FUNAI. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>. Acesso em: 12 out. 2015. Os dados relativos as T.I do Ceará não se encontram disponíveis na homepage da FUNAI. As sobreposições de T.Is de Roraima com os estados do Amazonas e do Pará foram apropriadas da seguinte forma: a) destacou-se as T.Is relativas a Roraima pois a SEPLAN/RR efetuou os cálculos das referidas áreas. A área remanescente foi apropriada para o estado que abriga maior proporção dessa T.I: ou Amazonas ou Pará. O critério de apropriar a T.I para o estado onde a mesma apresenta maior proporção em termos territoriais foi utilizado em todos os demais Estados, para se eliminar sobreposições. Obs.: existem divergências entre os dados apresentados como síntese pela FUNAI relativos à superfície total das terras indígenas no Brasil e os dados consolidados por Estado. Como não foi possível identificar essa diferença, optou-se por se fazer adequações nos dados finais dos estados do Amazonas e do Pará de modo a compatibilizá-los à síntese da FUNAI.

***Miranda et al. (2008).

Cronologicamente o Parque Nacional do Araguaia, no estado do Tocantins, foi a primeira Unidade de Conservação da Amazônia Legal. Foi em 1959, com superfície de aproximadamente de 20.000 km². Decorridos cerca de 20 anos, já no final dos anos 80, a superfície total das Unidades de Conservação na região atingiam cerca de 124.000 km², ou mais de seis vezes a área inicial. A quase totalidade dessas unidades era de jurisdição federal (VERÍSSIMO et al., 2011).

Na Conferência de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas (Rio-92) o governo brasileiro aprofundou o papel de protagonista internacional em matéria ambiental e indigenista e disso resultaram compromissos de atingimento de metas, especialmente na região amazônica, consubstanciadas na Convenção da Diversidade Biológica (CDB) (VERÍSSIMO et al., 2011). Como resultado desses compromissos, atualmente na Amazônia estão concentrados 98,47% das Terras Indígenas e 80,12% de todas as Unidades de Conservação do Brasil.

Outro elemento novo que se vem introduzindo na política ambiental brasileira nas últimas décadas com vistas a criação de Áreas Protegidas é o relativo a utilização do fator humano. Em todos os estados amazônicos o governo federal vem estimulando a criação de áreas para o aproveitamento sustentável dos recursos naturais pelos chamados povos da floresta, dentre os quais se destacam os seringueiros, quilombolas e ribeirinhos.

Como já foi visto, as Unidades de Conservação obedecem a uma classificação que as colocam ora como áreas de uso indireto (proteção integral); ora como áreas de uso direto (uso sustentável) na forma do disciplinamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), criado pela Lei nº 9.985/2000. Até dezembro de 2010 existiam 307 UCs na Amazônia Legal, sendo 132 federais e 175 estaduais. Das federais, 48 são de proteção integral e 84 de uso sustentável. Enquanto as Unidades de Conservação Estaduais estão distribuídas entre 63 de proteção integral e 112 de uso sustentável (Tabela 23).

Do ponto de vista da superfície as unidades de conservação de uso sustentável correspondiam a 62,2% das áreas ocupadas por UCs (federais mais estaduais), enquanto as de proteção integral totalizavam 37,8%. Considerando apenas as federais as unidades de conservação de uso sustentável correspondem 48,6% e as de proteção total alcançam 51,4%. Diversamente, as unidades de conservação estaduais de uso sustentável predominam amplamente sobre a de proteção integral, ocupando respectivamente 76,9% e 23,1%.

Tabela 25 – Unidades de Conservação Federal na Amazônia Legal.

Categoria	Quant.	Área Oficial* (km²)	Área 2* (km²)	% da Área 2 em relação à área UCs	% da Área 2 em relação à área Amazônia
FEDERAL	132	619.532	610.510	52,0	12,2
Proteção Integral	48	316.276	314.036	26,7	6,3
ESEC	14	63.359	63.360	5,4	1,3
PARNA	24	215.608	213.567	18,2	4,3
REBIO	9	37.108	37.108	3,2	0,7
RESEC	1	1	1	0,0	0,0
Uso Sustentável	84	303.256	296.474	25,2	5,9
APA	4	23.976	21.224	1,8	0,4
ARIE	3	209	209	0,0	0,0
FLORA	32	160.402	158.234	13,5	3,2
RDS	1	647	647	0,1	0,0
RESEX	44	118.022	116.160	9,9	2,3
ESTADUAL	175	605.299	563.748	48,0	11,3
Proteção Integral	63	132.572	129.952	11,1	2,6
ESEC	9	46.307	46.307	3,9	0,9
BIONAT	2	324	324	0,0	0,0
PES	42	71.260	69.640	5,9	1,4
REBIO	5	12.578	12.578	1,1	0,3
RESEC	2	1.039	39	0,0	0,0
RVS	3	1.064	1.064	0,1	0,0
Uso Sustentável	112	472.727	433.796	36,9	8,7
APA	39	195.472	160.593	13,7	3,2
ARIE	1	250	250	0,0	0,0
FLORA	17	133.804	133.803	11,4	2,7
FLOREX	1	10.550	6.883	0,6	0,1
FLORSU	10	2.951	2.674	0,2	0,1
RDS	18	109.901	109.794	9,4	2,2
RESEX	26	19.799	19.799	1,7	0,4
Total	307	1.224.831	1.174.258	100,0	23,5

*Área de acordo com o instrumento legal de criação, desconsideradas as partes das Unidades de Conservação fora da Amazônia Legal.**Área de acordo com o instrumento legal de criação, desconsideradas as áreas circundadas pelo SIG, as partes das Unidades de Conservação fora da Amazônia Legal, as áreas marítimas das Unidades de Conservação e a sobreposição entre Unidades de Conservação.

Tomando como referência o mesmo ano de 2010, as terras indígenas existentes na Amazônia Legal somavam 414, ocupando uma superfície de 1.086.950 km², correspondendo a mais de um quinto (21,7%) da região. Estão concentrados na Amazônia Legal 98,6% da superfície ocupada por terras indígenas no Brasil⁷⁹. Feita a subtração de áreas superpostas (63.606 km²) de Terras Indígenas e de Unidades de Conservação a área total abrangida pelas Áreas Protegidas atinge 2.197.485 km², o que corresponde a 43,9% da Amazônia Legal. A este território devem ser somadas as áreas de reserva legal dentro de propriedades privadas e os territórios quilombolas que elevam essa superfície protegida, total ou parcialmente, para cerca de 78,6% de todo o território amazônico.

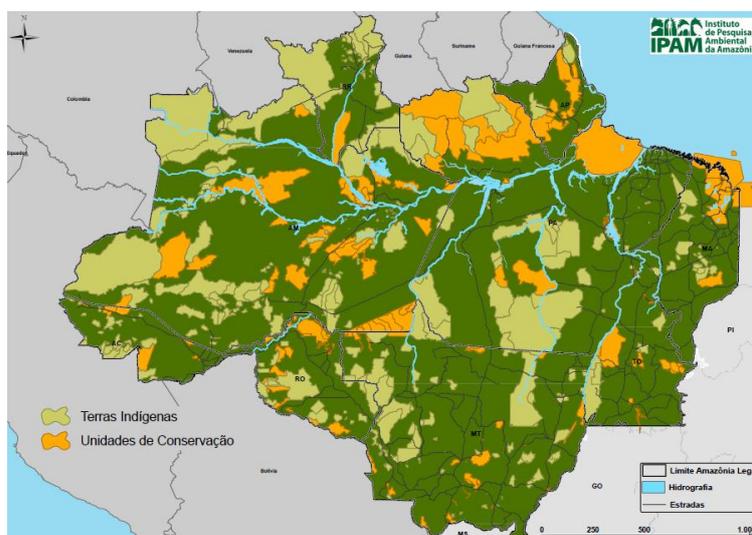


Figura 5 – Mapa das Áreas Protegidas da Amazônia legal.

Fonte: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia.

A crescente preocupação do Estado brasileiro com a criação de Áreas Protegidas na Amazônia perpassa vários governos, sendo que até março de 1985, fim da era dos governos militares com a posse de José Sarney, no lugar de Tancredo Neves, existia no Brasil em territórios fragmentados na Amazônia Legal uma superfície de 129.662 km², sendo 124.615 km² federais (96,1%) e 5.047 km² estaduais (3,9%) em unidades de conservação. Durante o governo Sarney (15.03.85 a 15.03.90) foram instituídos mais 182.915 km² de superfície da Amazônia Legal dentro de unidades de conservação, ocorrendo uma inversão quanto à predominância de tamanho uma vez que desta superfície, 97.030 km² (53%) estavam em território dos estados e 85.882 km² (47%) eram federais.

A administração Collor de Mello/Itamar Franco (15.03.90 a 31.12.94) foi a que menos instituiu superfícies de unidades de conservação na região. Ao todo, foram transformadas neste tipo de áreas protegidas uma superfície de 86.606 km² dos quais 16.841(19,4%) federais e

⁷⁹Esses números estão levemente acima – por conta de superposição de algumas áreas.

69.765 (80,6%) estaduais. Nos oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso (01.01.95 a 31.12.02) foram transformados em unidades de conservação 247.079 km² da Amazônia Legal, sendo 132,758 km² (53,7%) federais e 114.321 km² estaduais.

Como se percebe no governo FHC voltou a prevalecer a criação de unidades de conservação federais, especialmente entre 1999 a 2002. A estratégia do Governo Federal em ampliar as Áreas Protegidas na Amazônia tem duas razões principais: para atender às metas de conservação da biodiversidade assumidas pelo Brasil no âmbito da Convenção de Diversidade Biológica (CDB) e à pressão de organizações não governamentais que, sob a coordenação do Instituto Sócio Ambiental (ISA) promoveram um seminário com a participação de várias outras ONGs (Conservação Internacional-CI, Grupo de Trabalho Amazônico-GTA, Instituto Sociedade População e Natureza-ISPAN e Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia – IPAM), chamado de “Avaliação e Ações Prioritárias para Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios”, do qual participaram mais de 220 especialistas das áreas de ciências biológicas e humanas, além de representantes da sociedade civil e dirigentes públicos. Para que se tenha uma ideia da força dessas instituições só o Grupo de Trabalho Amazônico congrega mais de 600 organizações não governamentais que atuam na Amazônia.

O governo Lula da Silva (01/01/2003 a 31/12/2010) bateu todos recordes na criação de unidades de conservação na região. Nada menos que 578.572 km² do território da Amazônia Legal foram instituídos como áreas protegidas, sendo 259.436 km² (44,8%) federais e 319.136 km² (55,2%) estaduais. A maior superfície (487.118 km²), que corresponde a 84,2%, foi instituída durante o primeiro mandato, quando era ministra do Meio Ambiente Marina Silva.

Tabela 26 – Criação de Unidades de Conservação por Administração.

Período	Ucs criadas (km ²)*		Proporção em relação ao total de UCs (%)
	Federais	Estaduais	
Até 15/03/1985	124.615	5.047	10,6
de 15/03/1985 a 15/03/1990	85.882	97.030	14,9
de 15/03/1990 a 31/12/1994	16.841	69.765	7,1
de 01/01/1995 a 31/12/1998	41.316	83.726	10,2
de 01/01/1999 a 31/12/2002	91.442	30.595	10,0
de 01/01/2003 a 31/12/2006	200.053	287.065	39,8
de 01/01/2007 a 31/12/2010	59.383	32.071	7,5
Total até dez/2010	619.532	605.299	100,00

Esse ritmo acelerado de criação de unidades de conservação entre 2003 e 2006, pode ser atribuído à vigência do Programa de Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), instituído através do Decreto Presidencial nº 4.326/2002, já no final do governo de FHC. O ARPA tinha por finalidade “expandir e consolidar a totalidade de áreas protegidas no bioma Amazônia, de modo a assegurar a conservação da biodiversidade na região e contribuir para o seu desenvolvimento sustentável de forma descentralizada e participativa” (Decreto nº 4.326, 2002, p.01). O programa também estabelecia diretrizes no sentido de que fossem criados mecanismos financeiros para viabilizar, pelo menos no longo prazo, as Áreas Protegidas na Amazônia.

O atingimento dessa superfície de 2.197.485 km² transformada em Áreas Protegidas na Amazônia Legal é resultante direto de duas medidas criadas pelo governo federal: o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP).

O primeiro, instituído pela Lei nº 9.985/2000, define critérios para a criação e os diversos tipos de unidades de conservação, permitindo uma enorme gama de motivações para a criação das mesmas. A grande contribuição do PNAP, criado através do Decreto Presidencial nº 5.758/2006, foi reconhecer como Áreas Protegidas, as terras indígenas e os territórios quilombolas.

4.5 ÁREAS PROTEGIDAS NO ESTADO DE RORAIMA

As Terras Indígenas, considerando as já demarcadas/homologadas, representam hoje 46,3% do território roraimense. Elas são destinadas ao usufruto exclusivo das populações indígenas, que por sua vez podem utilizá-las mediante várias restrições. Restam ainda movimentos indigenistas, com apoio de frações do Estado brasileiro, para a criação de uma nova terra indígena (TI Pirititi), e ampliação de mais de uma dezena de outras, o que pode elevar este percentual para mais de 50%.

Já os ambientalistas, e de novo com a concordância de frações do Estado brasileiro, exigem, como condicionante para a transferência de terras do governo federal para o governo estadual, a criação de novas unidades de conservação (a do Lavrado, por exemplo), ampliação de várias outras.

O certo é que a criação de Áreas Protegidas avançou sobre o território roraimense transformando Roraima é um estado emblemático. Ao tempo em se apresenta uma das menores taxas de desmatamento de suas florestas (6%), está sujeito a um complexo de Áreas Protegidas que abrangem no total mais de 93% de seu território de 224.298,980 km².

A primeira tentativa de criar um espaço destinado às populações indígenas em Roraima ocorreu no início do século XX, quando o atual estado ainda era município do Amazonas. Foi concedida a “posse imemorial” a Macuxis e Jaricuna (atuais Pemon/Taurepang) de uma área de terras com aproximadamente 100 mil hectares situada entre os rios Surumú e Cotingo, e as serras Mairary e Canapiéepim (CIRINO, 2010).

A partir dos anos 70 daquele século, ainda durante o governo militar, iniciou-se um processo vigoroso de definição, demarcação e homologação de Terras Indígenas que resultou na existência atualmente em Roraima de 32 Terras Indígenas já definidas, demarcadas, e homologadas. Segundo o Instituto Sócio Ambiental (ISA), uma organização não governamental com forte presença no estado, este vasto território indígena abriga nove etnias indígenas (Macuxi; Wapichana; Ianomâmi; Taurepang; Ingarikó; Wai-Wai; Waimiri-Atroari e Ye'kuana, Pantamonas), quase todas transfronteiriças (ISA, 2012). A população indígena que habita Roraima é estimada em cerca de mais de 51 mil habitantes (FUNASA, 2009), o que representa em torno de 11% da população estadual.

As Terras Indígenas em Roraima, que até agora já alcançam 10.365.055,100ha são áreas contíguas com outras Áreas Protegidas, ou no mínimo com fortes restrições à presença de não índios, na República Cooperativista da Guiana, República Bolivariana da Venezuela e República da Colômbia, o que forma o mais extenso corredor de áreas protegidas da Amazônia (ISA, 2012).

Embora estejam espalhadas por todo o território de Roraima, de Norte a Sul e de Leste a Oeste, a maior superfície das Terras Indígenas criadas no estado localiza-se em regiões com cobertura florestal típica da Amazônia, isto porque a maior delas, a Yanomami, é toda coberta por floresta. Estão ainda na área de mata fechada as Terras Indígenas Wai-Wai, Waimiri-Atroari e Trombetas-Mapuera. Todas elas foram demarcadas e homologadas após a Constituição de 1988. Aliás, das quatro grandes Terras Indígenas de Roraima; Yanomami, Wamiri-Atroari, Raposa Serra do Sol e São Marcos, apenas a segunda foi demarcada antes da Constituição de 1988. A Raposa Serra do Sol e a São Marcos são localizadas majoritariamente no bioma lavrado.

Compõe, ainda, o mosaico das Terras Indígenas de Roraima um grupo de 26 pequenas áreas demarcadas na forma de “ilhas”, quase todas do bioma lavrado.

Dados levantados junto à Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN-RR), órgão que coordena a elaboração do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), ainda em andamento, indica que as Unidades de Conservação em Roraima estão assim especificadas: Unidades de Conservação Federal (UCF), Unidades de Conservação Estadual (UCE), Unidades de Conservação Municipal (UCM). Essas unidades de conservação estão assim nominadas: Parques Nacionais (Viruá, Serra da Mocidade e Monte Roraima); Estações Ecológicas (Maracá, Niquiá e Cacararái); e Florestas Nacionais (Roraima e Anauá).

Medidas em hectares tais unidades têm os seguintes tamanhos atualmente: Unidades de Conservação Federal (1.624.973ha), Unidades de Conservação Estadual (1.564.675ha), Unidades de Conservação Municipal (1.671.694ha), num total de 4.861.342ha. Consideradas as Áreas Institucionais Militares (275.708ha) e o total da superfície das 32 Terras Indígenas já demarcadas e homologadas (10.334.318 ha) também Áreas Protegidas, eles ocupam uma superfície de 15.471.368ha, dentro do território do estado de Roraima (22.429.998 ha), o que corresponde a 69,0%.

Considerando que as áreas de Reserva Legal (4.836.652 ha) são equiparadas a Unidades de Conservação de Uso Direto (sustentável), com forte restrição ao seu uso produtivo, e que no interior das propriedades privadas ocorre ainda a incidência de Áreas de Preservação Permanente (encostas acentuadamente inclinadas, nascentes d'água e matas ciliares de rios e igarapés), bem como outras áreas impróprias, estimadas pelo ZEE – Zoneamento Econômico Ecológico em 785.046ha, as Áreas Institucionalmente destinadas à conservação ambiental em Roraima somam uma superfície de 21.093.066ha o que por subtração, reduz a área, potencialmente utilizável para a produção (agricultura e pecuária) para algo em torno de 1.336.932ha. Ou 6,0% de toda a superfície do estado de Roraima.

O gráfico retrata a destinação dada ao território do estado de Roraima e as proporções que as Áreas Protegidas representam (Terras Indígenas e Unidades de Conservação) em relação à superfície estadual.



Figura 8 – Gráfico da Distribuição das Terras em Roraima.
Fonte: ISA (2012).

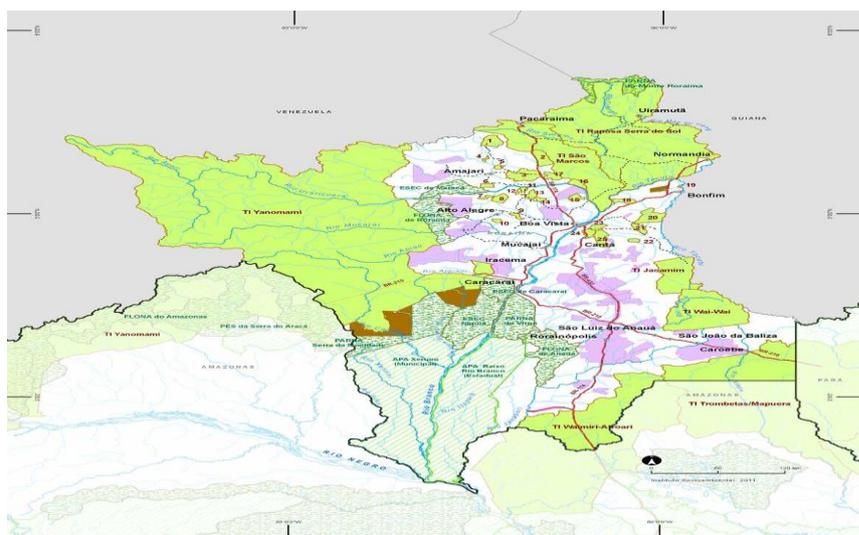


Figura 9 – Mapa das Áreas Protegidas em Roraima.
Fonte: ISA (2012).

CAPÍTULO V

5 REBATIMENTOS TERRITORIAIS DOS REGIMES INTERNACIONAIS DE MEIO AMBIENTE E DIREITOS HUMANOS NO ESTADO DE RORAIMA

Os três grandes projetos nacionais-desenvolvimentistas brasileiros do século XX foram liderados por Vargas (1930-1945 e 1951-1954), Kubitscheck (1956-1961), Médici (1969-1974) e Geisel (1974-1979), “todos com as contradições próprias de qualquer processo histórico, menores ou maiores, conforme os parâmetros para seu julgamento” (CHACON, 2002, p. 62). Existe de comum entre eles, a estratégia de avançar o poder da União no domínio de uso do território amazônico ou o poder de definir a destinação do espaço territorial banhado pela calha do rio Amazonas e seus afluentes, tendo em vista a consolidação da “unidade nacional”, a “integração nacional” e o Brasil “potência no século XX”.

Após essa fase do nacional-desenvolvimentismo, organizado com base no modelo de substituição de importações, com fortíssima presença do Estado na economia, o país teve que rearrumar suas bases políticas com a redemocratização, e as macroeconômicas, buscando a estabilidade de preços e sua reinserção no processo de globalização, que ocorreria, por um lado, à luz das regras constitucionais de 1988, denominada por Ulysses Guimarães de Constituição Cidadã, e de outro, no cenário de fim da Guerra Fria e de avanços dos interesses ligados aos regimes internacionais de meio ambiente e dos direitos humanos dos povos indígenas, com mudanças significativas quanto ao papel do Estado na gestão do país e nas relações internacionais.

A reinserção econômica internacional operada pelo governo de Collor de Mello foi realizada com base numa estratégia de ampla abertura da economia brasileira, de reinserção acelerada, imediata desestatização dos meios de produção, mediante privatização e internacionalização da economia, relativizando e flexibilizando o conceito de soberania territorial defendido pela Doutrina de Segurança Nacional, mediante submissão aos modernos interesses internacionais. O choque de modernização foi mais amplo e intenso do que as elites brasileiras e a sociedade poderiam assimilar, resultando no impeachment do presidente Fernando Collor de Mello, em 1992.

Os interesses do ambientalismo e dos direitos humanos já tinham sido, porém, fortemente institucionalizados em 1988, pois foram constitucionalizados pela CF-88. As ações e lobbies das

forças e interesses associados às Organizações Internacionais (ONU, UNESCO e outras) e às Organizações Não-Governamentais (ONGs) foram eficientes, o suficiente para penetrar e derrubar as barreiras políticas estabelecidas, que resistiam aos conceitos de “sustentabilidade ambiental” e de “direitos humanos”, com isso abrindo o conceito fortemente arraigado na sociedade brasileira, e, em especial, nos estamentos das Forças Armadas, de soberania territorial plena, que defendem a manutenção das fronteiras sob rígido controle estatal. Abriu-se a discussão sobre o princípio da soberania relativa em face da interdependência dos Estados face aos fenômenos difusos como o do terrorismo e das mudanças climáticas, além de outros. Eram tempos de fortes pressões internacionais sobre o Brasil por causa dos desmatamentos da Amazônia e em razão dos movimentos em defesa dos direitos humanos dos povos indígenas.

De todo modo ficou como herança o federalismo centralizado na União no que diz respeito ao domínio do território nacional, principalmente no que diz respeito ao poder de definir a destinação e o uso do território amazônico. O espaço regional foi fortemente balizado como território de domínio federal a partir da Era Vargas (1930-1945), reforçado por Juscelino Kubitschek (1956-1961) e aprofundado pelo Governo Militar (1964-1985), na típica relação centro-periferia, isto é, de subordinação política das elites locais ao Poder Central que existiu desde sempre, pois se trata de herança colonial, particularmente acentuada na época do Marquês de Pombal (1755-1777), quando o Grão-Pará se reportava diretamente à Lisboa, e não ao Rio de Janeiro.

No período getulista, a II Guerra Mundial (1939-1945) demandou de forma incontornável a maior presença do Estado brasileiro e, especificamente, do Governo Federal na região, principalmente em face da retomada do interesse internacional pela Amazônia (EUA, Grã-Bretanha e Alemanha) em razão da demanda por borracha, madeiras e minérios e da instalação das bases aéreas de interesse dos EUA em Belém (PA) e no Amapá (AP), como pontos de apoio logístico dos Aliados. Por essas e outras razões, a II Guerra Mundial (1939-1945) acentuou na consciência das elites nacionais a noção de ameaça à integridade do território nacional, sejam as ameaças reais ou imaginárias. Em tal contexto, a reação do Poder Central foi a de reforçar principalmente a política de segurança nas fronteiras tendo por estratégias a geopolítica de criação de territórios federais, três dos quais nas fronteiras amazônicas: Guaporé (Rondônia); Rio Branco (Roraima) e Amapá; e a implementação de projetos de desenvolvimento regional, voltados preponderantemente para infraestrutura (energia, transportes e comunicação) e para o fomento da produção, dentro da lógica de segurança nacional, de manutenção da soberania sobre o território nacional, que geralmente se traduz em sentimento nacionalista especialmente acentuado quando se trata da Amazônia.

O contexto de interiorização do processo de ocupação territorial, com a dinamização dada pelo Governo Federal à construção de novos territórios e territorialidades na Amazônia aguçou e reforçou a atenção dos interesses tanto nacionais quanto internacionais sob as formas de dois vetores: o econômico e o ambiental. No campo do interesse internacional em relação à Amazônia, já em 1946, foi aberta polêmica quando a Unesco deu prioridade à proposta de criação do Instituto Internacional da Hileia Amazônica (IIHA), que tinha como base teórica ideias evolucionistas darwinianas e como objetivo desenvolver pesquisas em ecologia. Originalmente, a proposta foi feita pelo bioquímico brasileiro, Paulo de Berredo Carneiro, que apresentou o projeto de criação do IIHA, que imediatamente ganhou o apoio de Julian Huxley e de Joseph Needham, respectivamente o primeiro Diretor Geral da Unesco e o primeiro Diretor da Divisão de Ciências Naturais da Unesco, que a encaravam do ponto de vista da biologia e da química (DOMINGUES; PETITJEAN, 2004).

O propósito científico da proposta convenceu o Itamaraty e a mesma desembocou na Convenção de Iquitos de 1948, que foi barrada neste mesmo ano pelos setores nacionalistas, principalmente os militares, sendo a mesma arquivada pelo Congresso Nacional em outubro de 1948. Em tempos de redemocratização (1946) e do surgimento da Nova Ordem Mundial liderada pelos EUA, a proposta de criação do IIHA suscitou acalorados debates sobre a ameaça de internacionalização da Amazônia, alimentados tanto pelos nacionalistas xenófobos, quanto pela esquerda, que exigiam um Estado mais forte e atuante na região.

A premissa básica dessa concepção se estruturava no conceito de vazio demográfico ou mesmo de vazio territorial, que assim sucedia e atualizava o conceito de “sertões” de Lobo D’Almada e de Euclides da Cunha com a sua figura de “Inferno Verde”, realidade desconhecida pelos colonizadores, desde a época colonial. Getúlio Vargas, assim como Juscelino Kubitscheck e o Governo Militar tinham clara noção de que o Brasil era formado por “ilhas regionais” desconectadas por vias terrestres e com frágeis laços comerciais por vias marítimo-fluvial ou fluvial. Por isso o principal desafio era o de formar um arquipélago interconectado, interdependente ou integrado nacionalmente, sendo o Centro Oeste e a região Norte, os maiores desafios geopolíticos e logísticos de infraestrutura dessa integração territorial.

Historicamente essas “ilhas” ou subespaços foram formatados pelos interesses da economia colonial as quais se articulavam preponderantemente com os mercados internacionais – Portugal, Espanha, França e Inglaterra, principalmente, e mais recentemente em termos históricos, Estados Unidos da América (EUA). O Brasil era formado, portanto, por “ilhas” econômicas, como a “charqueada” no Sul; o açúcar no Nordeste; e a borracha na Amazônia, que se articulavam diretamente com os centros comerciais europeus e com os EUA, mas que eram

fracamente integradas entre elas. Daí decorre a função logística do Estado organizando o espaço doméstico por rodovias e estradas, com gestão centralizada na União, que na Era Vargas ficou sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), criado em 1937, pelo Estado Novo.

Certamente que o processo de dominação da periferia nacional pelo Governo Federal foi verticalizado pela Era Vargas (1930-1945, e no período democrático de 1951-1954), na sua “Marcha para o Oeste”; ampliado pelo internacionalista Juscelino Kubitschek (1956-1961), no seu Plano de Metas, de “50 anos em 5”, priorizando transportes e energia; e revigorado pelo Governo Militar (1964-1985), com o “Integrar para não entregar”, pois a “Amazônia é brasileira”. Juscelino Kubitschek deu prioridade ao Centro Oeste brasileiro, ancorado na construção de Brasília, e nas pinças rodoviárias de integração regional, necessário e incontornável território de acesso terrestre e fluvial aos territórios do Norte do país.

A sistematização e a institucionalização das políticas de ocupação territorial em relação à região Norte, através do estabelecimento de políticas de desenvolvimento regional, nasceram, portanto, na República com base no projeto nacionalista de Getúlio Vargas, sendo a criação em 1943 dos territórios federais de Guaporé (Rondônia), Rio Branco (Roraima) e Amapá a parte mais visível da política varguista em relação ao Norte. No entanto, no seu segundo período de governo (1951-1954), suas ações políticas de desenvolvimento da Amazônia estão marcadas pela criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPEVEA) em 1953 e dos seus respectivos plano e fundo de desenvolvimento regional.

O ano de 1953 é o ano em que foi instituído o conceito político de Amazônia Brasileira⁸⁰, depois denominada Amazônia Legal⁸¹, que criou espécie de território federal multifacetado, uma região-plano formatada pela incorporação à Amazônia Brasileira Clássica (Amazonas, Amapá, Acre, Pará, Rondônia, ex-Guaporé e Roraima, ex-Rio Branco), de parte dos territórios dos estados do Maranhão (oeste do meridiano 44°), de Goiás (norte do paralelo 13° de latitude sul que veio constituir posteriormente o Estado de Tocantins) e Mato Grosso (norte do paralelo 16°, latitude Sul).

A concepção geopolítica de Getúlio Vargas de fazer avançar as fronteiras econômicas nacionais sob a liderança do Estado se materializou tanto na sua política da “Marcha para o

⁸⁰A Amazônia brasileira, para efeito de planejamento econômico e execução do Plano definido nesta lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Pará e do Amazonas, pelos territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco e ainda, a parte do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16°, a do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13° e a do Maranhão a oeste do meridiano de 44° (Art. 2º, Lei nº 1.806/1953).

⁸¹A Lei nº 5.173 de 27.10.66 extinguiu a SPVEA e criou a SUDAM; além do que, reinventou o conceito de Amazônia, instituindo a Amazônia Legal como região-plano. Assim pelo artigo 45 da Lei complementar nº 31, de 11.10.77, a Amazônia Legal tem seus limites ainda mais estendidos: a Amazônia, a que se refere o art. 2º da Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, compreenderá também toda a área do Estado de Mato Grosso.

Oeste”, na década de 1940, quanto com o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, instituído pela Lei 1.806, de 06 de janeiro de 1953. Essa visão geopolítica teve sequência de certa forma na gestão de Juscelino Kubistchek na medida em que ele deu continuidade às ações de interiorização e integração das “ilhas” regionais, com a construção da rodovia BR-010/Rodovia Bernardo Sayão, conhecida como Belém-Brasília, e com a também ligação pioneira de Porto Velho a Cuiabá, e daí à Brasília e ao restante do país, através da BR-29 (atual BR-364). Há, porém, uma marcante diferença. Trata-se da ideologia nacionalista varguista que resistia à realização dos investimentos públicos financiados por empréstimos internacionais, e mesmo por capitais externos de risco, enquanto a concepção de Juscelino era internacionalista, no sentido de fazer o aprofundamento do pan-americanismo, com base em alianças internacionais, sendo os EUA o parceiro principal.

Essas penetrações territoriais pelos avanços das fronteiras econômicas patrocinadas pelo Poder Central da União, com o apoio das elites locais, trouxeram as reações políticas dos interesses internacionais, que se manifestaram através das empresas multinacionais interessadas na exploração das riquezas nacionais (manganês no Amapá; caulim; bauxita e alumina e ferro no Pará; cassiterita em Rondônia, etc), e dos interesses geopolíticos dos EUA em dificultar a emergência e consolidação de uma nova potência regional, associados às preocupações legítimas com a preservação da imensa biodiversidade do território amazônico, que se mantém largamente desconhecido nesse aspecto até a atualidade.

Ao mesmo tempo, o Brasil foi se ajustando, política e institucionalmente, de forma gradual, à Nova Ordem Internacional que emergiu após a Segunda Guerra Mundial. Como Estado integrante da ONU, aderiu às inúmeras Convenções Internacionais pactuadas no âmbito desse organismo internacional, como por exemplo: a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas, adotada, a 21 de novembro de 1947, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a qual foi aprovada pelo Congresso Nacional em 1959 (Decreto Legislativo nº 10, de 14/09/1959); e a Convenção nº 107 sobre a proteção e integração das populações tribais e semitribais de países independentes, adotada em Genebra, a 26 de junho de 1957, por ocasião da quadragésima sessão da Conferência Geral da OIT – Organização Internacional do Trabalho, aprovada pelo Congresso Nacional em 1965 (Decreto legislativo nº 20, de 1965).

Era tempos da emergência das ideologias que se relacionam diretamente com o uso do território amazônico, que são o Regime Internacional dos Direitos Humanos dos Povos Indígenas

que praticamente nasce com a Convenção nº 107⁸², OIT, 1957 – e a Ecopolítica para a Amazônia que tem na proposta de criação do Instituto Internacional da Hileia Amazônica – IIHA (UNESCO, 1946) seu embrião de motivação de natureza científica. E logo houve rebatimentos políticos no Brasil, que sempre são tratados como efeitos indiretos de ajustes ao sistema internacional, até em nome da soberania e da dignidade nacional.

Dois atos políticos de criação de novos territórios federais⁸³ na Amazônia Legal ilustram essa relação indireta. Trata-se da criação do Parque Nacional do Xingu, no estado de Mato Grosso, e da Reserva Florestal do Parima, no então Território Federal de Rio Branco, atual Roraima, instituídos em 1961. O Parque Nacional do Xingu (MT) foi criado em 1961 (Decreto nº 50.455, de 14 de abril de 1961) com a finalidade de resguardar integralmente da exploração áreas de terras de 22.000 quilômetros quadrados ou 2,2 milhões de hectares, bem como com a finalidade de preservar esta área como reserva florestal e campo de estudo de riquezas naturais brasileiras; de proteger as terras pertencentes aos índios, “segundo a legislação em vigor, e por isto mesmo insuscetíveis de alienação” e, finalmente, tendo por objetivo preservar esse imenso território para as gerações futuras.

Assim como Mato Grosso, Roraima foi laboratório pioneiro dessas experiências que combinam políticas de proteção de direitos humanos dos povos indígenas e de preservação de florestas. Afinal, poucos meses depois da criação do Parque Nacional do Xingu, foi criada a Reserva Florestal⁸⁴ do Parima (RR) com 17.560 quilômetros quadrados ou 1,75 milhões de hectares, aproximadamente (Decreto nº 51.042, de 25/07/1961). O decreto estabelece que “dentro do polígono constitutivo da Reserva Florestal serão respeitadas as terras do índio, de forma a preservar as populações aborígenes, de acordo com preceito constitucional e a legislação específica em vigor, bem como os princípios da proteção e assistência aos silvícolas, adotadas pelo Serviço de Proteção aos Índios” (Art. 4º, Decreto nº 51.042, de 25 de julho de 1961). Atualmente a Reserva Florestal do Parima tem superfície de 146.237,96 hectares, pois ela foi sobreposta pela Terra Indígena Yanomami.

⁸²Convenção sobre a Proteção a Integração das Populações Indígenas e outras Populações Tribais e Semitribais de Países Independentes.

⁸³Território federal neste caso é expressão aqui utilizada com o significado de “espaço territorial de domínio federal”, espécie de apropriação federal do espaço nacional, criado por decisão política do Poder Central (Governo Federal), na maioria das vezes através de decretos; outras, através de decretos-lei. Nesse sentido é “um território inventado ou criado pelo poder político do Estado”, com base numa realidade socioeconômica concreta ou por “razões de Estado”: segurança nacional, segurança ambiental, segurança de minorias étnicas, e outras.

⁸⁴Art. 4º Serão consideradas florestas protetoras as que, por sua localização, servirem conjunta ou separadamente para qualquer dos fins seguintes: a) conservar o regime das águas (Vide Decreto nº 44.890, de 1958); b) evitar a erosão das terras pela ação dos agentes naturais (Vide Decreto nº 44.890, de 1958); c) fixar dunas; d) auxiliar a defesa das fronteiras, de modo julgado necessário pelas autoridades militares (Vide Decreto nº 44.890, de 1958); e) assegurar condições de salubridade pública (Vide Decreto nº 44.890, de 1958); f) proteger sítios que por sua beleza mereçam ser conservados (Vide Decreto nº 44.890, de 1958); e, g) asilar espécimes raros de fauna indígena (Vide Decreto nº 44.890, de 1958).

O “Estudo para redefinição de limites e recategorização da Reserva Florestal do Parima, do Instituto Chico Mendes” (ICMBIO, 2006, p. 04),⁸⁵ assinala que a:

Terra Indígena Ianomâmi, homologada em 25 de maio de 1992 (Decreto sem número) na perspectiva da iminente Conferência ECO-92 da ONU no Rio de Janeiro, com uma superfície de 9.664.975,48 ha e perímetro de 3.370 Km, se sobrepôs a Reserva Florestal do Parima. Até o ano de 2003, pouco se sabia sobre a Reserva Florestal do Parima, em razão de o Decreto de criação da Unidade se encontrar no acervo dos documentos do Ministério da Agricultura. Quando o Decreto foi localizado, percebeu-se através de estudos cartográficos, que havia uma área remanescente não sobreposta a Terra Indígena Ianomami, correspondente a aproximadamente 100.000 ha. A partir de então, técnicos e analistas ambientais começaram a trabalhar nas propostas de redefinição da Unidade, elaborando as minutas do Memorial Descritivo e do Parecer Técnico.

A criação da Reserva Florestal do Parima (RFP) no então Território Federal do Rio Branco, atual Roraima, foi o primeiro protótipo de política territorial do Estado Federal na fronteira da região Norte, combinando os dois principais vetores dos Regimes Internacionais -- nos primórdios da globalização dos direitos humanos e da ideologia do ambientalismo -- no conceito de “áreas protegidas” e prevendo ainda o seu uso como mecanismo para “auxiliar a defesa das fronteiras, de modo julgado necessário pelas autoridades militares” (Art. 4º, Dec. 51.042/1961).

Como se observa, as duas áreas protegidas (Parque Nacional do Xingu e a Reserva Florestal do Parima) representam quase quatro milhões de hectares que foram federalizados por decretos administrativos, pois, afinal de contas, dentro do contexto da evolução das políticas ambientais e políticas globais, o objetivo final da governança ambiental global consiste em melhorar o estado do ambiente e, eventualmente, levar para o objetivo mais amplo do desenvolvimento sustentável (NAJAM; PAPA; TAIYAB, 2012). Melhorar o estado do ambiente para quem? Para os indígenas? Para a população local circundante? Para os cidadãos do mundo industrializado? Edson Damas da Silveira ressalta que na Amazônia não se sustenta o desenvolvimento industrial desordenado e que não respeita as vocações naturais da região, mas aquele que concilia a qualidade de vida dos seus habitantes, em harmonia com o meio ambiente (SILVEIRA, 2008).

Seja lá qual for o modelo de produção que se encaixe nos parâmetros das diversas concepções de sustentabilidade socioambiental, o “Estudo para redefinição de limites e recategorização da Reserva Florestal do Parima, do Instituto Chico Mendes”, de 2006, mostra que quatro décadas e meia após sua criação (1961), os órgãos federais responsáveis (Ministério da Agricultura/Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal-IBDF, Ministério do Meio

⁸⁵Estudo para redefinição de limites e recategorização da Reserva Florestal do Parima. Informações para recategorização e redefinição de limites da Reserva Florestal do Parima (ICMBIO, MMA, Processo nº 02001.005148/2006-50).

Ambiente/IBAMA e ICMBIO) pela gestão da preservação do “território” criado sequer tinham noção dos limites de sua área. Trata-se do retrato da eficiência gerencial do Estado Federal em relação à maioria das Unidades de Conservação e demais Áreas Protegidas. O governo federal cria a “área protegida” por decreto e depois não dispõe de recursos orçamentários para gerenciar os imensos territórios criados, muitos dos quais abrigam populações humanas economicamente vulneráveis, as quais, por lei, devem ser previamente indenizadas, reassentadas ou simplesmente sair da área protegida mediante prévia e justa indenização.

Passado o primeiro momento da criação de Unidades de Conservação (1961), que em Roraima foi efetuado sem estudos técnicos, observa-se que o processo somente foi retomado quase duas décadas depois, em 1979, com a criação do Parque Nacional do Viruá (Decreto nº 84.017/1979), o qual se localiza na parte Oeste do estado, em região de floresta, objeto da atenção internacional, sob a justificativa da presença de índios ianomâmi, objeto de imensa polêmica entre nacionalistas e grupos de defesa dos direitos humanos e ambientalistas, nas décadas de 1970/1980. De todo modo, na década de 1980, o Governo Federal intensificou as ações de criação de “áreas protegidas”, tanto de Unidades de Conservação, conforme se observa na Tabela 25, quanto de Terras Indígenas (Tabela 26).

Em Roraima há trinta e duas (32) terras indígenas regularizadas (demarcadas e homologadas) e apenas uma, a Pirititi, que está na fase inicial de regularização (interditada para estudos e levantamentos). O início da institucionalização das referidas terras indígenas (T.Is), enquanto reconhecimento e legalização das mesmas pelo Estado Federal, se materializou na década de 1980.

Tabela 27 – Estado de Roraima: Unidades de Conservação existentes.

Item	Unidade de Conservação - Categoria	Decreto ou Lei	Área Decreto (ha)
1	Reserva Florestal do Parima	Dec. nº 51.042, 27/07/1961	149.521,12
2	PARNA Viruá	Dec. nº 84.017, 21/09/1979	217.004,86
3	ESEC Maracá	Dec. nº 86.061, 02/06/1981	97.907,88
4	ESEC Caracarai	Dec. nº 87.222, 31/05/1982	88.372,91
5	ESEC Niquiá	Dec. nº 91.036, 03/06/1985	282.758,11
6	PARNA do Monte Roraima	Dec. nº 97.887, 28/06/1989	117.445,20
7	PARNA Serra da Mocidade	Dec. s/n, 29/04/1998	364.235,59
8	FLONA Anauá	Dec. s/n, 18/02/2005	257.843,66
9	FLONA Roraima	Lei nº 12.058. Art. 44, 13/10/2009	167.329,93
Total (ha)		-	1.742.419,26

Fonte: Leis e Decretos de criação. Cálculos: Centro de Geotecnologia, Cartografia e Ordenamento Territorial da SEPLAN/RR.

Por sua vez, quanto às terras indígenas, os dados oficiais disponíveis mostrados na Tabela 28 informam que 11 das TIs foram institucionalizadas nos anos 1980, concentrando-se em 1982

(10 T.Is); 11 ocorreram na década de 1990, das quais, sete aconteceram nos anos de 1991-1992, antes da Rio-92 e 10 foram devidamente formalizadas na década de 2000.

Tabela 28 – Estado de Roraima - Terras Indígenas, 2014.

Item	Terra Indígena	Etnia	Município	Superfície (Ha)	Decreto de Homologação *
1	Ananás	Makuxí	Amajari	1.769,42	Dec. nº 86.920, de 16/02/1982
2	Sucuba	Makuxí	Alto Alegre	5.983,03	Dec. nº 86.921, de 16/02/1982
3	Santa Inez	Makuxí	Amajari	29.698,04	Dec. nº 86.922, de 16/02/1982
4	Mangueira	Makuxí	Alto Alegre	4.063,74	Dec. nº 86.923, de 16/02/1982
5	Manoa/Pium	Makuxí, Wapixana	Bonfim	43.336,73	Dec. nº 86.924, de 16/02/1982
6	Ouro	Makuxí	Boa Vista	13.572,97	Dec. nº 86.931, de 17/02/1982
7	Cajueiro	Makuxí	Amajari	4.303,85	Dec. nº 86.932, de 17/02/1982
8	Aningal	Makuxí	Amajari	7.627,04	Dec. nº 86.933, de 17/02/1982
9	Araçá	Wapixana	Amajari	50.018,30	Dec. nº 86.934, de 17/02/1982
10	Ponta da Serra	Makuxi	Boa Vista	15.597,06	Dec. nº 86.935, de 17/02/1982
11	Waimiri-Atroari ***	Waimiri Atroari	Rorainópolis, S. J. da Baliza	666.818,90	Dec. nº 97.837, de 16/06/1989
12	Bom Jesus	Makuxí	Bonfim	859,1271	Dec. nº 257, de 29/10/1991
13	Serra da Moça	Wapixana	Boa Vista	11.626,79	Dec. nº 258, de 29/10/1991
14	Pium	Wapixana	Alto Alegre	4.607,61	Dec. nº 271, de 29/10/1991
15	São Marcos - RR	Makuxí, Wapixana	B. Vista, Pacaraima	654.110,10	Dec. nº 312, de 29/10/1991
16	Anta	Wapixana	Alto Alegre	3.173,82	Dec. nº 376, de 24/12/1991
17	Truaru	Wapixana, Makuxi	Alto Alegre, Boa Caracará, A. Alegre, Boa Vista	5.652,84	Dec. nº 387, de 24/12/1991
18	Yanomami****	Yanomami	Caracará, A. Alegre, Boa Vista	5.768.913,64	Decreto s/n, de 25/05/1992
19	Malacacheta	Wapixana	Cantá	28.631,83	Decreto s/n, de 05/01/1996
20	Canauanim	Wapixana, Makuxi	Cantá	11.182,44	Decreto s/n, de 15/02/1996
21	Jabuti	Wapixana, Makuxi	Bonfim	14.210,70	Decreto s/n, de 15/02/1996
22	Raimundão	Makuxí, Wapixana	Alto Alegre	4.276,81	Decreto s/n, de 03/11/1997
23	Barata Livramento	Wapixana, Makuxi	Alto Alegre	12.883,27	Decreto s/n, de 10/12/2001
24	Moskow	Wapixana	Bonfim	14.213,00	Decreto s/n, de 30/05/2003
25	Boqueirão	Makuxí, Wapixana	Alto Alegre	16.354,08	Decreto s/n, de 06/06/2003
26	Jacamim	Jaricuna, Wapixana	Caracará, Bonfim	193.493,57	Decreto s/n, de 23/06/2003
27	Muriru	Wapixana	Bonfim, Canta Caroebe, Caracará, Baliza	5.555,94	Decreto s/n, de 23/06/2003
28	WaiWai	Mawayánae	Caroebe, Caracará, Baliza	405.698,01	Decreto s/n, de 23/06/2003
29	Raposa Serra do Sol	Wapixana, Makuxi, Taulipang Ingariko,	Normandia, Pacaraima, Uiramutã	1.747.464,78	Decreto s/n, de 15/04/2005
30	Tabalascada	Wapixana	Cantá	13.014,74	Decreto s/n, de 19/04/2005
31	Trombetas/Mapuera **	Waimiri Atroari, Wai-Wai	Caroebe, S. J. Baliza	559.505,14	Decreto s/n, de 21/12/2009
32	Anaro	Wapixana	Amajari	30.473,95	Decreto s/n, de 21/12/2009
33	Pirititi (restrição de uso)	Isolados	Rorainópolis	43.404,00	Área Interditada em 2013
Área total do Estado de RR = 22.430.319 ha		Área total das T.Is de RR, em ha		10.392.095,27	T.I / Área Total RR= 46,33%

Fonte: FUNAI. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>. Acesso em: 13 set. 2015.

*Decreto de Homologação: reúne os elementos de prova da ocupação tradicional da terra por índios, dimensiona esta ocupação tradicional por meio de mapas e memorial descritivo e oficializa sua delimitação, com a emissão de declaração administrativa, consubstanciada na homologação, mediante decreto do Chefe do Poder Executivo.

**A T.I Trombetas/Mapuera tem área total de 3.970.898,04 hectares, cobrindo os estados de Roraima, Pará e Amazonas. Em Roraima a área corresponde a 559.505,14 ha. No Pará e Amazonas somam 3.411.392,90.

***A Waimiri-Atroari tem área total de 2.585.911,57 hectares, cobrindo os estados de Roraima e Amazonas. Em Roraima, alcança 666.818,90. No Amazonas corresponde a 1.919.092,67 hectares.

****A T.I Yanomami tem área de 9.664.975,48 ha que cobrem os estados de RR e do Amazonas, sendo 5.768.913,64 ha em Roraima e 3.896.061,84 ha no estado do Amazonas.

Fonte da Área total do Estado de RR = 22.430,19 km² (IBGE, 2013). A Terra Indígena já inclui a área com restrição de uso, Pirititi, de índios isolados segundo a FUNAI =43.404 ha A nomenclatura ou terminologia estrangeirizada de algumas etnias é a utilizada pela FUNAI.

Esse ímpeto criativo de verdadeiros territórios federais de preservação ambiental e de terras indígenas está associado de forma direta ou indireta às razões ideológicas e posições políticas que dão substrato aos Regimes Internacionais de Meio Ambiente e dos Direitos Humanos dos Povos Indígenas, institucionalizados em escala internacional pela ONU. Aqui referimo-nos ao poder ideológico que se baseia na influência que ideias de pessoas ou grupos têm sobre a conduta da sociedade, as quais servem de ferramentas ou de meios utilizados pelos interesses geopolíticos e geoeconômicos das potências mundiais, mais especificamente Estados Unidos e Grã-Bretanha, coadjuvados nas Américas, pela Alemanha, França, Dinamarca e outros países europeus, legitimados pelos instrumentos de cooperação internacional. Na expressão de Vamireh Chacon (2002, p. 28), a “defesa dos direitos humanos e do meio ambiente ecológico, bem como o desarmamento, tem de ser universal, equitativa, e não imposta ao Brasil e a outros países por potências hegemônicas”.

Ao se fazer o exame da distribuição temporal dos atos de instituição das terras indígenas de Roraima considerando diferentes períodos de governo, chega-se ao seguinte quadro.

Tabela 29 – Criação de Terras Indígenas por Administração Federal e Estadual.

Governo		Período de Governo	Terras Indígenas de Roraima - TIs				Proporção em relação ao Total %
Presidencial	Estadual/Territorial		Ano da regularização	Quantidade de T.Is	(%)	Área (ha)	
Militar	Militar	1964-1985		10	30,3	175.970,2	1,69
João Figueiredo	Ottomar Pinto		1982	10	30,3	175.970,2	1,69
Transição Sarney	Transição Sarney	1985-1989		1	3,0	666.818,9	6,42
José Sarney	Romero Jucá		1989	1	3,0	666.818,9	6,42
Democrático	Democrático	1990-		22	66,7	9.549.306,3	91,89
Collor de Melo		1990-1992		7	21,2	6.448.944,0	62,06
	Ottomar Pinto		1991	6	18,2	680.030,3	6,54
	Ottomar Pinto		1992	1	3,0	5.768.913,7	55,51
FHC		1995-2003		5	15,2	71.185,1	0,68
	Neudo Campos		1996	3	9,1	54.025,0	0,52
	Neudo Campos		1997	1	3,0	4.276,8	0,04
	Neudo Campos		2001	1	3,0	12.883,3	0,12
Lula		2003-2011		9	27,3	2.985.773,2	28,73
	Flamarion Portela		2003	5	15,2	635.314,6	6,11
	Ottomar Pinto		2005	2	6,1	1.760.479,5	16,94
	Anchieta Jr.		2009	2	6,1	589.979,1	5,68
Subtotal				32	97,0	10.348.691,4	99,58
Dilma		2011-2018		1	3,0	43.404,0	0,42
	Anchieta Jr		2013	1	3,0	43.404,0	0,42
Total				33	100,0	10.392.095,4	100,00

Fonte: FUNAI. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>. Acesso em: 13 out. 2015. A periodização e cálculos foram efetuados pelo autor.

Obs.: Todas as Terras Indígenas de RR estão demarcadas e homologadas, exceto a Pirititi, de 43.404ha, do período Dilma Rousseff, interdita pela FUNAI para estudos antropológicos, fase inicial do processo de regularização.

A tabela em apreço ilustra com elementos indicativos a tese segundo a qual o regime internacional dos direitos humanos dos povos indígenas teve influência decisiva na construção da política indigenista brasileira e, por consequência, na destinação das terras de Roraima para a formação de terras indígenas.

Observa-se que as terras indígenas homologadas até 1988 somavam 10 T.Is, com 175.970,2 hectares, que representam apenas 1,69% do total das terras indígenas localizadas em Roraima, conforme dados da FUNAI, de setembro de 2015. Significa que 98,31% das terras indígenas foram homologadas a partir do ano de 1989 em diante, após a aprovação da Constituição Federal (CF) de 1988, e da transformação do Território Federal de Roraima em estado da Federação, sendo 6,42% em 1989 e 6,54% em 1991. Desde a Cúpula da Terra organizada pela ONU, a Rio-92, se homologou 86,35% das terras indígenas de Roraima.

Por exemplo, a T.I Yanomami, a maior de todas as terras indígenas de Roraima foi homologada no ano de 1992 e apresentada como grande troféu brasileiro de respeito aos direitos humanos dos povos indígenas, no ano da realização da Rio-92, com área total de 9.664.975,48 hectares, dos quais 5.768.913,17 hectares localizados no estado. A polêmica em torno da criação dessa terra indígena nascera no cenário em que ocorreu a combinação de dois fatos decisivos na década de 1970. Primeiro ocorreu o fechamento dos garimpos em Rondônia e segundo a abertura das rodovias federais que fazem conexão de Rondônia-Amazonas (Manaus)-Roraima.

Nos idos de abril de 1970, o Ministério das Minas e Energia proibiu a extração da cassiterita em Rondônia, através da Portaria Ministerial nº 195, bem como determinou o fechamento, a partir de 31 de março de 1971, da então denominada província estanífera de Rondônia para as atividades de extração manual de cassiterita. O Governo Militar editara em 1967 o Decreto Lei nº 227/1967 (Código de Mineração) que estabelecia política de mineração em que a extração do minério fosse feita de modo mecanizado, por meio de empresas, e não por meio da garimpagem extrativista rudimentar dos garimpeiros, pessoas físicas. Interessava ao capital internacional o acesso aos recursos minerais, mais especificamente aos interesses econômicos das empresas americanas que já estavam na Amazônia, como por exemplo, na exploração de manganês, no Amapá, e na exploração de bauxita e outros minérios, inclusive no estado de Bolívar, sul da Venezuela, país vizinho.

Essa proibição e o aparato policial-militar implantado à época em Rondônia ensejou o deslocamento para Roraima (Surucucus) e para o Amazonas (Pitinga) de levas de garimpeiros para os garimpos de ouro do rio Tapajós (Itaituba, Pará) e para a região da Serra do Surucucus, em Roraima, em razão da descoberta de cassiterita, situando-se, portanto, dentro da lógica de expansão das frentes econômicas pioneiras. Nesse caso, o oligopólio das empresas

multinacionais de mineração se articulou com o Governo Central, se apossou da cassiterita e os garimpeiros da periferia Oeste do país foram deslocados para a periferia ao Norte do Brasil (Roraima, Amazonas e Amapá), nas fronteiras com a Venezuela e as Guianas. A fronteira do Brasil real e profundo continua se expandindo, portanto, para além das fronteiras políticas do Brasil oficial.

Referido fenômeno de penetração de garimpeiros brasileiros e de outros contingentes de migrantes ilegais nas fronteiras vizinhas é bastante noticiado, mas desconhecido nas suas entranhas. Erick Linhares relata que:

a pesquisa busca explicar como os brasileiros se movem no tabuleiro temático guianense.

A presença do Brasil no vizinho distante se mensurará principalmente no interior desse país. Aí, o grupo que mais cresce é de brasileiros. Calculados em quinze mil, formados majoritariamente por garimpeiros que ingressaram na Guiana nas últimas décadas⁸⁶, muitos ilegalmente. O texto explica como esse segmento social sobrevive e se integra, extraindo ouro e diamante sem grandes investimentos e, ao que parece, com mínimas preocupações ambientais (LINHARES, 2011, p. 14).

Existem linhas informais de transportes interfronteiriços, assim como existe o comércio informal, em alguns casos com a decisiva participação indígena. O “integrar para não entregar”, institucionalizado pelo Governo Militar através do Decreto-Lei nº 1.106/1970, jamais pretendeu estimular esse tipo de fenômeno que nasceu com a finalidade específica de financiar o plano de obras de infraestrutura, na Amazônia Legal e no Nordeste, de modo a promover sua mais rápida integração à economia nacional, começando pela construção imediata das rodovias Cuiabá-Santarém (BR-163) e Transamazônica (BR-230), sendo reservadas, para colonização e reforma agrária, do Governo Federal, a faixa de terras de até dez quilômetros à esquerda e à direita das novas rodovias para se executar a ocupação da terra e adequada e produtiva exploração econômica. São terras que foram transferidas para o domínio da União mediante decretos, ensejando o nascimento de territórios os mais diversos (projetos de assentamentos, colônias agrícolas, zonas madeireiras, garimpos, pequenos núcleos urbanos e outros) assim como também proporcionou a aniquilação de territórios existentes, de terras indígenas, principalmente.

A seguir foram institucionalizadas as construções das rodovias federais de interesse especial para os roraimenses que são a BR-174 (Manaus/AM – Boa Vista-marco BV-8/RR/Troncal 10-Venezuela) e a BR-401, que é a conexão rodoviária de Roraima com a República da Guiana, ex-Guiana Inglesa (Boa Vista-Bonfim-RR/Lethen-Guiana). Na sequência o PIN veio com a rodovia Perimetral Norte (BR-210), definida pelas ligações que não se concretizaram Macapá-Caracará-Içana-Benjamin Constant-Cruzeiro do Sul e suas ligações com

⁸⁶Segundo dados fornecidos pelo Primeiro Ministro da Guiana, Samuel Hints, em visita deste pesquisador ao governo da Guiana em setembro de 2008.

as localidades de Cucuí, Mitu, Caxias e Elvira; prolongamento da rodovia Cuiabá-Santarém, ligando as cidades de Óbidos e Alenquer à fronteira do Brasil com o Suriname. As aberturas rodoviárias ampliaram as possibilidades de penetração das chamadas frentes pioneiras, geralmente formadas por migrantes nordestinos.

Observa-se assim que o processo de criação de Áreas Protegidas em Roraima pelo Governo Federal ou por sua imposição pode ser observado dentro de duas molduras. A primeira moldura diz respeito à questão federativa brasileira com a hipertrofia de poderes nas mãos da União; a segunda se relaciona às ações das Organizações Não-Governamentais (ONGs) e as Organizações Internacionais como a ONU, UNESCO e outras, que pressionaram o Estado federal para a criação desses espaços em frações do território roraimense, especialmente nas três últimas décadas.

Constata-se que a política ambiental e indigenista do governo federal definida para o estado esgarça de forma cristalina o conflito federativo entre os dois níveis de governo. Os registros jornalísticos e das ações judiciais mostram que os agentes políticos e outros atores econômicos e sociais do estado de Roraima reagiram na esfera política e mesmo jurídica, contra a decisão do Estado federal de criar Áreas Protegidas em frações do território roraimense. Do ponto de vista da destinação do espaço territorial, essas ações se mostraram inócuas, pois, desde Brasília, esses espaços foram instituídos, inclusive num jogo de chantagem do Estado federal para ver reconhecidos os direitos constitucionais do estado sobre o patrimônio fundiário que, desde a Constituição Federal de 1988, deveria ter sido transferido para o domínio do Estado de Roraima.

Os dois vieses, o conflito federativo e as pressões internacionais podem ser mais bem entendidos quando se analisa um conjunto de medidas que de alguma forma vêm definindo um modelo de ocupação e uma territorialização que reserva absoluta prevalescência às questões ambientais e de direitos indígenas.

5.1 O IMBRÓGLIO DA CONSTRUÇÃO DO LINHÃO DE GURI

A construção de uma linha de transmissão para trazer energia elétrica desde a hidroelétrica de Macágua II, na cidade de Puerto Ordaz (Venezuela) até Boa Vista (Brasil) foi a solução encontrada pelo governo Fernando Henrique Cardoso para resolver o problema energético de Roraima, solução esta recepcionada rapidamente pelo presidente Hugo Chávez.



Figura10 – Presidentes Fernando Henrique Cardoso (Brasil, à direita) e Hugo Chávez (Venezuela, à esquerda).

Fonte: Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2001/010813_venezuela.shtml. 13 de agosto, 2001 – Publicado às 20h41 GMT.

Para tanto, primeiro foram construídos 211 quilômetros de extensão entre Santa Helena de Uairén, cidade fronteiriça da Venezuela, e Boa Vista, capital do estado de Roraima. Referida obra demandou recursos da ordem de USD 190 milhões. Os governos da Venezuela e do Brasil, representados pela Eletronorte e a Edelca assinaram o contrato de compra da energia elétrica em abril de 1997. A obra foi planejada para ficar pronta em 1998, no entanto, o sistema sofreu atrasos do lado venezuelano e só começou a operar em julho de 2001. Com 676 quilômetros de extensão e capacidade de gerar 200 megawatts (mW) para Roraima, a linha de transmissão de Guri-Macágua – conhecida como “Linhão de Guri”, localmente – enfrentou acirrada oposição de indígenas dos dois países – dos índios que habitam o Parque Nacional Canaima (Venezuela) e dos habitantes da Terra Indígena São Marcos (Brasil) –, e de organizações não governamentais.

O sistema operou razoavelmente bem até 2009, quando a Venezuela passou a enfrentar crise também no setor energético, em decorrência do baixo nível de água no reservatório do complexo hidrelétrico de Guri-Macágua, fruto da seca de 2008, combinada com as ações do fenômeno El Niño e com os atrasos recorrentes na realização dos investimentos requeridos para fazer face ao crescimento da demanda de energia elétrica.

Assim sendo, embora o contrato estabeleça o compromisso de suprimento pela Venezuela de até 200 megawatts (MW) por 20 anos, chegam a Boa Vista somente 110 MW. Além disso, o sistema mostra-se instável, com recorrentes interrupções, gerando clima de incerteza e de insegurança na população local. Essas limitações levaram o governo venezuelano comunicar ao Brasil, em dezembro de 2009, a decisão de cortar 60% dos 100 MW fornecidos de energia para Roraima.

Para se prevenir de possível apagão, o Ministério de Minas e Energia autorizou em fevereiro de 2010 que a empresa concessionária de energia, a Boa Vista Energia, realizasse uma chamada pública para contratação emergencial de até 60 MW, por 24 meses, com entrega a partir de março (Portaria nº 58). Autorizou ainda a cessão temporária, pela Eletronorte, da Usina Termelétrica Jardim Floresta à concessionária Boa Vista Energia para o atendimento emergencial. Os custos adicionais dessa solução estão desde então sendo financiados pela Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), que é suprida pelos consumidores de energia elétrica dos demais estados. Desativada desde quando a Venezuela passou a suprir Roraima de energia, a reativação dessa usina termelétrica a óleo diesel custa pelo menos USD 64 milhões por ano.

A situação de 2010 perdurou nos anos seguintes e, por isso, o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico – CMSE, do Ministério de Minas e Energia – MME, determinou a disponibilização pela concessionária de 170,8 MW de geração termelétrica em Boa Vista em 2014 e 189,1 MW em 2015 (Portaria MME nº 396, de 05 de novembro de 2013).

O CMSE/MEE teve que administrar situação contingencial, reconhecendo a permanência da situação de emergência para a continuidade da disponibilidade de 60 MW, após o prazo de que trata a Portaria MME nº 58/2010, assim como reconheceu a necessidade da manutenção dos 60 MW instalados em Boa Vista/RR desde 2010 até a efetiva interligação desse Sistema Isolado ao SIN, devendo acrescentar a esses 60 MW disponibilidade adicional de 110,8 MW em 2014 e 18,3 MW em 2015, totalizando respectivamente os 170,8 MW e 189,1 MW necessários de que trata a Portaria MME nº 396/2013.

Todos esses transtornos têm fundamentações tanto ideológicas, quanto de ineficiência administrativa. Político-Ideológica porque desde o começo das negociações com o Brasil, os líderes indígenas protestaram. Segundo a BBC:

Os cerca de 20 mil índios que vivem na região há vários séculos - especialmente os que vivem na Serra de Imataca e na Grande Savana - temem que a interconexão acabe com sua cultura, sua identidade e seu modo de vida.

Os índios da região vivem basicamente da pesca e da agricultura. Eles temem que o duto abra as portas para um maior desenvolvimento industrial, que terminaria por expulsá-los da área.

O governo já anunciou que não pretende instalar grandes indústrias na zona, mas os líderes indígenas não acreditam (BBC, 2001, p. 01, http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2001/010813_venezuela.shtml).

A conclusão da obra foi adiada várias vezes, obrigando inclusive a Eletrificación Del Caroni (Edelca) a alugar usinas térmicas para cumprir o contrato firmado com a Eletronorte brasileira. O Linhão de Guri só foi concluído – inaugurado em 13 de agosto de 2001 –, depois que o então presidente venezuelano Hugo Chávez ameaçou utilizar o exército e a Eletronorte

negociou o pagamento de uma indenização aos índios da TI São Marcos, com intermediação de organizações não governamentais.

Por essa e por outras razões, emerge com força a questão da segurança energética a ser considerada no processo de decisão sobre integração regional sul-americana. Sob este ponto de vista, o Instituto Acende Brasil fez diversos estudos que o levaram à assertiva de que:

considerados estes riscos, a experiência recente brasileira de integração energética na última década não tem sido boa: em todos os casos analisados neste White Paper (Argentina, Bolívia, Paraguai e Venezuela), o Brasil sofreu perdas devido ao descumprimento dos compromissos assumidos pelos nossos vizinhos.

A observação de uma série de eventos recentes permite concluir que o descumprimento do contrato não advém de falha da empresa imediatamente responsável pelo suprimento, mas de intervenções governamentais de nossos países vizinhos, seja por meio de alterações no regime regulatório-tributário, acordos diplomáticos, desapropriação de ativos pelo governo ou decretos de racionamento de energia.

Essas intervenções têm o efeito de reduzir ou mesmo anular os benefícios esperados dessas transações internacionais. Pior ainda é a constatação de que os riscos político, regulatório, jurídico, diplomático, entre outros, introduzidos nestas transações internacionais podem encarecer e ampliar o risco de suprimento de energia. Assim, contratos de suprimento que deveriam aumentar a segurança energética do país têm sido fonte de novas vulnerabilidades (INSTITUTO ACENDE BRASIL, 2010, p.03).

O governo venezuelano explicou que os investimentos no seu território atrasaram em razão das intercorrências das ações indígenas. Depois da obra concluída e após o funcionamento do empreendimento não se tem notícia da existência de movimentos indígenas ou de ações de grupos indígenas fazendo atos de “terrorismo”, isto é, de destruição das linhas de transmissão, apesar de ter havido ameaças nesse sentido, como o de tocar fogo nos postes.

A alternativa ao “Linhão” de Guri seria desenvolver os potenciais hidrelétricos exclusivamente brasileiros na região, alternativas que inclusive são defendidas por ex-governadores e demais lideranças regionais, pois existem aproveitamentos hidrelétricos domésticos como o do rio Cotingo e do rio Mucajaí.

5.2 A HIDROELÉTRICA DO COTINGO

A segurança energética da faixa de fronteira setentrional do país referente ao estado de Roraima tem na proposta de construção de uma hidroelétrica no rio Cotingo, situado no Nordeste de Roraima, uma solução que vem desde os anos 70 do século passado. De trajeto sinuoso, o rio corta uma região caracterizada como lavrado, entrecortado por raras e pequenas “ilhas” de mata, o potencial energético do Cotingo é de quase 1.000 mW, cerca de 8 vezes o atual consumo de energia elétrica do Estado de Roraima. Devido a existência de encostas (reduzindo o custo de

construção de barragem), da cobertura florística (mínima inundação de floresta), relevo ondulado (reduzida bacia acumuladora de água, e quase extinta fauna silvestre, a hidroelétrica do Cotingo é na avaliação de técnicos, o aproveitamento com maior eco-eficiência da Amazônia para a geração de energia elétrica.

O governo de Roraima, no final dos anos 1970, elaborou o projeto básico da obra e construiu a estrada de acesso ao local da barragem – a cachoeira do Tamanduá –, já enfrentando resistência de ambientalistas, à época ainda incipiente. Posteriormente o local da barragem do rio Cotingo foi abarcado pela terra indígena Raposa Serra do Sol, o que motivou a aprovação pelo Senado Federal do Decreto Legislativo de nº 2.540/06, autorizando explicitamente a construção daquela obra.

Em 06/out/2011, várias organizações não governamentais (CIR, OMIR, COPING, HUTUKARA Associação Yanomami e Associação WAIMIRI-ATROARI) assumindo o interesse de várias etnias (Macuxi, Ingarikó, Wapichana, Taurepang, Yanomami, Ye'kuana, Wai-Wai e Waimiri-Atroari), habitantes e não habitantes da região fizeram divulgar a “Carta dos povos indígenas de Roraima sobre a hidroelétrica do Cotingo” (UNISINOS, 2011) onde refutam qualquer possibilidade de execução da obra.

Em 2013, a simples cogitação de retomada da construção da Hidroelétrica do Cotingo motivou uma matéria publicada pela estatal Empresa Brasil de Comunicação (EBC) dando conta da apreensão dos indígenas e da organização não governamental ISA que se manifestaram a mesma. Desde então Cotingo e seu potencial hidroenergético deixaram de constar como alternativa para a solução de abastecimento de Roraima. O rio Cotingo sequer fez parte dos “Estudos de Inventário Hidrelétrico Relatório Final” do estado de Roraima, efetuado pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE, do governo federal. As razões da decisão governamental foram assim apresentadas:

registra-se, no decorrer da execução dos serviços contratados, a interrupção dos mesmos no dia 27/07/2008, a pedido da EPE, em decorrência dos conflitos entre as populações indígenas e proprietários rurais localizados na sub-bacia do rio Cotingo, e a retomada dos serviços por ocasião da assinatura do Aditamento n. 1 ao Contrato CT-EPE-040 no dia 23/07/2009.

Registra-se a exclusão, do escopo dos serviços, dos estudos referentes às sub-bacias hidrográficas dos rios Cotingo e Uraricoera, que fazem parte da bacia hidrográfica do rio Branco, devido aos conflitos ocorridos na Terra Indígena Raposa Serra do Sol, nesse ínterim. (EPE, 2010, p. i.).

Alguns órgãos estaduais participaram como fontes de dados, fornecedores de informações estatísticas. O Estado de Roraima não foi convidado a participar formalmente dos estudos e nem a opinar no caso da exclusão dos estudos do rio Cotingo e Uraricoera. Afinal de contas, terras

indígenas são de competência exclusiva da União, mesmo que as decisões sobre as mesmas afetem o restante da nação, como ocorreu na situação específica ora examinada.

5.3 CONSTRUÇÃO DA HIDROELÉTRICA DO BEM-QUERER

A ideia de construir uma hidroelétrica no rio Branco, que é o principal de Roraima, vem desde os anos 70 do século passado quando da criação do POLAMAZÔNIA, uma tentativa da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia de desenvolver o Vale do Rio Branco, inserido dentro do II Plano de Desenvolvimento Nacional e integrante do II Plano de Desenvolvimento da Amazônia. Por conta desse programa, a cidade de Caracará – escolhida como um dos polos chegou a receber vários equipamentos de infraestrutura urbana.

O enfrentamento do longo processo inflacionário e a consequente perda da capacidade de planejamento do Estado brasileiro fez a proposta de construção da hidroelétrica cair no esquecimento. Bem-querer só voltou a ser cogitada como solução para o problema energético de Roraima em 2012, como parte do Plano de Aceleração do Crescimento, o PAC 2, do governo federal de Dilma Rousseff. O investimento previsto era de 3,9 bilhões com potencial de geração em torno de 1.000 mW. O governo federal incluiu igualmente no PAC-2, a construção de uma linha de transmissão de energia desde a cidade de Manaus-Am até Boa Vistas (Linhão de Tucuruí), integrando desta forma Roraima ao Sistema Nacional de Energia (SNE).

Embora aprovada pela Agência Nacional de Energia a forte reação de ambientalistas e indigenistas também arrefeceu os ânimos e o governo federal parece ter desistido de construir a agora UHE Bem-Querem.

5.4 CONSTRUÇÃO DA HIDROELÉTRICA DO PAREDÃO

Inviabilizada a construção da hidroelétrica do Cotingo ainda no início dos anos 80, por pressões de ambientalistas e indigenistas, o governo do então Território Federal de Roraima buscou realizar estudos do potencial do rio Mucajá situado a Oeste de Roraima. Os estudos concluíram pela viabilidade do aproveitamento de um conjunto de quedas d'água conhecido como Paredão, com potencial estimado de 54 mw, suficiente para o consumo da época.

Elaborado o Projeto Básico, a obra foi licitada no governo do general Arídio Martins de Magalhães, sendo contratado um consórcio de cinco empresas, dentre as maiores do setor no país, para a construção do UHE Paredão, da estrada de acesso (Boa Vista – Local da Barragem) e linha de Transmissão, totalizando um valor de US\$ 100 milhões. O governador Getúlio Cruz, que substituiu Arídio, contratou a estatal federal Eletronorte para fiscalizar as obras e concluiu a instalação do acampamento central (na cidade de Alto Alegre) e estrada de acesso.

Apesar da localização da barragem ficar a mais de 40 km do limite da área interdita administrativamente pela FUNAI para a criação do Parque Yanomami e da utilização da tecnologia de “fio d’água” que manteria o nível do rio Mucajaí praticamente inalterado vieram pressões de ambientalistas e organizações não governamentais, especialmente da CCPY, já criada para lutar pela criação do Parque Yanomami, o que resultou no corte dos recursos esperados para o financiamento das obras, levando as mesmas a serem paralisadas.

As obras da UHE Paredão serviram de pretexto para que as organizações não governamentais recrudescessem as pressões junto ao governo José Sarney pela criação do Parque Yanomami, nos termos do Projeto de Lei Nº 379/85, de autoria do então senador Severo Gomes que tramitava no Senado Federal (URIHI, 1986).

5.5 CONSTRUÇÃO DO LINHÃO DE TUCURUI

Esgotadas as alternativas de construção de hidroelétricas para suprir as necessidades de energia para Roraima e diante do presumível colapso no fornecimento da energia desde a Venezuela, que na melhor das hipóteses tem contrato terminado em 2020, o governo federal decidiu integrar Roraima ao Sistema Integrado Nacional (SIN), através da construção de uma linha de transmissão (Linhão de Tucuruí) desde a cidade de Manaus (AM), já interligada à Tucuruí (PA).

Projetado para transportar 500 kV/h o Linhão de Tucuruí teve leilão para construção e operação realizado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) em 2011, saindo vencedor o consórcio Transporte Energia S.A. (TNE) que tem como participante a estatal Eletronorte. Depois da obra iniciada o Ministério Público do Amazonas conseguiu na Justiça Federal de 1ª Instância daquele estado sua suspensão. Além da suspensão de todas as atividades referentes à construção o MPF-AM pediu também a anulação do leilão realizado pela Aneel.

A alegação do Ministério Público Federal no Amazonas (MPF/AM) é de que uma extensão de 123 km (39% do total) da linha atravessa a Terra Indígena Waimiri-Atroari, situada entre os estados do Amazonas e Roraima. Os procuradores invocaram a Convenção 169 da Organização Mundial do Trabalho (OIT) para exigir prévia audiência dos índios antes de realizado o leilão.

Embora a decisão de 1ª Instância tenha sido reformada parcialmente pelo Tribunal Regional Federal (TRF) as obras do Linhão de Tucuruí foram suspensas até que a FUNAI emita a licença autorizativa para que a obra seja continuada, o que depende da concordância dos Wamiri-Atroari que já se manifestaram contra sua realização. Por conta do imbróglio o consórcio TNE pediu a Aneel tanto a rescisão do contrato quanto uma indenização que pode passar de dois bilhões de reais.

Além da questão envolvendo os Wamiri-Atroari, o “traçado indicado pelo projeto também prevê intervenções nas proximidades de local habitado pelo povo indígena isolado Pirititi, em área de 43,4 mil hectares, situada no Município de Rorainópolis, localizada a 293 quilômetros ao Sul de Boa Vista” (AMAZÔNIANAREDE, 2013, p. 01)⁸⁷, o que pode se transformar numa outra frente de oposição de indigenistas e ambientalistas contra a construção do Linhão de Tucuruí.

A integração de Roraima ao Sistema Integrado Nacional (SIN) permitirá que através do “Linhão” de Guri (Venezuela) haja a integração regional sul americana desde o Caribe até a Patagônia (Argentina e Chile). Esta integração energética será plenamente possível desde que ocorra a construção da linha de transmissão de Tucuruí desde a cidade de Manaus (AM) até Boa Vista (RR), considerando que Manaus já se encontra interligada à Tucuruí (PA). Os investimentos estão concebidos no âmbito do programa da UNASUL, na carteira de projetos da “Infraestrutura de Integração Regional Sul Americana – IIRSA” (Eixo do Escudo das Guianas e Eixo do Amazonas). Ou seja, o projeto de integração da América do Sul, via UNASUL tem que enfrentar de forma realista o velho desafio de encontrar o caminho possível da conciliação entre crescimento, desenvolvimento sustentável e etnodesenvolvimento.

De um lado, os indígenas utilizados como massas de manobra dos mais diferentes interesses, que se cristalizam e são representados por ONGs nacionais e internacionais, geralmente dominadas pelos interesses internacionais baseados na ONU/UNESCO ou associadas às igrejas, que tem financiamentos de empresas européias e americanas ou mesmo do Banco Mundial (BIRD). De outro lado, os interesses nacionais representados pelos governos estaduais e locais; pela agricultura familiar e pelos produtores rurais do agronegócio orientado para o

⁸⁷ <http://www.amazonianarede.com.br/manaus-boa-vista-justica-suspende-obra-do-linhao-de-tucuruí/>

mercado internacional, geradores de divisas; e pelo Estado federal através de seus mais diversos órgãos de controle (MPF, TCU, PF) e de administração (ICMBIO, FUNAI, MDA, MJ e outros).

Para Damas (2015), a presença de ONGs e instituições de apoio aos índios no Estado é uma consequência da ausência do Estado brasileiro nas comunidades indígenas: *“cabe a nós, autoridades, trabalhar para a aproximação do Estado brasileiro das comunidades e para suprir as demandas deles”* (SILVEIRA, 2015, p. A10).

De fato, o governo federal cria e institucionaliza imensas áreas de preservação/conservação da natureza e indígenas, mas, na sequência administrativa, referidas áreas não recebem quaisquer investimentos públicos e nem o suprimento dos serviços públicos necessários à sustentabilidade das mesmas. Tem-se assim vácuo de poder expresso pela rarefação e descontinuidade das ações estatais e de ausência de serviços públicos por onde as ONGs penetram com suas cartilhas ideológicas, instituindo estruturas locais de governança conectadas as suas sedes, e promovendo ações assistencialistas junto aos índios. Algumas são financiadas pelo governo federal, como por exemplo, as ONGs que atuam nas ações de saúde indígenas; as demais são financiadas pelos governos de outros países ou por entidades e empresas internacionais.

Pablo Pereira, do jornal “Estadão”, relata que os principais exemplos de ONGs com trabalho forte no Estado são:

a CAFOD⁸⁸, entidade ligada à Igreja Católica da Inglaterra; a Fundação Tebtebba, ligada à indígena filipina Victoria Tauli – Corpuz, consultora da ONU para direitos indígenas; além de representações dos governos da Noruega, Alemanha e Estados Unidos; mais fundações, como a americana Ford, que atua no Brasil desde 1962, e a norueguesa Rainforest, presente no País desde 1989. A Survival, ONG inglesa, tem presença permanente marcante na região (PEREIRA, 2015, p.02).

A CAFOD relata, por exemplo, que não descansou enquanto o último fazendeiro não foi expulso da terra indígena Yanomami, o que ocorreu em maio de 2014, 22 anos depois de sua homologação (1992), resultado de seu “lobby” consistente, em parceria com a Associação Yanomami Hutukara – HAY, conforme vídeo que celebra aquele momento (CAFOD, 2015). A CAFOD ressalta ainda sua parceria com o Conselho Indígena de Roraima – CIR e a Associação Yanomami Hutukara – HAY desde 2004 e 2007, respectivamente.

A Survival International foi fundada em 1969 em resposta a um artigo de Norman Lewis na revista Sunday Times sobre o genocídio dos índios brasileiros. Essa ONG relata que a abertura da Amazônia para o desenvolvimento pelos militares nas décadas de 1960, 1970 e 1980,

⁸⁸Nós somos um membro da Caritas Internacional - um grupo de mais de 160 agências católicas de todo o mundo - Conhecida como "a mão amiga da Igreja". Porque trabalhamos localmente, através da Igreja, podemos alcançar as pessoas e lugares que outros não podem. Disponível em: <http://www.cafod.org.uk/About-us/Where-we-work/Latin-America-Caribbean/Brazil>. Acesso em: 12 maio 2015.

implicou numa onda de barragens hidroelétricas, de fazendas e pecuária, minas e estradas que ocasionou a perda de dezenas de milhares de índios e de suas terras. Para a Survival, dezenas de tribos desapareceram para sempre nesse período e, após os vinte e dois anos de ditadura militar (1964-1985), uma nova Constituição foi redigida e muito já foi conseguido, embora os índios ainda não gozem da propriedade da terra coletiva, apesar de eles terem direitos sob a lei internacional (SURVIVAL, 2013).

A posição da Survival retrata com clareza a ideologia da maioria das ONGs internacionais, que é o de submeter os indígenas aos regimes internacionais e modificar o atual regime de propriedade das terras indígenas, que é de domínio da União, sendo os índios usufrutuários dos bens nelas existentes. Para essas ONGs internacionais, a luta indígena deve caminhar para a reivindicação da mudança do regime de propriedade estatal para o regime de propriedade coletiva ou comunitária.

Edward Luz, antropólogo, ex-consultor da Funai, denunciou em 2014, que há no Brasil um "esquemão de demarcações" de terras cujos recursos beneficiam ONGs brasileiras e internacionais:

há uma elite intelectual na antropologia brasileira que reza pela cartilha de uma política indigenista de fora. Qualquer crítica ao modelo dessa turma é tachada de argumento de direita. O que há no Brasil, para ele, é uma galera da antropologia vendendo mitologia enquanto as novas gerações de índios querem melhorias de vida, querem computador, celular, andar de carro, vestir calça jeans, como todos os jovens da idade deles (LUZ, 2015).

A entrevista que Aud Marit Wiig, embaixadora da Noruega, concedeu ao jornal "O Estado de São Paulo" é esclarecedora dessa falta de "vontade" política do Estado brasileiro na gestão da questão indígena, submetendo-se aos interesses internacionais por causa de "migalhas" financeiras. Segundo a embaixadora norueguesa, em 2014, a Noruega repassou para ONGs que atuam no Brasil, na questão indígena, cerca de R\$ 8 milhões, dos quais R\$ 1,3 milhão foi para Roraima (WIIG, 2015). Ou seja, o país que tem a oitava ou a nona economia do Mundo, com orçamento público federal, na área de Seguridade Social, superior a R\$ 700 bilhões, em 2014, se submete, em nome da interdependência e da cooperação internacional, às ações ideológicas de interesses internacionais.

5.6 CONSTRUÇÃO DA BR-210 (PERIMETRAL NORTE)

No começo dos anos 70 (1973-1974) o governo federal decidiu construir uma rodovia que ligaria o Amapá até a fronteira brasileira com a Colômbia, no estado do Amazonas. Ela cortaria a Amazônia brasileira de Leste a Oeste, fazendo parte do Plano de Integração Nacional – PIN.

Uma das frentes de trabalho ficou localizada em Roraima, na região que mais tarde passou a ser o município de São João da Baliza. Foram implantados, inicialmente, os trechos de São_João da Baliza até Caracaráí seguindo até o rio Repartimento. Neste último trecho o INCRA chegou a criar a Distrito Agropecuário, vendendo vários lotes e emitindo os respectivos títulos definitivos. Pela aproximação desses lotes com a região que mais tarde seria o limite do Parque Yanomami, onde estava localizada uma missão da igreja católica (Missão Catrimani) foi bastante para o desencadear de pressões indigenistas contra a rodovia. Pela falta de manutenção a estrada foi desativada em 2004.

O prolongamento da BR-210 da fronteira de Roraima até o município de Oriximiná no Pará, transformaria o Porto Trombetas, no rio do mesmo nome na porta de entrada de corretivos de solos e adubos para a agropecuária roraimense e na porta de saída para a produção, especialmente de grãos. Depois de imensa pressão de ambientalistas e indigenistas contra a conclusão da Perimetral Norte, a leste da região foi criada a Terra Indígena Trombeta/ Mapuera, abrangendo frações dos estados de Roraima, Amazonas e Amapá. Na porção Oeste, foram ampliados os limites do Parque Yanomami, abrangendo inclusive o antigo Distrito Agropecuário de Caracaráí.

5.7 TERRA INDÍGENA PIRITITI

José Porfírio Fonteneles de Carvalho, antropólogo/indigenista, foi acusado na década de 1980, pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), órgão ligado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) de colaborar com os militares no massacre de índios Wamiri-Atroari. Com a redemocratização do país e a mudança na política indigenista, Porfírio se transformou na mais importante personalidade e principal protagonista na política indigenista para Roraima, sendo consultado para qualquer assunto que diga respeito aos Wamiri-Atroari.

Em 2011 Carvalho disse ter descoberto, no limite da Terra Indígena Wamiri-Atroari, uma comunidade indígena – com cerca de 50 pessoas –, isolada e não pertencente àquela etnia. Foi o bastante para que a FUNAI expedisse a Portaria nº 1.672, em 14 de dezembro 2012, delimitando e restringindo o uso de uma área de 43, 4 mil hectares no município de Rorainópolis, a 294 km de Boa Vista, onde supostamente viviam índios então chamados Pirititi.

Começa a ser criada a Terra Indígena Pirititi, ocupando área destinada ainda nos anos 70 do século passado a um Projeto de Assentamento Dirigido (PAD), de responsabilidade do INCRA, onde foram assentados centenas de agricultores familiares. A interdição para que os antropólogos façam os necessários laudos antropológicos identificadores da cultura dos índios e seus artefatos, fixou um prazo de três anos que finda em dezembro do corrente ano. A área fica fora da TI Wamiri-Atroari. Seria cortada igualmente pelo Linhão de Tucuruí. Forma-se novo embate, agora entre pobres abandonados pela colonização oficial do Governo Federal e o “povo” tradicional das florestas amparado pelo estamento de controle do Estado (MPF, DPF), por ONGs influentes (CIMI e outras) e por Organizações Internacionais (UNESCO, p.ex). O resultado está praticamente predeterminado.

5.8 FECHAMENTO DA BR-174: ÚNICO CORREDOR TERRESTRE DA INTEGRAÇÃO AMAZONAS-CARIBE

A BR-174 com 974 km de extensão liga os estados do Amazonas e Roraima com a Venezuela. Começa na cidade de Manaus (AM) e vai até Pacaraima (RR) e daí se conecta com uma rodovia venezuelana até Caracas. É a única ligação rodoviária de Roraima com o restante do país e devido ao longo período de estiagem que é característico do regime de chuvas no estado, o rio Branco, principal do Estado, segue sem navegabilidade por oito dos 12 meses de cada ano. Assim, a BR-174 se torna o único meio de transporte para o abastecimento de Roraima e escoamento da sua produção agrícola.

Apesar dessa importância para a existência de Roraima a BR-174 é interditada todos os dias pelo período de quase 12 horas devido à existência de uma corrente colocada pelos índios no início do trecho da rodovia que corta a TI Wamiri-Atroari. A justificativa para o fechamento da rodovia é a existência de animais notívagos que a atravessam e também pela possibilidade de atropelamento de indígenas em caçadas noturnas. Protestos de empresários, denúncias de parlamentares e até mesmo ações judiciais têm sido insuficientes para a retirada da proibição.

5.9 RESISTÊNCIA À CRIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE PACARAIMA E UIRAMUTÃ

Na fronteira norte de Roraima com a Venezuela está situada a cidade de Pacaraima, sede do município do mesmo nome. Já na porção Leste do estado, limite com a Guiana fica a cidade de Uiramutã, capital do Município de igual nome. Ambas são as únicas aglomerações urbanas do Brasil na linha de fronteira com seus vizinhos: Pacaraima (com a República Bolivariana da Venezuela) e Uiramutã (com a República Cooperativista da Guiana), à norte e leste do Estado de Roraima.

Criados há 20 anos, os municípios de Pacaraima (Lei Estadual Nº 96/95) e Uiramutã (Lei Estadual nº 98/95) até hoje não têm suas existências pacificadas. Frações do Estado brasileiro, a FUNAI e o Ministério Público Federal, veem tentando sucessivos recursos perante a Justiça Federal com vistas à desconstituição de suas criações e instalações. A alegação é a de que a superfície que os abriga está contida em terras indígenas.

A primeira reação à criação e instalação dos municípios de Pacaraima e Uiramutã partiu da Funai, sempre com o suporte de indignas e organizações não governamentais. Em 14.08.96 a autarquia federal entrou com um Interdito Proibitório (ACO 499/RR) junto ao Supremo Tribunal Federal contra a criação do município de Pacaraima. Na época do ponto de vista jurídico só restava criada a Terra Indígena São Marcos; a outra a Raposa Serra do Sol estava ainda em processo de criação. Até hoje o STF não decidiu a questão, apesar de ter negado qualquer medida antecipatória.

Em data imediatamente posterior ao Interdito Proibitório da FUNAI, o Procurador-Geral da República protocolou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 1.512-5 – Roraima) pedindo a revogação dos artigos das leis estaduais que criaram os dois municípios e fixaram as cidades de Pacaraima e Uiramutã como capitais daquelas duas unidades federativas. A justificativa é de que as cidades estão dentro de terras indígenas e isso afrontaria do artigo 231 da Constituição Federal, que assegura usufruto exclusivo das terras ocupadas tradicionalmente pelos indígenas. Até hoje o STF não decidiu a questão.

Depois dessas tentativas o governo federal não se deu por satisfeito e faltando dois dias para as primeiras eleições nos dois municípios – elas ocorreram no dia 03.10.96 –, o então Procurador Geral da República Geraldo Brindeiro tentou junto ao STF a suspensão do processo eleitoral. De igual forma, parte do Ministério Público Federal o ajuizamento de mais de 50 ações possessórias contra habitantes da cidade de Pacaraima e que tramitam na 1ª Instância da Justiça

Federal de Roraima. Tudo com a expectativa de que o STF decida favoravelmente à FUNAI na ACO 499/RR.

No dia 5 de fevereiro de 2015, a Justiça Federal, a Funai e o Ministério Público Federal de Roraima realizaram uma audiência pública na cidade de Pacaraima com os habitantes locais para, no dizer do MPF/RR: “buscar solução para reduzir os danos que a exclusão do município vai trazer à população local” (MPF, 2015, p.01). Isso indica que para os procuradores federais a extinção do município de Pacaraima é coisa certa.

E as pressões de indígenas e organizações não governamentais contra a permanência de Pacaraima e Uiramutã enquanto municípios não cessaram. No último dia 09 de agosto de 2015, considerado o Dia Internacional dos Povos Indígenas; índios, suas organizações (Conselho Indígena de Roraima – CIR, Organização dos Professores Indígenas de Roraima – OPIR, Sociedade para o Desenvolvimento Comunitário e Qualidade Ambiental – TWN, Associação do Povo Yekuna do Brasil – APYB, Organização das Mulheres Indígenas de Roraima –OMIR, Associação dos Povos Indígenas da TI São Marcos – APITSM e Hutukara Associação Yanomami – HAY) e as ONGs (Conselho Indigenista Missionário – CIMI NORTE, Diocese de Roraima –DR e Instituto Socioambiental – ISA), além do Instituto Insikiran da Universidade Federal de Roraima realizaram a IV Marcha dos Povos Indígenas de Roraima.

Segundo os organizadores:

Pacaraima e Uiramutã foram municípios criados para desestabilizar a demarcação das TI São Marcos e Raposa Serra do Sol. A sede de Pacaraima tem crescido e se alastrado para dentro das comunidades indígenas, provocando impactos negativos socioculturais, ambientais, econômicos. Queremos providências para sanar tal ilegalidade e a reintegração de posse para as comunidades indígenas⁸⁹.

5.10 TRANSFERÊNCIAS DAS TERRAS PARA RORAIMA E AS CONDICIONANTES DO DECRETO Nº 6.754/2009

Roraima foi transformado de Território Federal em Estado Federativo pela Constituição de 1988 (Artigo 14 das Disposições Constitucionais Transitórias). O § 2º do mesmo artigo diz que “aplicam-se à transformação e instalação dos Estados de Roraima e Amapá as normas e os critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia, respeitado o dispôs na Constituição e neste Ato”.

⁸⁹Manifesto da IV Marcha dos Povos Indígenas de Roraima pelo Dia Internacional dos Povos Indígenas.

A lei que regulamentou a estadualização de Rondônia foi a Lei Complementar n. 41, de 22/12/1981, que transferiu para aquele Estado o domínio, a posse e a administração dos bens móveis e imóveis pertencentes ao Território Federal de Rondônia na data da LC n° 41 (22/12/1981); e os móveis e imóveis efetivamente utilizados pela Administração do Território Federal de Rondônia (Art. 15, LC n. 41).

A trajetória desse processo de transferência tem na criação do Território Federal do Rio Branco, atual Roraima, seu marco histórico decisivo, no sentido de que: primeiro, a União espoliou as terras do Estado do Amazonas quando, em 1943, o Governo Federal estabeleceu:

passam para o Domínio da União os bens que, pertencendo aos Estados ou Municípios na forma da Constituição e das leis em vigor, se acham situados nos Territórios delimitados no artigo precedente (Art. 2º, Decreto-lei n° 5.812, de 13 de setembro de 1943).

Por esse Decreto-Lei, de Getúlio Vargas, a União assumiu em 1943 o domínio de todas as terras situadas nos limites territoriais do Território Federal do Rio Branco, fixados no § 2º, Art. 1º do referido instrumento de criação, retificados em 31/05/1944, pelo decreto-lei n° 6.550 (limites e a divisão administrativa). Posteriormente, o INCRA criado em 1970, pelo decreto n° 1.110/1970, com o intuito de realizar a reforma agrária, manter o cadastro nacional de imóveis rurais e administrar as terras públicas da União, arrecadou essas terras ao longo dos processos discriminatórios para o patrimônio da União. E destinou parte delas para projetos de assentamentos e outros usos institucionais, à exceção das terras já destinadas para particulares pelo Estado do Amazonas e outras situações bem complexas.

O Território Federal de Roraima, assim como os demais territórios federais (Rondônia e Amapá) nunca exerceram, portanto, o domínio das terras públicas federais (terras da União). Essa competência fundiária sempre foi do INCRA, havendo, evidentemente, as áreas afetadas para os demais órgãos federais, como IBAMA e ICMBIO (unidades de conservação); FUNAI (Terras Indígenas) e outros órgãos federais. Em síntese, as terras sob domínio ou sob a titularidade da autarquia Território Federal de Roraima se resumiam às áreas muito específicas de alguns projetos ou ocupadas por próprios do governo territorial, geralmente áreas urbanas.

Ou seja, mesmo com a transformação em Estado, a política fundiária de Roraima continuou sob o domínio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Somente dez anos após a instalação do Estado (1991), no final de 2001, o Congresso aprovou e o presidente Fernando Henrique sancionou a Lei 10.304/2001, que manda transferir para o estado as terras que pertenciam à União. A Lei fixou o prazo de 180 dias para que o governo federal definisse as áreas que desejasse manter sob seus domínios, além daquelas já reservadas constitucionalmente para o Estado Federal.

No entanto, a decisão política de regulamentar esta lei somente veio ocorrer oito anos depois, quando em 28 de janeiro de 2009, o então presidente Lula da Silva assinou a MP nº 454/2009 e o Decreto Presidencial nº 6.754/2009, que regulamenta a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, e dispõe sobre a transferência ao domínio do Estado de Roraima de terras pertencentes à União. A Federação, através da União, começava a finalmente cumprir os mandamentos do Artigo 14, das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/88, sob forte resistência dos interesses representados nos diversos estamentos do Poder Público Federal. Os termos do Decreto ampliavam as restrições de áreas intransferíveis entre as quais as definidas constitucionalmente (relacionadas nos incisos de II a XI do art. 20 da CF); aquelas destinadas ou em processo de destinação para projetos de assentamento do INCRA; as unidades de conservação já criadas e em processo de instituição e outras.

Considerando que o Território Federal do Rio Branco foi criado em 1943 e instalado em 1944, observa-se que mais de 60 anos depois, sob a jurisdição fundiária do Governo Federal, dos quais, quarenta (40) anos, sob a gestão do INCRA, a política fundiária formatou espaços territoriais construídos na ótica do governo federal. Áreas protegidas foram sendo definidas pelos órgãos federais de meio ambiente e de gestão indígena, consolidando a destinação de espaços territoriais na superfície roraimense com amplo predomínio das questões ambientais e indigenistas. As unidades de conservação, instituídas ou ampliadas, de que trata o Decreto são: Reserva Extrativista Baixo Rio Branco Jauaperi, Florestal Nacional Jauaperi, Unidade de Conservação Lavrados, ampliações do Parque Nacional Viruá e da Estação Ecológica Maracá e as áreas destinadas à redefinição dos limites da Reserva Florestal Parima e da Floresta Nacional Pirandirá.

O inciso II, do art. 1º do Decreto nº 6.754/2009, define com clareza as condicionantes impostas pelo Estado Federal no que se refere à destinação e à formatação do espaço territorial roraimense: “a preservação ambiental e uso sustentável da terra, em observância à Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, e, no que couber, à Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, sob pena de reversão automática ao patrimônio público da União”. Esta exigência é reforçada no Artigo 2º: “as terras transferidas ao domínio do Estado de Roraima deverão ser preferencialmente utilizadas em atividades de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, de assentamento, colonização e de regularização fundiária, podendo ser adotado o regime de concessão de uso previsto no Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967”.

O mesmo presidente Lula da Silva emitiu a Medida Provisória nº 454/2009, depois transformada na Lei nº 11.949/2009 que modificou a Lei nº 10.304/2001 para reforçar as condicionantes criadas para que o Estado Federal transferisse as glebas para o domínio do Estado

de Roraima, com a exclusão daquelas áreas já referidas anteriormente. A questão fundiária de Roraima até hoje não está pacificada tendo já sido objeto de ações do Ministério Público Federal junto ao Supremo Tribunal Federal pedindo a anulação da transferência sob a alegação de que o governo estadual estaria descumprindo os termos da doação. Das glebas a serem transferidas mediante registro cartorial, cinco foram efetivadas até junho de 2014. É que também existem discordâncias substantivas entre os governos federal e estadual quanto ao tamanho e a localização de algumas unidades de conservação a serem instituídas. E como essas divergências não foram superadas até o momento, o processo de transferência ficou empacado.

5.11 HOMOLOGAÇÃO DA TERRA INDÍGENA YANOMAMI

Em 1977/78, as Portarias FUNAI nº 477/N, 512/N e 513/N instituíram 21 áreas indígenas descontínuas, delimitadas em “ilhas”, destinadas aos índios Ianomâmi. Trata-se de uma sequência de atos administrativos do Governo Federal destinados a institucionalizar as terras ianomâmi. A primeira portaria editada pela FUNAI foi a Portaria nº 477/N, de 22 de dezembro de 1977, que delimitou quatro áreas, totalizando a superfície de 841.320 ha, aproximadamente, localizada no interior do ex-Território Federal de Roraima. A segunda, foi a Portaria FUNAI nº 505/N, de 29/05/1978, ampliando os limites das terras, ao reconhecer mais dezesseis áreas, que alcançavam a área de 1.356.850 ha, aproximadamente, localizadas no Estado do Amazonas e no então Território Federal de Roraima. Na sequência, veio a terceira portaria FUNAI, de nº 512/N, de 07/07/1978; e a quarta, Portaria nº 513/N, de 10/07/1978, ampliando os limites das terras Ianomâmi. Observa-se que no período de 1977/78, foram delimitadas 21 áreas, totalizando aproximadamente 2.228.270 ha.

O Ministério Público Federal assinala, porém, que não havia, nas informações colhidas junto à FUNAI, “qualquer indicação de estudos” que levassem a tal delimitação, salvo o Relatório n.º 304/P, datado de 17 de junho de 1977, de levantamento das malocas conhecidas na Área Yanomami. As sucessivas correções da área, entretanto, estão a indicar a precariedade dos conhecimentos sobre a sociedade Yanomami, tudo levando a crer que as portarias eram baixadas na medida em que eram descobertas as malocas Indígenas (MPF, 1989)⁹⁰.

Em 1982, pela Portaria GM 025, de 09 de março de 1982, foi eleita, como medida preventiva, uma área contínua de aproximadamente 7.700.000 ha. Em março de 1985 a

⁹⁰Disponível em: http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/atuacao-do-mpf/acao-civil-publiva/terra-1/ACP_demarcacao_yanomami.pdf. Acesso em: 18 set. 2015.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA recomendou ao Governo Brasileiro que, por meio da FUNAI e de acordo com sua legislação, procedesse à delimitação e demarcação do Parque Yanomami de acordo com a proposta da FUNAI de 1984 (URIHI, 1987)⁹¹. No mesmo ano, a FUNAI publicou a Portaria nº 1.817/85 que delimita administrativamente a superfície aproximada de 9.419.108 ha para o Parque Indígena Yanomami e proíbe o ingresso, trânsito ou permanência no aludido Parque, de pessoas ou grupos não-índios, salvo quando autorizados pela FUNAI e desde que a atividade não seja julgada nociva ou inconveniente ao processo de assistência aos Yanomami.

O cenário sob o qual foi criada a Terra Indígena Yanomami é marcado por embates políticos em torno dos interesses políticos e econômicos nacionais e internacionais que se chocavam, com desenlace patrocinado pela chegada do “neoliberal” Fernando Collor de Mello à Presidência da República, com a sua política de redução substancial do tamanho do Estado, mediante reforma administrativa que se propunha reduzir suas estruturas burocráticas e demissão de funcionários públicos. No plano econômico o governo brasileiro reduzia barreiras tributárias e alfandegárias objetivando abrir o mercado interno às importações, com acenos ao mercado internacional rumo a maior inserção brasileira no mercado mundializado daquele final de século XX. Tudo no melhor do receituário do Consenso de Washington.

O longo processo de constituição do Parque Yanomami – era essa a nomenclatura até então utilizada-, é marcado por dois traços bem evidentes: de um lado, opôs o Estado Nacional e ao recém-criado estado de Roraima e suas lideranças políticas e empresariais, com esgarçamento do conflito federativo brasileiro. O outro traço nítido na definição do Parque Yanomami é evidenciado pela atuação ostensiva das organizações não governamentais, governos estrangeiros e instituições internacionais na dinâmica política das pressões e contrapressões que desaguaram na decisão de Collor de Mello de criá-lo.

Desde o final dos anos 1970 do século passado parte da área definida posteriormente como terra indígena foi submetida à intensa atividade garimpeira de cassiterita (região do Surucucus) e de ouro em várias outras porções territoriais daquela região. Eram milhares de homens envolvidos naquela atividade extrativa e um intenso movimento de aviões de pequeno, médio e grande porte, transformando o aeroporto de Boa Vista num dos mais movimentados do país.

A presença desse grande contingente de garimpeiros e de suas atividades extrativas causavam prejuízos ao meio ambiente e às populações indígenas que até então só conheciam missionários católicos e evangélicos, desde os anos 50 do século XX. O *boom* da atividade

⁹¹Disponível em: http://www.proyanomami.org.br/v0904/index.asp?pag=htm&url=/apy/urihi/boletim_05.htm. Acesso em: 18 set. 2015.

garimpeira na região era resultado direto do expressivo aumento do preço internacional tanto da cassiterita quanto do ouro, o que viabilizou que fossem extraídos mesmo sob uma estrutura de custo elevado.

Esse cenário começou a despertar a atenção de grupos indigenistas e ambientalistas de vários países europeus e que resultou na criação da Comissão Pela Criação do Parque Yanomami (CCPY) em 1978, tendo como principal articuladora a fotógrafa suíça, naturalizada brasileira, Cláudia Andujar. Ela já travara os primeiros contatos com os índios Yanomami em 1970. A CCPY teve como parceiro mais ativo e principal protagonista brasileiro o senador paulista Severo Gomes, um ex-ministro da Indústria e Comércio do regime militar (governo Geisel). Filiado ao PMDB e fiel aliado e protegido do presidente daquele partido Ulisses Guimarães, uma das figuras de proa nos trabalhos constituintes que resultaram na promulgação da Constituição de 1988.

Em 1985, Severo Gomes é o porta-voz da CCPY ao apresentar o Projeto de Lei nº 379/85, concebido integralmente pela equipe daquela organização não governamental com o objetivo de criar o Parque Yanomami, na dimensão que findou sendo aceita mais tarde pelo governo brasileiro. Em março de 1986, duas ONGs, a CCPY e a União das Nações Indígenas (UNI) trouxeram Severo Gomes a Amazônia para um encontro com os índios Yanomami com cobertura da imprensa nacional e internacional, objetivando pressionar o Senado Federal a fazer tramitar o projeto de lei por ele apresentado.

O evento foi realizado no sopé da Serra dos Ventos (AM), e dele participaram também índios de outras etnias e de outras regiões, inclusive Macuxi, levados ao local pelas ONGs. Severo Gomes foi saudado como herói e recebeu das lideranças locais o título de “Tuxaua Branco”. No discurso que proferiu, como se disse, com ampla cobertura da imprensa nacional e internacional, Gomes atacou o judiciário, o governo federal, o governo e as lideranças locais e as forças policiais acusando a todos de estar a serviço de fazendeiros e contra os interesses dos indígenas. À época Roraima era um Território Federal, tinha apenas dois deputados federais, um governador nomeado desde Brasília, com Justiça vinculada ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Ministério Público igualmente vinculado ao Distrito Federal.

No mesmo discurso de críticas aos órgãos públicos, inclusive ao judiciário, Severo Gomes concitou os indígenas a utilizarem arco e flechas para defenderem suas terras, embora afirmasse sua esperança de que a questão poderia ser resolvida pacificamente em virtude dos indígenas poderem contar com aliados em Brasília, tanto no Congresso Nacional quanto no governo federal.

Depois daquele encontro na floresta, Severo Gomes vem a Boa Vista e concede entrevista coletiva à imprensa, repete as acusações e se irrita contra qualquer indagação de jornalistas locais contra a presença na área Yanomami de representantes de organizações não governamentais (CCPY) e de igrejas, especialmente a católica.

Como reação a vinda de Severo Gomes, no dia 23 de março de 1986, milhares de pessoas promoveram um ato público de repúdio ao senador paulista (FOLHA DE BOA VISTA, 1986) e, em abril daquele ano, a Câmara Municipal de Boa Vista aprovou por unanimidade uma “Moção de Repúdio” a sua presença em solo roraimense. O protesto também chegou à Câmara dos Deputados quando um dos parlamentares federais do estado, Mozarildo Cavalcanti fez duro pronunciamento contra a viagem de Severo Gomes a Roraima.

As pressões das ONGs, da igreja católica, de organizações internacionais e até de governo estrangeiros aumentam sobre o governo brasileiro pela criação do Parque Yanomami. Religiosos e representantes das ONGs incitam os índios a atacarem integrantes de forças policiais com flechas. O aumento da tensão política, parte estimulada pelas ONGs e a igreja, e parte pela presença crescente de garimpeiros na região levam o governo Sarney a proibir, por portaria da FUNAI no fim de 1987, a presença de agentes de ONGs e de organizações religiosas entre os indígenas.

Foram alguns meses de relativa calma na região, muito embora o governo federal não tenha sido eficaz para diminuir o fluxo de garimpeiros à região e nem de prestar serviço de saúde adequado aos indígenas depois da saída de religiosos e ongueiros. No início de 1989, um pouco mais de um ano depois da retirada de ongueiros e religiosos da região Yanomami, Severo Gomes consegue com apoio da Procuradoria Geral da República autorização para que uma médica que havia trabalhado na CCPY fosse à região a fim de fazer um levantamento da situação dos índios.

O relatório feito pela médica, como era esperado, desenhou um quadro grave e caótico sobre os Yanomami. A ocorrência de um quadro endêmico de malária, acompanhada de surto de diarreia e desnutrição foi então descrito como um cenário aterrorizador, e que teria contribuído para a morte de 1.000 a 1.500 índios desde o afastamento de religiosos e agentes de ONGs que prestavam assistência à saúde indígena até 1987. Esses números nunca foram confirmados, mas correram o mundo como um grito de alerta para salvar os Yanomami da extinção.

À frente de um grupo de 20 pessoas entre funcionários públicos, militantes de ONGs e jornalistas, Severo Gomes volta à região dos Yanomami ainda em 89. Desta vez quem promove a viagem é outra organização não governamental, Ação Pela Cidadania e na volta a Brasília concede entrevista coletiva na sede da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) onde descreve com dramaticidade a situação dos indígenas e renova críticas a ação do governo federal

e local. Consegue o apoio do Congresso Nacional e no auditório da CNBB, e sob a presidência do cardeal Luciano Mendes de Almeida, reúne ONGs (Ação Pela Cidadania, CCPY, ABA, CIMI, CEDI), entidades como a OAB, além de representantes de instituições públicas como Fundação Osvaldo Cruz, IBAMA, FUNAI, INESC e Procuradoria Geral da República, com as presenças de parlamentares e de jornalistas nacionais e internacionais. O objetivo foi o de engrossar as denúncias e exigir a criação do Parque Yanomami.

A pressão gera efeito quase imediato e a Funai revoga a portaria que proibia a presença de ongueiros e religiosos na região. A volta deles para prestar serviços de saúde aos Yanomami é imediata. Com aquele retorno aumentam as escaramuças na região e o governo de Sarney resolve criar 19 ilhas que juntas formariam o Parque Yanomami. Essas ilhas eram separadas por Florestas Nacionais em cujas bordas poderiam ser permitidas atividades de garimpagem.

A criação das 19 ilhas só fez acirrar os ânimos e aumentar as pressões sobre o governo, e mais uma vez, foi Severo Gomes o porta-voz da insatisfação. Através da Ação Pela Cidadania ele reúne outra vez a imprensa nacional e internacional e divulga uma carta concitando a todos a se unirem numa corrente para lutar pela revogação dos decretos presidenciais. Ele convoca especialmente as organizações não governamentais e a mídia para a empreitada.

No início de 1990, o Ministro da Justiça vai a Boa Vista e depois de uma audiência fechada no palácio do governo, o governador nomeado de Roraima Romero Jucá faz um discurso perante milhares de garimpeiros reunidos na Praça do Centro Cívico e anuncia que com a criação da Floresta Nacional eles poderiam voltar a garimpar na região dos Yanomami.

Esse anúncio e as constantes denúncias de ONGs só faziam aumentar as pressões internas e externas pela anulação dos decretos assinados por Sarney que criaram as 19 ilhas na região Yanomami sobre o já eleito presidente Fernando Collor de Mello. Naquele início de ano, Severo Gomes pressiona a Procuradoria Geral da República para ingressar com pedido de anulação daqueles decretos.

Em 15 de março de 1990, Collor de Mello assume a Presidência da República sob um cenário de intensa pressão interna e externa pela revogação dos decretos que criaram as 19 ilhas. Ele nomeia para o Ministério da Justiça o advogado amazonense Bernardo Cabral, que ainda em abril concede audiência a Severo Gomes de quem recebe relatório sobre os Yanomami e uma carta pedindo mais uma vez a anulação dos decretos que criaram as 19 ilhas, cujos efeitos já haviam sido suspensos por decisão de um juiz de primeira instância da 7ª Vara Cível Federal que os considerou ilegais. Severo Gomes pressiona Cabral pela retirada de garimpeiros da região, estimados em torno de 40.000, sob a alegação de que a sobrevivência dos indígenas dependia dessa medida.

Organismos do mundo inteiro pressionaram o governo Collor que em agosto de 1990 liberou cerca de US\$1,9 milhão para financiar as operações da Polícia Federal para a retirada dos garimpeiros da região. Pelo número de policiais – apenas 14, chefiados por um delegado –, envolvidos na operação de retirada dos garimpeiros e de explosão das pistas clandestinas, as estatísticas restaram claramente superestimadas. As expulsões e explosões de pistas aconteceram sem maiores incidentes e com grande efeito midiático, explorado pelo “marketing collorido” da Presidência da República, para projetar positivamente a imagem de Fernando Collor de Mello junto à comunidade internacional. Além da imagem de “caçador de marajás”, Collor de Mello passou a ser “caçador de garimpeiros” e protetor dos direitos indígenas.

Em outubro de 1990, em Paris, Severo Gomes e Davi Kopenawa – a mais conhecida liderança dos Yanomami –, denunciam o Brasil no Tribunal Lelio Basso, fundado por inspiração do político socialista italiano do mesmo nome, também conhecido por Tribunal Permanente dos Povos. Como resposta, em abril de 1991, Collor revoga os decretos assinados por Sarney que criaram as 19 ilhas e vai mais longe ao instituir o Programa de Saúde Indígena Yanomami, entregando sua execução à CCPY.

No final de abril de 1991, o príncipe Charles, herdeiro do trono britânico vem ao Brasil trazendo uma comitiva de 25 pessoas. O objetivo da viagem era claro: questões ambientais e indígenas na Amazônia. Ele traz consigo o iate Britannia, que fundeado na bacia de Guajará, em frente à cidade de Belém, é utilizado como local para reuniões com autoridades brasileiras (ministros e até o presidente Collor de Mello, estiveram por lá). Charles pretendia visitar os Yanomami, mas a possibilidade de uma epidemia de cólera o afastou da região onde viviam aqueles índios.

A comitiva inglesa não tomou conhecimento dos protestos contra a intromissão da realza britânica em assuntos interno do Brasil, inclusive diante da recusa do então governador do Pará Jader Barbalho que se recusou a participar da recepção do príncipe em Belém. Apesar da insistência do Itamaraty o governador paraense disse que desaprovava a discussão sobre o futuro da Amazônia sem a participação de pessoas da região (FOLHA DE SÃO PAULO, 1991).

Nas reuniões promovidas dentro do iate real, além do presidente Collor de Mello e de seu Ministro do Meio Ambiente, José Lutzenberger, também participaram David Triper, Ministro de Meio Ambiente da Inglaterra, William Reilly, diretor da Agência de Proteção Ambiental dos EUA, Carlo Ripa di Meana, coordenador do Meio Ambiente da Comunidade Europeia, e Robert Horton, presidente da British Petroleum.

Entre os dias 17 e 20 de junho de 1991, Collor de Mello vai aos Estados Unidos e durante jantar na Casa Branca recebe elogios do presidente estadunidense Georg Bush pelos seus

esforços em promover a defesa da Amazônia através da diminuição das atividades econômicas na região. Em Washington, Collor também compareceu a um jantar em sua honra promovido pelo International Environmental Bureau.

Em 28 de junho de 1991, logo depois de seu retorno dos Estados Unidos, Collor de Mello nomeia para a presidência da Funai o sertanista Sidney Possuelo. O anúncio da medida veio com a recomendação explícita de que o novo presidente da autarquia teria carta branca para promover reforma administrativa na instituição, tendo como prioridade a demarcação da terra dos Yanomami e de outras 266 terras indígenas. Em 2004, Sidney Possuelo recebeu a medalha de ouro da Royal Geographical Society.

A definição final da Terra Indígena Yanomami começou efetivamente com a retirada dos garimpeiros determinada por Collor de Mello. Ela abre caminho para a demarcação do Parque Yanomami através de portaria da FUNAI, primeiro em “ilhas, pela Portaria Funai nº 160, de 1988, depois em área contínua, por Portaria publicada no dia 15 de novembro de 1990, cuja homologação ocorreu por Decreto Presidencial, sem numeração, assinado por Collor de Mello no dia 25 de maio de 1992, às vésperas da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a RIO-92.

Embora já transformado em Estado, em 1990, Roraima ainda era administrado por governador nomeado desde Brasília e mesmo assim políticos, produtores, empresários e garimpeiros fizeram manifestação contra o anúncio da demarcação em área contínua do Parque Yanomami. Para amenizar as reações, o então ministro da Justiça Jarbas Passarinho veio a Roraima e anunciou compensações para o estado, como a criação de duas Áreas de Livre Comércio.

Mesmo assim, a ONG Survival International ressalta que:

os índios no Brasil ainda não têm os direitos adequados à propriedade sobre as suas terras - o governo se recusa a reconhecer a propriedade da terra aos indígenas, apesar de ter assinado a lei internacional (Convenção 169 da OIT), garantindo-lhes o direito à terra. Além disso, várias pessoas dentro do cenário político brasileiro gostariam de ver a área Yanomami reduzida em tamanho e aberta à mineração, pecuária e colonização.

Trata-se do prenúncio de batalha política que assume contornos cada vez mais nítidos. Não basta demarcar e homologar. Muitas ONGs, como a Survival International, querem que o domínio da titularidade das terras indígenas seja transferido da União para as tribos ou comunidades indígenas. Afinal, como diz a Survival International em seu site <http://www.survivalinternational.org/povos/yanomami/invasores>, em 29/09/2015:

además, o exército brasileiro construiu quartéis em comunidades Yanomami, o que tem aumentado a tensão no local. Os soldados têm substituído mulheres Yanomami, algumas das quais foram infectadas com doenças sexualmente transmissíveis.

Ou seja, o trabalho político de buscar desmoralizar as ações do Estado Nacional brasileiro, através da sua única presença efetiva na maioria das terras indígenas, na Amazônia, que é a presença do Exército brasileiro, persiste na campanha internacional das ONGs.

O último episódio que mostra o “interesse” da realeza europeia para com os índios e suas terras, especialmente com relação aos Yanomami, foi a visita do rei da Noruega, Harald V à região, no final de abril de 2013, atendendo a convite do líder David Kopenawa. O monarca norueguês não veio em visita oficial ao Brasil e sim à Terra Indígena Yanomami, apesar dos apelos do Itamaraty para que a viagem não fosse realizada. Harald V, segundo a versão do governo norueguês foi aos Yanomami para acompanhar projetos financiados por seu país, entre eles, um para o estabelecimento de um sistema de comunicação interna entre as aldeias.

Em 2008, os noruegueses fizeram um financiamento de R\$ 300 mil para a Hutukara Associação Yanomami (HAY), liderada pelo filho de Davi, Dário Kopenawa, a efetivação de ações de saúde e de educação. Segundo a própria embaixada norueguesa desde 1983 aquele país financia ONGs e associações de povos indígenas na região Yanomami. Os noruegueses acreditam que esse auxílio financeiro é necessário para que os índios possam decidir o próprio futuro e o grau de integração com a sociedade não índia que desejem.

Harald V passou por Boa Vista, mas ficou hospedado na aldeia Watoriki (Amazonas), a cerca de 150 km do local dos conflitos, envolvendo armas de fogo, mais recentes em Roraima entre tribos da mesma etnia. Nos quatro dias que permaneceu entre os índios o rei norueguês foi acompanhado de uma pequena comitiva integrada por representantes de Organizações Não Governamentais, e teve como intérprete Marcos Wesley, do Instituto Socioambiental (ISA).

5. 12 DEMARCAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO DA TERRA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL

De igual modo que no processo de criação do Parque Yanomami, também na questão da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, as organizações não governamentais foram as mais importantes protagonistas. E neste caso o protagonismo ficou por conta do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e do Conselho Indígena de Roraima (CIR).

Assim como foi na definição da Terra Indígena Yanomami, o herdeiro do trono britânico, o príncipe Charles parece ter tido bastante influência na consolidação do processo demarcatório

da TI Raposa Serra do Sol. Uma semana antes do Supremo Tribunal Federal decidir pela retirada dos não índios daquela região, Charles esteve em visita ao Brasil (11/03/2009) para discutir defesa do meio ambiente com foco na preservação da Amazônia.

A Raposa Serra do Sol abrange uma área de 1.747.464 ha e 1.000 km de perímetro, ocupando cerca de 16,9% da superfície total do estado de Roraima. Localiza-se no Nordeste do estado e está contida em frações territoriais de três municípios: Normandia, Uiramutã e Pacaraima, na tríplice fronteira do Brasil com a Venezuela e a Guiana, ambas no rio Maú. Com localização estratégica, entre os rios Tacutú, Surumú e Cotingo a Raposa Serra do Sol é contígua à outra Terra Indígena, a São Marcos, que corta o rio Uraricuera, fazendo com que todos os principais formadores ao Norte do Rio Branco, o mais importante rio de Roraima, estejam sob forte influência das populações indígenas.

Do ponto de vista do relevo, a Raposa Serra do Sol abrange uma extensa planície recoberta pelo ecossistema do Lavrado e vai até a ondulada superfície do extremo Norte do estado, abrangendo o conhecido Monte Roraima para onde confluem as fronteiras do Brasil, Venezuela e Guiana.

A população abrigada nas mais de 230 comunidades da TI Raposa Serra do Sol mantém elevado grau de interação com a população não indígena desde o século XIX. Durante os quase duzentos anos de permanência da população não indígena como proprietária ou posseira de fazendas, os índios, especialmente que habitavam a planície, constituíam o principal contingente de mão de obra.

A primeira tentativa de criar mecanismos que protegessem os índios que habitavam a região hoje conhecida como Raposa Serra do Sol ocorreu faz quase 100 anos. No começo do século XX (1919), o recém-criado Serviço de Proteção aos Índios (SPI) tentou demarcar uma fração daquela região como de usufruto dos indígenas, coibindo que pessoas não índias continuassem a ocupá-la. A tentativa não logrou êxito.

A retomada do processo de criação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol só ocorreu de forma mais efetiva a partir das três últimas décadas do século passado, depois que a Igreja Católica de Roraima iniciou um trabalho de arregimentação dos indígenas, especialmente da etnia Macuxi, a mais numerosa dentre as que habitavam a região. Padres e missionários católicos sob a coordenação do Conselho Indigenista Missionário (CIMI) órgão ligado à Conferência dos Bispos do Brasil estimularam criação de uma Organização Não Governamental ligada aos indígenas o Conselho Indígena de Roraima que passou a vocalizar as pretensões dos indígenas.

Já em 1977, é criado pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) objetivando fazer os primeiros levantamentos para demarcar a Raposa

Serra do Sol, cujo trabalho não foi concluído. Vem deste tempo o crescente protagonismo do CIMI e do CIR assumido na luta pela concretização daquela Terra Indígena, promovendo reiteradas assembleias de indígenas, dentro e fora da região, para discutir e reivindicar sua demarcação e nelas também eram realizadas constantes denúncias sobre violência praticadas contra as lideranças mais ativas do movimento.

Esse ativismo também coincidia com o revisionismo que ocorria no interior do Estado federal brasileiro com relação à política indigenista oficial, até então inspirada na doutrina integracionista de Cândido Rondon. Em 1979, novo Grupo de Trabalho é criado e o relatório apresentado conclui, sem que tenham sido feitos levantamentos da bacia hidrográfica e estudos antropológicos, pela definição de uma área preliminarmente de 1,34 milhões de hectares.

Novas pressões de indígenas e das organizações que lhes dão apoio levam a que o governo federal crie outro Grupo de Trabalho interministerial em 1984 (governo militar de João Figueiredo). O estudo conclui pela incorporação de cinco áreas contíguas: Xununuetamu, Surumú, Raposa, Maturuca e Serra do Sol, com superfície total de 1,57 milhões de hectares. Em 1988 o governo José Sarney cria novo Grupo de Trabalho para rever os estudos realizados anteriormente e sob pressão não conseguiu finalizar resultados. Em 1992, outro grupo de trabalho é instituído para rever os anteriores, sendo que o relatório final só é finalizado no ano seguinte.

Durante o governo Itamar Franco (1993) é criado o último Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), que fornece Laudo Ambiental levando a FUNAI propor ao Ministério da Justiça o reconhecimento de uma área contínua de 1, 678 milhão de hectares como superfície para a Terra Indígena (JANESH, 2008).

A partir dessa definição foi iniciado um longo processo de pressão e contrapressão, tendo como contendores de um lado autoridades políticas e lideranças empresariais estaduais e de outros os indígenas aglutinados em torno do CIR, sempre acompanhados por religiosos ligados ao CIMI, da igreja católica.

Por conta das pressões de autoridades estaduais, o então presidente Fernando Henrique Cardoso expediu o Decreto nº 1775/1996, abrindo a possibilidade para que o governo estadual de Roraima, ou qualquer outro não índios, legítimo interessado, pudesse contraditar os resultados apontados no Laudo Antropológico utilizado pela FUNAI, para a definição da forma contínua e o tamanho da TI. O governo estadual, o município do Uiramutã, uma mineradora e alguns produtores contraditaram o laudo da FUNAI, inclusive com acusações envolvendo fraude pelo fato de que uma das antropólogas signatária do laudo sequer viera a Roraima.

O então ministro da Justiça Nelson Jobim, chegou a vir a Roraima para ver “in locum” a situação, e na forma do Decreto Presidencial rejeitou quase todas as contestações, mas decidiu preservar alguns vilarejos de ocupação consolidada por não índios, reduzindo a área pretendida em cerca de 300.000 ha.

Novas pressões dos índios e das organizações que os apoiavam faz o governo Fernando Henrique recuar. Em 1998, Renan Calheiros assume o Ministério da Justiça e revoga a decisão de Nelson Jobim, e através da Portaria 820/98 reconhece a Terra Indígena Raposa Serra do Sol, em área contínua, como posse permanente dos povos indígenas, excetuando uma área ocupada pelo 6º Pelotão Especial de Fronteira, na sede do município do Uiramutã.

Mais pressões de indígenas e das organizações que lhes dão apoio levam a que o governo federal crie outro Grupo de Trabalho interministerial em 1984 (governo militar de João Figueiredo). O estudo conclui pela incorporação de cinco áreas contíguas: Xununuetamu, Surumú, Raposa, Maturuca e Serra do Sol, com superfície total de 1,57 milhões de hectares.

Em 1988 o governo José Sarney cria novo Grupo de Trabalho para rever os estudos realizados anteriormente e sob pressão não conseguiu finalizar resultados. Em 1992, outro grupo de trabalho é instituído para rever os anteriores, sendo que o relatório final só é finalizado no ano seguinte. Em reação, o Estado de Roraima impetra Mandado de Segurança nº 6210/99 junto ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), em 1999, para anular os efeitos da Portaria nº 820/98, obtendo efeito liminar parcial. Em respostas as pressões, em 2002 o mesmo STJ a revoga.

Finalmente, a Terra Indígena Raposa Serra do Sol é demarcada pelo Ministério da Justiça, através da Portaria Nº 820/98, durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso. Esse reconhecimento como terra indígena pelo governo federal, a homologação da Raposa Serra do Sol é objeto de uma grande campanha a nível nacional e internacional. Ao CIMI e ao CIR se junta a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), ampliando as pressões junto ao governo federal, com alcance nas academias e na mídia nacional e internacional.

Em reunião com o governador Ottomar Pinto, junto com quase toda a bancada federal do estado, o presidente Lula da Silva pediu a todos que não solicitassem mais adiamento da homologação da Raposa Serra do Sol. Justificou esse pedido sob a alegação de intensa pressão de ONGs, organizações internacionais, e até de governos estrangeiros para que fosse feita a homologação daquela terra indígena, e de forma contínua. Disse ainda aos políticos roraimenses que estaria disposto a conceder benefícios de investimento compensatórios ao estado após a homologação da Raposa Serra do Sol.

A pressão sobre o Estado federal faz o então ministro Márcio Thomaz Bastos visitar Roraima em meados de 2003 e anunciar que o governo faria a homologação da Raposa Serra do Sol no início de 2004. A promessa de Thomaz Bastos não se concretiza, em parte, porque o juiz federal Helder Girão Barreto, da 1ª Vara Federal de Roraima suspende parcialmente os efeitos da Portaria 820/98. Também decisão do Ministério da Justiça, e do Tribunal Regional Federal (TRF) excluíram da Terra Indígena as vilas, cidades e zonas de expansão urbana existentes na área reconhecida como usufruto exclusivo dos indígenas.

Arregimentados em torno de organizações não governamentais, nacionais e internacionais, com ativismo explícito da igreja católica, os indígenas continuaram exigindo a homologação e fazendo denúncias contra os ocupantes não indígenas, especialmente rizicultores que ocupavam as bordas da área. Vários incidentes foram registrados pela imprensa à época com trocas de acusações de ambas as partes.

Finalmente, em 15 de abril de 2005, o então presidente Luís Inácio Lula da Silva assinou um Decreto Presidencial, sem numeração, que homologava aquela terra indígena em área contínua. O Decreto reconhecia como superfície da Terra Indígena aquela já objeto da Portaria 820/98, estabelecendo como quistos dentro da área o terreno ocupado pelo 6º Pelotão Especial de Fronteira, na área urbana do município de Uiramutã; além das áreas ocupadas por estradas federais que atravessavam a terra indígena, os equipamentos/instalações públicos estaduais e federais, as vias públicas, as linhas de transmissão de energia elétrica, as vias públicas já existentes e a sede daquele município.

Como reação imediata ao ato presidencial de homologar a terra indígena o então governador do estado, Ottomar Pinto, dá uma demonstração de insatisfação política e decreta luto oficial no estado por uma semana Decreto nº 6.289/2005. Irresignado, ele impetra em seu próprio nome, uma Ação Popular junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) com o fito de anular o decreto presidencial homologatório.

À reação do governo estadual somam-se o inconformismo de parlamentares locais que tentam o mesmo remédio jurídico junto ao STF. Também produtores locais recorrem à aquela Corte Suprema na tentativa de anular o ato presidencial. Manifestações populares com fechamento de estradas e ocupação de ruas e avenidas na capital do estado Boa Vista, são realizadas quase diariamente por várias semanas.

As manifestações populares contra a homologação da Raposa Serra do Sol revelaram a existência de várias lideranças e comunidades da região que eram contra a demarcação em área contínua. Eram dissidentes das lideranças de comunidades e lideranças mais próximas às ONGs e à igreja católica. Duas organizações indígenas confrontavam abertamente com o Conselho

Indígena de Roraima (CIR) contra a demarcação como homologada pelo governo federal: a Sociedade de Defesa dos Indígenas Unidos do Norte de Roraima (SODIUR) e a Aliança de Integração e Desenvolvimento das Comunidades Indígenas de Roraima (ALICIDIR).

Essa dissidência era de certa forma uma extensão do conflito federativo entre a União Federal e o estado de Roraima. Enquanto o CIR recebia recursos e apoio do governo federal e de ONGs, as duas entidades também representativas dos indígenas da Raposa Serra eram ignoradas pelo governo federal e se abrigavam sob a proteção do governo estadual.

Em abril, o Supremo Tribunal Federal (STF) nega o pedido de suspensão da demarcação da reserva Raposa Serra do Sol. Em meados de 2007, o STF derruba a liminar concedida pelo ministro Carlos Ayres Brito, a qual garantia a permanência de 12 empresas agrícolas e pecuárias dentro da reserva. Em setembro, o governo do estado entra com uma ação cautelar contra a União e a FUNAI, pedindo a suspensão parcial da portaria do Ministério da Justiça e do decreto presidencial que tratam da ampliação e demarcação da reserva, argumentando que houve supostas ilegalidades no processo de demarcação da TI.

Ainda em 2007, o STF determinou a desocupação da reserva, e já no ano de 2008, precisamente no mês de março, o Procurador Geral da República recomenda ao presidente e ao ministro da Justiça a desintrusão das terras. Ao final do mesmo mês, a Polícia Federal iniciou a Operação Upatakon III, para obter a retirada dos não índios da TI, que incluem pequenos proprietários rurais, comerciantes e um grupo de grandes produtores de arroz, assim como o restante da população não indígena.

Em Abril de 2008, o governo de Roraima entrou com uma representação no STF, reivindicando a suspensão da ordem de desocupação, acatada por unanimidade no Supremo. Devido aos conflitos que se estenderam por lados opostos, os que eram a favor da demarcação e os que eram contra a mesma, a Operação Upatakon III foi suspensa até a data do julgamento de todos os processos relativos à homologação da TI. Foi no dia 19 de março de 2009, que o STF decidiu pela manutenção da TI Raposa Serra do Sol em área contínua, determinando seu cumprimento imediato, fixando um prazo máximo para a saída dos não índios, no dia 30 de abril de 2009.

Como se pode observar esse conjunto de intervenções do Estado Federal foi construindo um cenário e uma territorialização que tem como eixo principal as questões ambientais e indigenistas. Na verdade, do ponto de vista territorial, Roraima experimentou 48 anos (1943-1991) de sua história como um Território Federal, sob estreito controle do governo federal. A sua emancipação política - a transformação em Estado em 1988-, e implantação - em 1991 -, não significou que a partir daí o estado pudesse definir o uso e destinação de seu território.

Essas Ações do governo federal, que dificultam a implantação de infraestrutura de base – energia e transporte –, e promovendo a criação de áreas protegidas (unidades de conservação e terras indígenas), com o controle rígido da política fundiária, levaram como já demonstrado nesta tese, a constituição de um território predominantemente ambiental e indígena. São mais de 93% do território roraimense indisponibilizados para atividades econômicas tradicionais.

É evidente o antagonismo de frações do Estado Federal brasileiro no processo de territorialização de Roraima. Essa territorialização contrapõe, por exemplo, as Forças Armadas com a FUNAI e órgãos ambientais. Enquanto esses últimos lutam pelo alargamento das áreas protegidas na Amazônia, em recente audiência pública na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, o comandante do Exército, general Eduardo Villas Boas reclamou do “déficit de soberania” do Brasil em relação a Amazônia (MSIA, 2015. P.4).

Também se contrapõem as intenções do setor federal de energia (ANEEL e Eletrobrás) e a Funai. Enquanto a Agência e a estatal tentam resolver o problema energético de Roraima através da construção de hidroelétricas e da construção do Linhão de Tucuruí, a Funai reage contra as iniciativas e, para tanto, utiliza as próprias comunidades indígenas como argumento.

Em síntese, a ocupação do espaço territorial roraimense induz ao entendimento de que sob o ponto de vista do Estado nacional, das organizações internacionais e das organizações não governamentais, Roraima foi transformado em laboratório de experiência para testar a eficácia dos regimes internacionais de meio ambiente e direitos indígenas, enquanto instituições, e do uso das áreas protegidas enquanto estratégia, para conter a expansão de fronteiras econômicas na lógica da manutenção da Estabilidade Hegemônica como a hipótese assumida nesta tese.

5.13 O MACROZONEAMENTO DA AMAZÔNIA LEGAL

O breve exame da trajetória histórica das relações do Estado brasileiro com os espaços amazônicos mostra que nas últimas cinco décadas, ocorreu a mudança de natureza das relações políticas do Estado com o território enquanto espaço politicamente construído assumindo feições políticas de extrema complexidade.

É que as políticas territoriais⁹² do Governo Federal para a Amazônia formam mosaicos de propostas que encerram contradições e até mesmo posições conflituosas na medida em que são

⁹²Conceito utilizado pelo Plano Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT): “conjunto de enfoques estratégicos, a médio e longo prazo, assim como os correspondentes planos de atuação, voltados à intervenção sobre o território, a fim de que assumam as formas que sejam adequadas ao conjunto dos interesses que controlam o poder político

formuladas por diferentes Ministérios setoriais em que, individualmente, nenhum deles tem poder político-orçamentário real para coordenar e integrar as ações de intervenção territorial dos demais sobre o espaço amazônico, apesar de a Lei Federal nº 10.683, de 20/05/2003 (art. 27, XIII, letra L e parágrafo 3º) estabelecer que cabe ao Ministério da Integração Nacional, através da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, coordenar o Programa de Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial. Na realidade prevalece a fragmentação das ações, tipo retalhos que não se articulam para formarem uma colcha com o mínimo de efetiva funcionalidade operacional e eficiência econômica.

Assim, por exemplo, o Ministério dos Transportes tem seu plano setorial de transportes, que não se articula com a Política de Direitos Humanos dos Indígenas e nem com o Plano de Conservação de Meio Ambiente. E mesmo consolidados em termos de Programas/Projetos e Ações no Plano Plurianual de Ações – PPA, eles raramente sobrevivem à fragmentação que sofrem no Congresso Nacional durante o processo de apreciação e aprovação da Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA.

E mais grave ainda, os planos federais raramente levam em consideração os planos estaduais de desenvolvimento, pois a premissa federal é de que o espaço amazônico é vazio demográfico; ou espaço degradado ou sob ameaça de degradação dos recursos naturais; ou, finalmente, sob ameaça de interesses externos (internacionalização), pesando ainda o fato de que ele está sob domínio da União (75%). Além do que, o artigo 21, parágrafo IX da Constituição Federal de 1988, define que: “compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Há, portanto, clara vinculação legal dos planos nacionais e regionais de ordenação do território aos de desenvolvimento econômico e social, sendo do estado-membro a obrigação de se adequar ao plano federal.

As ferramentas de implementação de políticas estatais, os planos e os programas territoriais são usuais no Brasil desde que Getúlio Vargas instituiu o conceito regional de Amazônia Legal (1953) e seu respectivo Plano de Valorização Econômica da Amazônia. O Plano de Metas (Juscelino Kubistchek), passando pelo PAEG e sua seção de Valorização Regional, tem no período do governo militar seu ápice de intervencionismo estatal.

O Programa de Integração Nacional – PIN (1970) nasceu com a finalidade específica de financiar o plano de obras de infraestrutura, nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDENE e da SUDAM e promover sua mais rápida integração à economia nacional (Decreto nº

(PNOT, 2006, p. 2). Conceito mais amplo que a noção de "planos regionais de desenvolvimento" (PNOT, 2006, p. 2). Pensar estratégico sobre o espaço nacional. "Toda e qualquer atividade que implique, simultaneamente, uma dada concepção do espaço nacional; uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial bem como mecanismos concretos que sejam capazes de viabilizar estas políticas" (PNOT, 2006, p. 2).

1.106, de 16/06/1970); nesse mesmo decreto, o Governo Federal estabeleceu a prioridade da construção imediata das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém⁹³ e “reservou” a faixa de terra de até dez quilômetros à esquerda e à direita das novas rodovias para se executar a ocupação da terra e adequada e produtiva exploração econômica mediante projetos de colonização e reforma agrária.

Um ano depois, em 1971, o governo federal decretou como terras indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura, em cada lado do eixo das rodovias já construídas, em construção ou projetadas na região da Amazônia Legal (DL n° 1.164, de 01/04/1971). Referidas terras passaram para o domínio político da União, pois as normas para a implantação de projetos de colonização ou a concessão de terras, bem como para o estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à segurança nacional, nas terras devolutas da faixa de cem quilômetros ficaram a cargo do Conselho de Segurança Nacional.

Este arresto federal efetuado por Decreto-lei tirava do alcance das políticas estaduais de desenvolvimento dos estados-membros da Amazônia Legal imensas áreas de terras, vale dizer, o fator de produção fisicamente mais abundante da região. Referido decreto ressaltava “os direitos dos silvícolas, nos termos do artigo 198 da Constituição” (DL n° 1.164, Art. 5°). Tal dispositivo autoritário permaneceu em vigor até 1987, quando então foi revogado pelo Decreto-lei n° 2.375, de 24/11/1987, restando, porém, algumas exceções, verdadeiros entulhos autoritários prejudiciais aos estados-membros, assim formalizadas:

Parágrafo único. Persistem indispensáveis à segurança nacional e sob o domínio da União, dentre as terras públicas devolutas em referência, as que estejam:

I - incluídas, cumulativamente, na Faixa de Fronteiras;

II - contidas nos Municípios de Humaitá (AM), São Gabriel da Cachoeira (AM), Caracarái (RR), Porto Velho (RO), Ji-Paraná (RO), Vilhena (RO), Altamira (PA), Itaituba (PA), Marabá (PA) e Imperatriz (MA).

O Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – POLAMAZÔNIA⁹⁴ de 1974 foi outra ferramenta institucional criada com a finalidade de promover o aproveitamento integrado das potencialidades agropecuárias, agroindustriais, florestais e minerais, em 15 áreas

⁹³Art 3° São incluídas, entre as obras de infraestrutura a serem financiadas com os recursos do Programa de Integração Nacional (PIN), as seguintes rodovias na região setentrional do País: I - Rodovia Perimetral Norte, definida pelas ligações Macapá-Caracarái-Içana-Benjamin Constant-Cruzeiro do Sul e suas ligações com as localidades de Cucuí, Mitu, Caxias e Elvira; II - Prolongamento da rodovia Cuiabá-Santarém, ligando as cidades de Óbidos e Alenquer à fronteira do Brasil com o Suriname (Decreto-lei n° 1.243, de 30/10/1972).

⁹⁴Art. 5° Para cada uma das áreas prioritárias indicadas será elaborado Plano de Desenvolvimento Integrado, que especificará a programação de investimentos públicos, orientados principalmente para viabilizar a implementação, nas mesmas áreas de atividades produtivas de responsabilidade da iniciativa privada.

Parágrafo único. Os planos de desenvolvimento integrado a que se refere este artigo deverão contemplar o zoneamento adequado do uso dos recursos naturais, bem como a destinação de áreas para reserva florestais e biológicas, parques nacionais e reserva indígenas.

prioritárias da Amazônia, incluindo o ex-Território Federal de Roraima (Decreto nº 74.607, de 25/09/1974), que foi encaixado, na sequência, no II Plano Nacional de Desenvolvimento (1976-1980), que realizou um dos mais importantes movimentos de desconcentração do processo de industrialização nacional principalmente através da implantação de polos petroquímicos regionalizados (Nordeste e Extremo Sul) e de polos agropecuários e agrominerais na Amazônia (Polamazônia), espécie de desconcentração com fragmentação. O II PND propunha que o país tirasse proveito econômico da utilização do espaço brasileiro tendo em vista a manutenção do crescimento acelerado e a abertura de novas frentes na conquista de mercados externos, sendo a orientação do Governo quanto a questão territorial ligada aos objetivos da integração nacional e da integração com a economia mundial.

O ingresso do Brasil nos anos 1990 trouxe o Consenso de Washington e a vertente ideológica de defesa da redução das atribuições do Estado. No que diz respeito ao rebatimento territorial na Amazônia, Paulo Nogueira relata que a visão neoliberal:

começou a pôr em dúvida se teria o Estado competência até para administrar responsabilmente recursos naturais em seu território, sempre que, como no caso da Amazônia, viessem a ser considerados em nome do equilíbrio ecológico mundial, um "patrimônio da humanidade". Caso em que esses recursos naturais estariam sujeitos, em princípio, a no mínimo um regime de cogestão com participação de organismos multilaterais e de organizações não governamentais dos países desenvolvidos. Nesse espírito, Collor concordaria que o Banco Mundial realizasse por solicitação do Grupo dos Sete, em sua reunião de Houston de 1990, um estudo sobre a forma de preservar os recursos florestais da Amazônia. Projeto de cogestão internacional que só não se implementou em virtude da pouca disposição dos integrantes do Grupo dos 7 de fornecer os recursos financeiros que o estudo do Banco Mundial estimou necessários. No mesmo espírito, o ex-presidente se disporia a demarcar, em regiões de fronteira, imensas reservas, muito além das necessidades de preservação das culturas indígenas (BAPTISTA, 1994, p 09).

Exatamente nesse clima de cooperação internacional voltada para os problemas ambientais da Amazônia surgiu em 1990, o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, na Convenção de Houston, que reuniu os países do G7 (EUA, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Canadá, Japão e Itália), que foi ratificado na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a Rio 92. O “muro de Berlim” caíra e, segundo o Ministério do Meio Ambiente – MMA:

o mundo vivia a onda contra a devastação da floresta Amazônica. Governos e sociedade civil estavam juntos na procura por soluções que poderiam combinar a conservação da floresta Amazônica e da Mata Atlântica com o uso sustentável de seus recursos naturais, ao mesmo tempo em que essas soluções poderiam melhorar as condições de vida da população local (MMA, 2015)⁹⁵.

⁹⁵ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/florestas/programa-para-a-prote%C3%A7%C3%A3o-das-florestas-tropicais>. Acesso em: 14 abr. 2015.

A percepção da globalização no Brasil trouxe a ideia nos anos 1990 de que a abertura dos mercados e o livre comércio constituíam caminho seguro para o país alcançar a prosperidade e o bem-estar geral de sua população. Para tanto o país deveria entrar numa espécie de corrida, se ajustando da melhor forma possível às regras do jogo da economia mundial e da política internacional operada pelas grandes potências mundiais. No caso seria se ajustar a Nova Ordem Ecológica Internacional.

A este respeito, Rückert e Albuquerque (2005) chamam atenção para a integração regional sul-americana e a necessidade de mudança do conceito de fronteira, inobstante, a grande extensão fronteiriça e a desigual distribuição populacional ainda possibilitem a atuação de redes ilegais (tráfico de drogas, abastecimento da guerrilha colombiana, biopirataria) que requerem a atuação do Estado Geopolítico na Amazônia (Projeto Calha Norte, SIPAM). Caminhando nessa direção, o Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF propõe a criação das Zonas de Integração Fronteiriças (ZIF), como espécie de áreas com regime especial de tributação e aplicação de leis trabalhistas, ideia antiga, pois ela surgiu na década de 1950, quando o General Meira Mattos (1980) definiu diversas “áreas interiores de intercâmbio fronteiriço”, cuja prioridade seria a dotação de infraestrutura para a conexão dos interesses internacionais sul-americanos (RÜCKERT; ALBUQUERQUE, 2005).

Mas, definitivamente, toda e qualquer proposta de intervenção do Estado brasileiro no espaço amazônico tem que se subordinar à lógica da ideologia da sustentabilidade ambiental, prevista na Constituição Federal de 1988, e consolidada na Cúpula da Terra, na Rio-92, bem como dos princípios dos direitos humanos dos povos indígenas. Esta condicionante tem natureza jurídica que reflete a nova visão política sobre o conceito de desenvolvimento regional, que se projeta para além da noção de crescimento econômico regional e do combate às desigualdades inter-regionais. É que ela incorporou ao conceito de desenvolvimento regional as dimensões relativas aos conceitos de sustentabilidade ambiental e de direitos humanos dos povos indígenas. E seus consequentes índices de desenvolvimento sustentável – existem centenas deles – e de desenvolvimento humano – existem alguns, sendo os mais conhecidos o Índice de Desenvolvimento Humano, da ONU, e o Índice de Desenvolvimento Humano por Município – IDHM.

Após 1988, findado o período do Governo Militar, a formulação político-ideológica dessa nova ordem ambiental nacional nasce articulada com a ordem ambiental internacional que prospera desde 1972, cujas linhas ou diretrizes fundamentais ou centrais estão abrigadas na CF-1988. Em termos de políticas de desenvolvimento territoriais as principais ferramentas que consolidam essas formulações políticas são o Plano Amazônia Sustentável – PAS, de 2008, e o

Macrozoneamento da Amazônia (2010); o Plano Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT e o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteiras – PDFF.

O PAS encarna a visão petista da inserção da Amazônia na nova ordem internacional, do ponto de vista do grupo ambientalista liderado pela ex-ministra Marina Silva, com a sua experiência acreana de vida com os “povos das florestas”. O PAS propõe um novo modo de produzir, baseado na ciência e na tecnologia de ponta, que garanta o uso racional e sustentável dos recursos naturais nas atividades produtivas. Estabelece ainda que projetos de infraestrutura estruturantes e indutores de grandes alterações na apropriação do espaço, caso não acompanhados de um planejamento estratégico das obras, podem implicar em riscos de ampliação do desflorestamento. Se há séculos se mercantilizam os elementos da estrutura dos ecossistemas, a novidade é a tentativa de mercantilização das funções dos ecossistemas (serviços ambientais).

Alinhando-se ao PAS, foi aprovado em 2010 o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal como instrumento de orientação para a formulação e espacialização das políticas públicas de desenvolvimento, ordenamento territorial e meio ambiente, assim como para as decisões dos agentes privados (Art. 1º, do Decreto nº 7.378, de 01/12/2010).

A Política ambiental e MacroZEE da Amazônia Legal estão articulados na forma seguinte:

mais que um instrumento para a gestão, o MacroZEE constitui um processo de mudança institucional, vale dizer, um processo de implementação de regras que conduzam à organização eficaz da sociedade a competitividade se dará por soluções sustentáveis de sua base econômica, em conformidade com os princípios e práticas da sustentabilidade. Além do seu caráter técnico é, sobretudo, um instrumento político, de negociação entre os diversos interesses envolvidos. Um instrumento não de exclusão de qualquer ator, mas, sim, de compatibilização entre eles (MACROZEE, 2010. P.07)⁹⁶.

Desde a Constituição Federal de 1988 e desde que a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, a Rio-92, discutiu os principais pontos do Relatório Brundtland (1987), que resultaram na Carta da Terra, que firma os princípios para o uso sustentável dos recursos naturais do Planeta; na Agenda 21, que estabelece como pacto entre as partes, temas, planos, projetos, metas e operação da execução para cada tema da conferência; e firma Acordos e Tratados Internacionais, dentre os quais se destacam a Convenção sobre a Diversidade Biológica; a Convenção sobre Mudanças Climáticas; e, Acordos para Conservação e Desenvolvimento Sustentável em Florestas, que formam os principais regimes internacionais atualmente em vigor. O Brasil vem presenciando turbilhão de leis e normas ambientais, que tem

⁹⁶Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/225/_arquivos/02_o_papel_do_macrozee_20_225_1.pdf.

assustado os empresários de modo geral, principalmente, os ruralistas, e os agricultores de modo geral.

Para Wolff, o desenvolvimento brasileiro até a década de 1980, amparado no modelo ortodoxo global, pouco preocupado com a conservação do meio ambiente e fortemente apoiado na exploração de matérias-primas, mostrou-se inadaptado às necessidades protecionistas (preservacionistas/conservacionistas) fundamentais. Segundo Wolff, a Assembleia Constituinte de 1988 optou por uma percepção integradora, contrária àquela visão parcial dos problemas e, por isso:

ao lado da opção desenvolvimentista, passou-se a valorizar a opção ambientalista ao se cuidar, entre outros temas, do controle dos impactos sobre a natureza e do uso e conservação dos recursos naturais, bem como a opção humanista, ao se intervir em favor da redução dos desequilíbrios sociais. Procedeu-se igualmente à descentralização da competência legislativa⁹⁷, atribuindo-se além da União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios a responsabilidade na condução das políticas ambientais (WOLFF, 2007. p. 13).

Essa é a visão ideológica do ambientalismo que trata a “opção desenvolvimentista” como sinônimo de produção predatória e deletéria dos recursos naturais; “desenvolvimentismo” significa, nesta concepção, crescimento com a destruição indiscriminada da natureza. A solução proposta por Wolff reside na intensificação do controle estatal das atividades antrópicas e no fortalecimento da consciência social através da educação. Quanto à biodiversidade, Wolff ressalta:

quanto à questão específica da proteção da diversidade biológica e do patrimônio genético, o mesmo artigo 225, parágrafo 1º, inciso II, afirma que para assegurar a efetividade desse direito (ao meio ambiente ecologicamente equilibrado), incumbe ao Poder Público preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético.

Não resta lugar a dúvida, portanto, que a partir de 1988-1992 ocorreu no Brasil a aceleração do processo de construção do edifício institucional da política sócioambiental, abstraindo-se a análise quanto ao mérito de sua efetividade prática.

A institucionalização nacional dos regimes internacionais percorreu trajetória pontuada pela aprovação e promulgação das principais convenções internacionais, como:

- Convenção sobre a Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05/07/92 (aprovada pelo Decreto Legislativo 2/94 e promulgada pelo Decreto 2.519/98), tendo sido discutida durante a Conferência das Nações Unidas sobre

⁹⁷Segundo a autora, “para o jurista Paulo Affonso Leme Machado, o artigo 24, parágrafo 1.º da Constituição Federal determina a generalidade da norma federal (União), seu parágrafo 3.º prevê a especificidade da norma regional (Estados) e o artigo 30, inciso I, trata da abrangência restrita das normas locais (Municípios)”.

Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro de 05 a 14/06/92;

- Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, adotada em Nova Iorque, a 09/05/92 (aprovada pelo Decreto Legislativo 01/94 e Promulgada pelo Decreto 2.652/98);
- Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como habitat de aves aquáticas, conhecida como Convenção de Ramsar, de 02/02/71 (aprovado pelo Decreto Legislativo 33/92 e promulgada pelo Decreto 1.905/96);
- Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos países afetados por desertificação e/ou seca, assinada pelo governo brasileiro, em Paris, em 15/10/94 (aprovada pelo Decreto Legislativo 28/97);
- Protocolo da Convenção de Segurança Nuclear, assinado em Viena, a 20/09/94 (aprovado pelo Decreto Legislativo 4/97 e promulgado pelo Decreto 2.648/98).

Na dimensão doméstica foram formatadas diversas leis, sendo as principais:

- Lei nº 9985/00 que instituiu o SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação, regulamentando o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal;
- Lei nº 8974/95 (regulamentada pelos Decretos nº 1520/95; 1752/95; e 2577/98; e alterada pela Medida Provisória – MP nº 2191 de 23/08/01) que dispôs sobre Engenharia Genética - Regulamentada pelos Decretos nº 1520/95 e 1752/95, a lei estabelece normas para o desenvolvimento, cultivo e manipulação de OGM's – Organismos Geneticamente Modificados até sua comercialização, consumo e liberação no meio ambiente. Coloca a questão sobre a responsabilidade de vários Ministérios. Cria a CTNBio – Comissão Técnica Nacional de Biossegurança e criminaliza a intervenção em material genético humano “in vivo” exceto para tratamento de doenças genéticas.
- Lei nº 9433/97 - PNRH - Política Nacional de Recursos Hídricos (regulamentada pelo Decreto 2612/98 e alterada pela Lei nº 9984/00) que instituiu o SNGRH Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos com base num Conselho Nacional e Comitês de Bacia Hidrográfica. Referida política adotou como fundamentos as seguintes premissas: serem as águas bem de domínio público; e um recurso natural limitado, dotado de valor econômica.

- Lei nº 9.795/99 que instituiu a PNEA – Política Nacional de Educação Ambiental de forma obrigatória em todos os níveis de ensino. Esta lei regulamenta o dispositivo que considerou a educação ambiental um instrumento da política ambiental e o previsto no artigo 225 da Constituição Federal.
- Lei nº 9.984/00 que dispôs sobre a criação da Agência Nacional de Água – ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.
- Lei nº 10.257/01 que instituiu o Estatuto da Cidade, condicionando seu crescimento ao bem estar de seus habitantes e disciplinando o estudo de impacto de vizinhança para empreendimentos e serviços que possam interferir com o meio ambiente urbano e com a sadia qualidade de vida.
- Lei nº 12.727/2012 – Código Florestal. Estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

As leis que traduzem nitidamente a mudança de rumo da política do Estado brasileiro nas últimas quatro décadas em relação à gestão do território são a Lei nº 9.605/98 ou Lei de Crimes Ambientais (regulamentada pelo Decreto n. 3.179/99) e a Lei nº 12.727/2012 – Código Florestal.

Em abril de 1971, o presidente Emílio Garrastazu Médici transferiu ao Incra todas as terras localizadas no perímetro de cem quilômetros de cada lado dos eixos rodoviários da Amazônia Legal, construídos ou planejados, espécie de “confisco” das terras estaduais, com o objetivo de abri-las à ocupação humana, mediante normas estabelecidas pelo Conselho de Segurança Nacional:

Art. 4º O Conselho de Segurança Nacional estabelecerá as normas para a implantação de projetos de colonização ou a concessão de terras, bem como para o estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à segurança nacional, nas terras devolutas das faixas mencionadas no artigo 1º (Decreto-Lei nº 1.164, de 01/04/1971)⁹⁸.

É que nas décadas de 1960 e 1970, o cidadão que ocupava o “sertão” amazônico abatendo árvores para instalar sua roça e seu criatório era tratado como colono, tinha incentivos financeiros e fiscais patrocinados pelo Estado; era desbravador, construtor da Nação. Na

⁹⁸Revogado pelo Decreto-lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, excetuando as terras públicas devolutas que estejam: I - incluídas, cumulativamente, na Faixa de Fronteiras; II - contidas nos Municípios de Humaitá (AM), São Gabriel da Cachoeira (AM), Caracaraí (RR), Porto Velho (RO), Ji-Paraná (RO), Vilhena (RO), Altamira (PA), Itaituba (PA), Marabá (PA) e Imperatriz (MA).

atualidade esse “colono” não é considerado “colonizador-construtor”, mas depredador-bandido do meio ambiente. A lei de crimes ambientais trouxe para o sistema, entre outros pontos significativos, sanções administrativas e redesenhou penalidades, tipificando como crime modalidades antes tidas como contravenção ou não previstas, alcançando tanto pessoas físicas quanto jurídicas.

O Código Florestal se apresenta, por sua vez, como instrumento de política que tem por objetivo o desenvolvimento sustentável traduzido por diretrizes que reafirmam “o compromisso soberano do Brasil com a preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, bem como da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático, para o bem estar das gerações presentes e futuras” (Art. 1º-A, I, Lei nº 12.727/2012), tendo por lócus principal a Amazônia Legal, formada pelos Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13º S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão (Art. 3º).

Um dos conceitos mais importantes do Código Florestal, do ponto de vista do interesse temático desta pesquisa, é o conceito de Reserva Legal (RL), estabelecido como a “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa” (Art. 3º). O percentual que todo imóvel rural localizado na Amazônia Legal deve manter como área com cobertura de vegetação nativa é de: a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas; de 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado; e de 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais. Os imóveis rurais localizados nas demais regiões do País devem manter como reserva legal apenas 20% (vinte por cento) da sua área (Art. 12).

Ou seja, a política de desenvolvimento regional da Amazônia Legal não tem mais como parâmetro político nuclear de desenvolvimento a questão da desigualdade inter-regional, mas a “sustentabilidade” da sua cobertura vegetal. Significa que as ações e as intervenções estatais de promoção do crescimento econômico e de redução ou mesmo eliminação das desigualdades sociais devem vir obrigatoriamente acompanhadas ou associadas às ações de preservação dos recursos naturais, com especial ênfase na preservação da cobertura vegetal, e do modo de vida tradicional dos indígenas.

O objetivo condicionante e prevalecente das ações de políticas públicas do Estado é a sustentabilidade ambiental associada à mitigação ou redução dos efeitos adversos das mudanças climáticas. Para a Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE da Presidência da República, por exemplo, a trajetória de desenvolvimento do Brasil e dos demais países depende do grau de alteração das variáveis climáticas e de sua distribuição no espaço (SAE, 2015). Um subproduto da massificação dessa visão ambientalista é de que as políticas desenvolvimentistas adquiriram conotação ideológica pejorativa, pois são associadas a crescimento econômico que beneficia as elites e as classes sociais dos níveis superiores da pirâmide social, ao preço da depredação indiscriminada da natureza, e colocando em risco a sobrevivência das gerações futuras.

Esse quadro ideológico tem vertente que propõe a máxima restrição possível à exploração de madeiras abatidas das florestas e a intermediação do mercado quanto aos valores dos serviços ambientais produzidos pelas florestas ou serviços ecossistêmicos. Seria a situação ou cenário em que se pressupõe que o valor econômico da floresta em pé se mantém superior ao valor da floresta no chão, produzindo madeiras ou sendo queimada para dar lugar às pastagens e às lavouras. Acontece que apesar de todo o esforço feito pelas lideranças empresariais e ONGs envolvidas na construção deste sistema de produção, da economia verde, os resultados vem se situando bem abaixo das expectativas desses agentes.

Há outra vertente que propõe a efetiva intervenção do Estado através de ações de política ambiental, tipo a que fundamenta a concepção e aplicação do Código Floresta brasileiro, em que o conceito de Reserva Legal praticamente estatiza parte considerável do uso da propriedade privada, instituto impensável como regra de aplicação geral na propriedade privada na maioria dos países democráticos, principalmente europeus e nos Estados Unidos da América. Nesta situação o direito de propriedade possibilita direito de uso apenas parcial da propriedade. A outra forma de intervenção do Estado sobre o território em termos de política ambiental consiste na ação que cria diretamente unidades de conservação.

Do ponto de vista do ambientalismo, os usos dos espaços e as intervenções antrópicas sobre o espaço regional devem seguir o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal – MacroZEE da Amazônia Legal como instrumento de orientação para a formulação e espacialização das políticas públicas de desenvolvimento, ordenamento territorial e meio ambiente, assim como para as decisões dos agentes privados (Decreto nº 7.378, de 1º de dezembro de 2010).

O MacroZEE da Amazônia Legal foi formulado com a pretensão de assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento regional, indicando estratégias produtivas e de gestão ambiental e territorial em conformidade com a diversidade ecológica, econômica, cultural e

social da Amazônia (Art. 2º), articulando-se para isso com os processos e instrumentos de planejamento estaduais, em especial com os Zoneamentos Ecológicos Econômicos (Art. 3º).

O MacroZEE da Amazônia Legal instituiu dez unidades territoriais ou Macrozonas dentre as quais a “Unidade Territorial Fortalecimento do corredor de integração Amazônia-Caribe”, que é a unidade territorial em que a maior parte das áreas produtivas de Roraima está inserida; seguindo-se a “Unidade Territorial Contenção das frentes de expansão com áreas protegidas e usos alternativos”; e a “Unidade Territorial Defesa do coração florestal com base em atividades produtivas”.

Os mapas a seguir são explicativos dessa configuração territorial concebida pelo planejamento regional territorial do Governo Federal no âmbito do MacroZEE da Amazônia Legal, que se propõe como principal referência norteadora das ações de políticas territoriais ou de intervenções territoriais do Governo Federal e demais entes federativos no espaço da Amazônia Legal.

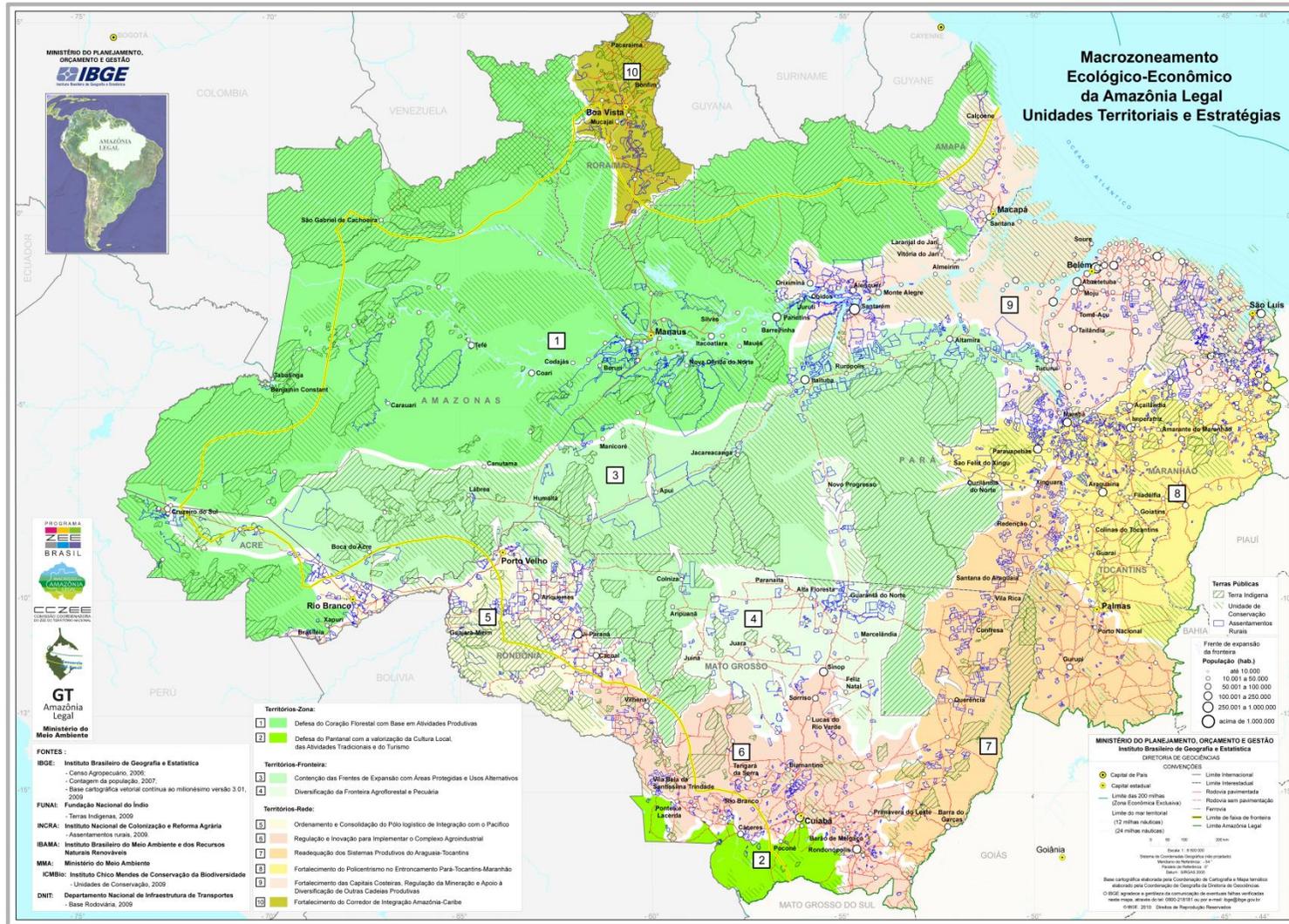


Figura 11 – Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal: Unidades Territoriais e Estratégicas
Fonte: IBGE

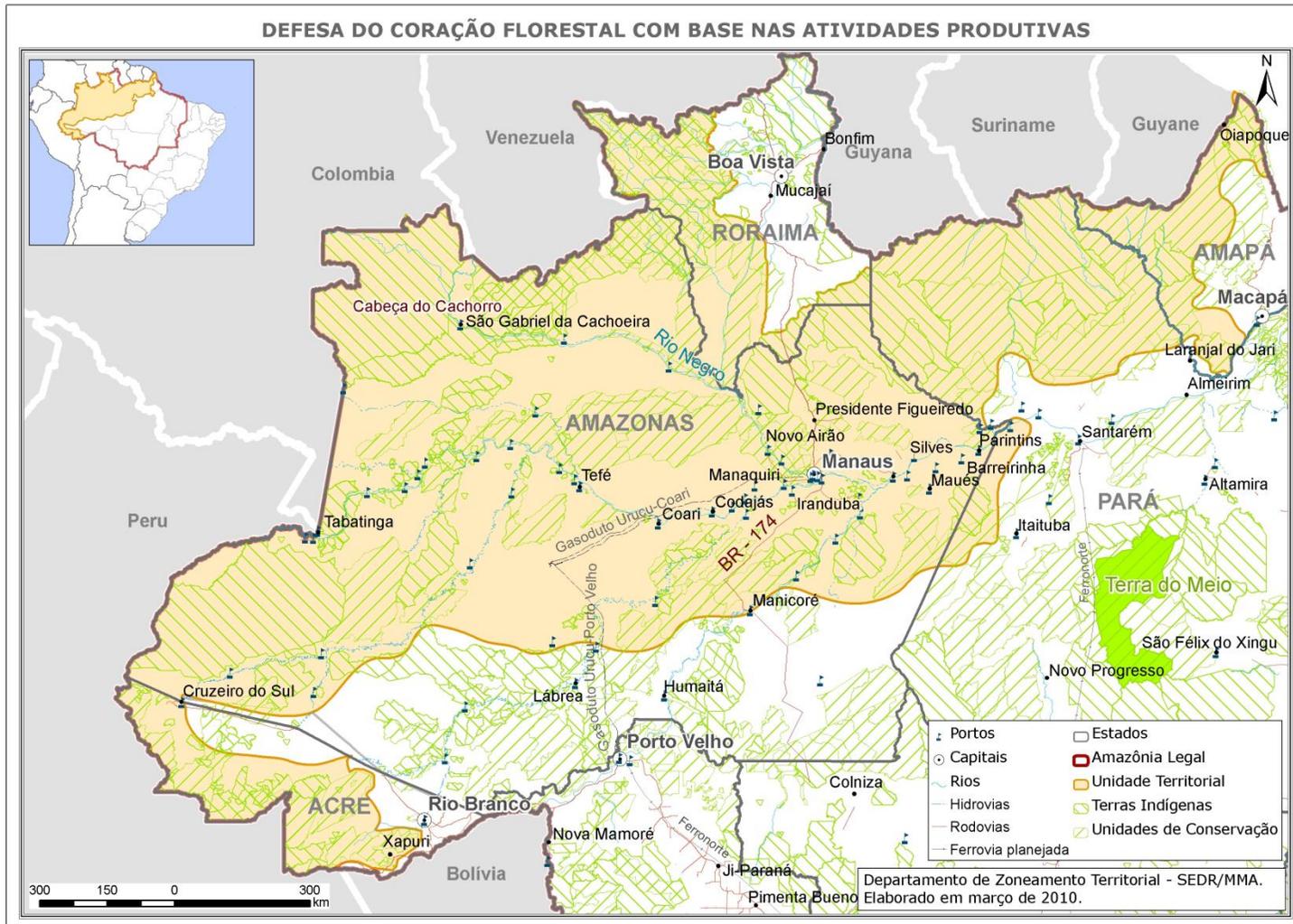


Figura 12. Defesa do coração florestal com base nas atividades produtivas

Fonte: Disponível em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial/macrozee-da-amaz%C3%B4nia-legal>

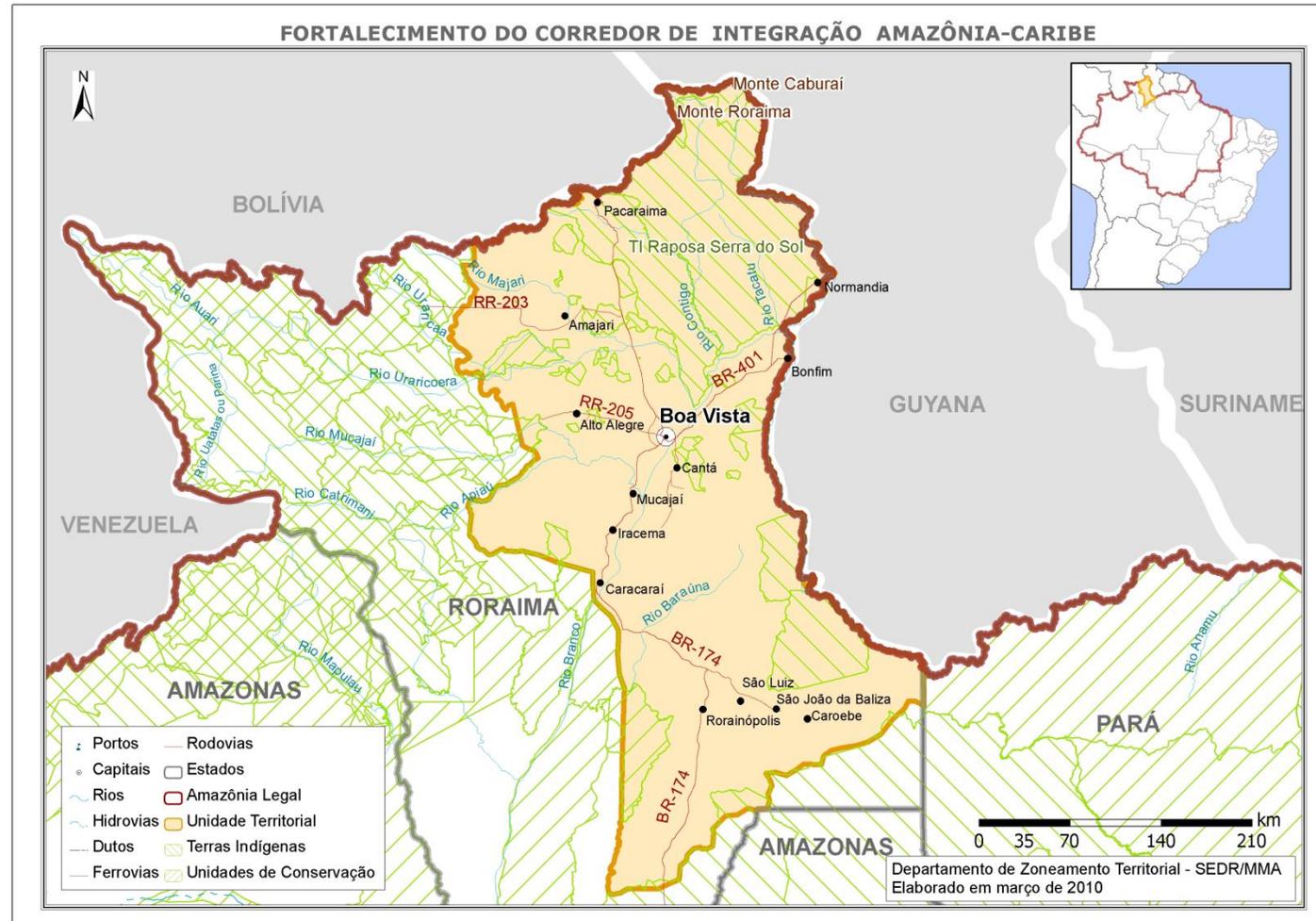


Figura 13 – Fortalecimento do Corredor de Integração Amazônia-Caribe

Fonte: Disponível em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial/macrozee-da-amaz%C3%B4nia-legal>.

O MacroZEE parte da premissa de que o modelo vigente de ocupação e uso dos recursos naturais na Amazônia trouxe desenvolvimento, riqueza e bem-estar à população no cômputo geral, o que se refletiu na melhoria dos indicadores sociais, notadamente na última década, mas isso ocorreu de forma desordenada e insustentável, social e ambientalmente. Além do que, o modelo vigente de ocupação territorial não foi capaz de incluir algumas parcelas da população, em especial aquelas que já tradicionalmente ocupavam a região e que sofreram as consequências da exploração predatória dos recursos naturais, da violência contra os direitos humanos e da inadequação das instituições (MacroZEE, anexo do Decreto n° 7.378/2010).

Dessa forma, para o MacroZEE a transição para um modelo de desenvolvimento sustentável que leve em conta a inclusão, passa pela mudança da atual matriz produtiva para incluir critérios de sustentabilidade mediante processos de regulação e de instrumentos econômicos, assim como para alavancar transformações radicais das formas de organização da economia e da produção, onde as formas atuais se revelem incompatíveis com o novo modelo (MacroZEE, anexo do Decreto n° 7.378/2010).

O MacroZEE da Amazônia chama atenção, primeiro, para a função que a região desempenha no balanço climático do planeta, em que as emissões de dióxido de carbono (CO₂) decorrentes das queimadas e do desmatamento contribuem para o aquecimento global, ainda que as taxas de desmatamento tenham sido reduzidas nos últimos dez anos. E, segundo, para dinâmicas que também exercem influência sobre a Amazônia, as quais têm origem em outras regiões do País e no exterior tais como a pobreza, que favorece a disponibilidade e a mobilidade de populações rurais; os mercados globais, que provocam oscilações de preços nas *commodities*; ou, os esforços para a diminuição das pressões sobre a madeira com reflorestamentos fora da Amazônia.

Ainda como dinâmica de origem externa, um leve aumento na temperatura global em 1 ou 2 graus Celsius poderá ter um impacto enorme em todo o sistema amazônico, alterando o fluxo hídrico e podendo trazer significativas perdas sociais, econômicas e em termos de biodiversidade. Assim, em termos de mudança do clima, a região amazônica poderá sofrer com impactos muito mais significativos devido às emissões globais originadas da queima de combustíveis fósseis em regiões muito distantes da Amazônia, do que aqueles provocados por ações locais. Nesta perspectiva, o foco do Macrozoneamento são as escalas nacional e regional, e os principais sujeitos da sua implementação são as instituições que formulam políticas e operam nesses espaços (MacroZEE, anexo do Decreto n° 7.378/2010).

5.13.1 Roraima faz parte do Corredor de Integração Amazônia-Caribe

Este território-rede está inserido na porção leste do Estado de Roraima e possui características que o diferenciam da Unidade Territorial do coração florestal, localizada ao sul. Tais características decorrem, sobretudo, de seu domínio morfoclimático com duas estações climáticas bem definidas no ano – o inverno (período das chuvas, com pico nos meses de junho e julho) e o verão (período de estiagem, sobretudo entre dezembro e janeiro), em épocas opostas ao Hemisfério Sul –, relevo composto por planaltos ondulados de fraca declividade e escarpamentos setentrionais, como o Monte Roraima, e cobertura vegetal dividida em três grandes blocos: florestas (ombrófila densa, ombrófila aberta e estacional), capinaranas e campos gerais, denominados tecnicamente de savanas (estépicas e úmidas) e conhecidos na região como lavrados, formados por gramíneas e onde a presença de manchas de latossolos confere alto potencial para a agricultura.

Outra característica que distingue essa Unidade, quando comparada ao coração florestal, é sua posição geopolítica regional, com maior conectividade econômica, social e cultural com o Caribe – favorecida por uma malha rodoviária em bom estado de conservação –, de fundamental importância para o Estado de Roraima. A rede viária tem como principal eixo a rodovia BR-174, que liga Manaus a Boa Vista e segue rumo à Venezuela, onde se conecta à malha rodoviária deste país e à costa do Caribe. De fato, Roraima apresenta uma forte ligação com a Venezuela, país que detém a sexta maior reserva mundial de petróleo e que abriga um grande potencial hidrelétrico que abastece o Estado de Roraima com a energia gerada no complexo de Guri, na bacia do rio Caroni. Uma bifurcação da BR-174 em Boa Vista estabelece um segundo eixo rodoviário (BR-401, passando pela cidade de Bonfim) em direção à Guiana, cujas atividades mais expressivas são a exploração da bauxita e da cana de açúcar.

É intenso o fluxo de pessoas e de mercadorias rumo a esses países, configurando oportunidades de acesso ao mercado caribenho com o qual se vislumbra uma forte conexão no futuro, estimulada pelo estabelecimento das Áreas de Livre Comércio de Boa Vista e de Bonfim, em 2008, consideradas estratégicas para o desenvolvimento do comércio e consequente fortalecimento da economia de Roraima. Outro fator de mudança e transformação é o desmatamento.

Pode-se considerar que a região ainda não se encontra no centro das pressões sobre a floresta, mas é necessário que a exploração madeireira – principal produto da pauta de exportações do estado – seja muito bem conduzida, por meio do manejo florestal e do extrativismo de produtos não madeireiros. É necessário equacionar o passivo ambiental da

região, parte dele associado aos projetos de assentamento do Incra, localizados, em sua maioria, nas estradas vicinais das rodovias federais BR-174 e BR-401 e das rodovias estaduais RR-205, RR-170 e RR-203, nos quais a atividade agrícola de subsistência é acompanhada pela exploração da madeira como forma de melhorar a renda.

Para o MacroZEE, Roraima apresenta alta vocação para a agricultura, em especial o arroz, mandioca e milho, apesar de ser muito baixo o valor da produção, se comparado ao de outras regiões do País, com baixo padrão tecnológico e pequeno emprego de capital. O cultivo de arroz irrigado é uma exceção, com absorção de maior e melhor nível de tecnologia, resultando em uma produção de 111 mil toneladas em 2006 - 60% das quais exportadas, sobretudo para os estados do Amazonas, Amapá e Pará – e contribuindo para que a rizicultura responda por parcela significativa do PIB roraimense (MacroZEE).

A superação desse obstáculo, contudo, traz um alerta para a possibilidade de que pequenos agricultores possam ser expulsos de suas terras e procurem, como opção, a exploração de produtos florestais, acarretando um avanço sobre a vegetação nativa. Com vistas a evitar essa situação, deve-se orientar a expansão da soja para áreas já convertidas, a partir dos critérios estabelecidos pelo Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado e pelo Zoneamento Agrícola de Risco Climático da soja, elaborado pela Embrapa.

5.13.2 Estratégias propostas para o Corredor de Integração Amazônia-Caribe

As estratégias propostas para esta Unidade Territorial estão intimamente relacionadas às características físico-bióticas e ao processo de ocupação do Estado de Roraima. Nas savanas estépicas, presentes no norte de Roraima e onde se localizam a Terra Indígena Raposa-Serra do Sol e o Parque Nacional do Monte Roraima, a atividade turística possui grande potencial, inclusive para o etnoturismo.

Na região das savanas úmidas, que concentra as mais expressivas atividades agropecuárias da região, grande parte da população rural é formada por agricultores que residem em estabelecimentos de pequeno porte, resultado do intenso processo migratório ocorrido nas décadas de 1980 e 1990. Nesse segmento, que sempre foi associado a uma agricultura migratória de derruba e queima, com pouca estabilidade territorial e diversidade agrônômica, deve-se estimular a diversificação dos sistemas de produção, incluindo um programa de recuperação de áreas degradadas com foco nos sistemas de integração lavoura-pecuária, que permitem conciliar a produção animal e a produção de grãos em uma mesma área.

Ademais, cabe ordenar a atividade madeireira e promover práticas de produção agrícola que causem menos impactos ao meio ambiente (a exemplo do cultivo mínimo, do plantio direto, do manejo de pragas, da rotação de culturas, etc.). Nessa região, a piscicultura apresenta um grande potencial, sendo que os incentivos à produção conferem ao segmento (em especial o cultivo de tambaqui) um vasto potencial de crescimento, tanto para o mercado nacional como para o internacional. A região apresenta lagos, ideal para a piscicultura, que pode ser desenvolvida com tecnologia de criação adequada, que reduza os riscos.

De modo geral, ainda é preciso promover a infraestrutura de processamento, armazenamento e escoamento da produção. Nesse sentido, além das áreas de livre comércio já criadas, está prevista a implantação de uma Zona de Processamento e Exportação em Boa Vista com o objetivo de estimular a instalação de indústrias na região, por meio do abono e da isenção de impostos para a exportação. Assim, e tendo em vista a posição interiorana de Roraima, a construção de um porto seco em Boa Vista para escoar a produção do estado constituiria uma opção complementar ao processo de integração do estado com a economia caribenha, contribuindo também para diminuir a atual dependência que a economia de Roraima tem do setor público – 80% das receitas do estado são provenientes de transferências da União.

Por ser instrumento ainda recente (2010) da política territorial de desenvolvimento regional do Governo Federal não é possível ainda se ter avaliação consistente da efetividade funcional do MacroZEE. As observações preliminares sugerem, no entanto, que este instrumento tem se revelado inócuo. Primeiro como instrumento de referência das ações dos diversos órgãos federais que atuam na região; por exemplo, a Funai não levou em consideração o balizamento do MacroZEE estabelecendo Roraima como parte fundamental do “Corredor de Integração Amazonas-Caribe” ao se opor ao “Linhão de Tucuruí”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas intervencionistas do Governo Federal na Amazônia Legal sofreram profundas modificações nas últimas cinco décadas (1960-2010). É que a herança getulista, tanto do Estado Novo (1937-1945), quanto do período da redemocratização (1951-1955), de criação de territórios federais por razões de segurança nacional (geopolítica) ou a “Marcha para o Oeste” e mesmo a política de valorização econômica da região plasmada a partir dos interesses internacionais (razão geoeconômica; suprimento de borracha e minérios), concepção desenvolvimentista ampliada e aprofundada pelo Governo Militar (1964-1985), do “Brasil, Potência do Século XX”, com o “Integrar para não entregar” e a abertura da região (rodovias, portos, aeroportos, energia hidrelétrica, comunicações) para a exploração de seus recursos naturais (Polamazônia/polos de produção, PIN/PROTERRA, ZFM/PIM, projetos de assentamento, pecuária, mineração/Polo Carajás, Albras/Alunorte, exploração madeireira e outros), deu lugar ao liberalismo “collorido”, à integração competitiva da economia nacional ao sistema econômico internacional, através dos eixos nacionais de integração, seguidos pelos Planos de Desenvolvimento Local Integrado – PDLIS e pelo Plano Amazônia Sustentável – PAS.

Ou seja, o modelo de desenvolvimento econômico globalizado, baseado na expansão das fronteiras da exploração dos recursos naturais, incentivada pelo Estado Nacional, deu lugar às políticas de desenvolvimento sustentável, ancorado nas ideologias da sustentabilidade ambiental (conservação da natureza) e dos direitos humanos dos povos indígenas. Isto é, as ações políticas do intervencionismo estatal permaneceram; a diferença é que a partir da década de 1990, a Amazônia passou a ser visualizada como espaço estratégico da ecopolítica construída pela Nova Ordem Internacional, que tem na formação de “áreas protegidas” a estratégia básica de materialização dos regimes internacionais de meio ambiente (Convenção da Diversidade Biológica, das Mudanças Climáticas e das Florestas Tropicais) e dos direitos humanos dos povos indígenas (Convenção 169, da OIT).

Em meio século, a participação do Brasil nas emissões anuais mundiais de CO₂ passou de 0,52% (1961) para 1,25% (2010). Foi um salto relativamente grande de 148,38%, e mesmo assim o país não pode ser classificado como grande poluidor do Planeta. Isso pode ser mais bem avaliado quando se contrapõe ao fato do Brasil ocupar o posto de 7^a economia industrial do Mundo.

Em igual período a participação brasileira na geração do Produto Interno Bruto mundial saltou de 1,09% (1961) para 3,13% (2010), um crescimento de 187,16%. O cruzamento desses índices de crescimento – da participação brasileira na emissão do CO₂ com a contribuição do país à formação do PIB mundial –, parece indicar que o Brasil tem conseguido produzir com menos emissão relativamente à média mundial.

Estudos do Banco Mundial apontam que 70% das emissões de CO₂ feitas pelo Brasil são provenientes das queimadas de florestas que se realizam na Amazônia, o que significa dizer que região contribui com 0,88% das emissões mundiais anuais de CO₂ na atmosfera. Isso quer dizer que se o Brasil reduzir em 50% a emissão anual de CO₂, a atmosfera do planeta ficará menos poluída em 0,62%. Ou de outro modo, se for zerada a queimada da floresta amazônica brasileira o impacto sobre a emissão de CO₂, poluidor da atmosfera e formador do chamado Efeito Estufa, indicaria uma atmosfera mais limpa em 0,88%.

Também não resta provada a afirmação de que a floresta tropical exerça o papel de usina produtora de oxigênio e por isso mitigadora das alterações climáticas do Planeta. Ficou para trás a velha lenda de que a “Amazônia é o pulmão do Mundo”. Cientistas respeitáveis no Brasil como o físico, doutor em climatologia e pós-doutor em hidrologia de florestas Luiz Carlos Baldicero Molion (MOLION, 2014), defendem a tese de que a existência da Floresta Amazônica com sua copa enrugada reduz e retarda a ocorrência de chuvas no Centro-Oeste e Sudeste brasileiros. Se por hipótese absurda a floresta for retirada as chuvas ocorreriam com mais rapidez e intensidade naquelas duas regiões.

É ainda Molion (2014, p.14) quem diz que

a Floresta está lá porque as condições climáticas globais, notadamente o transporte de umidade do Oceano Atlântico Norte, criam as condições propícias para que ela exista. É claro que, após a instalação da floresta, há complexos mecanismos de interação floresta-atmosfera, que tornam o clima local mais úmido.

Essas considerações parecem indicar que políticas mitigadoras de emissões de gases tóxicos para a atmosfera por parte do Brasil teriam poucos resultados nas emissões mundiais e por isso mesmo não seriam determinantes nas alterações climáticas do Planeta. Dito de outra forma, significa que eventual fixação de metas pelo Estado brasileiro no contexto das relações internacionais com outros países na questão ambiental não teria força de influenciar os parceiros. Por outro lado, dados revelados na Rio+20 indicam que se os países eliminassem os subsídios dados ao consumo de combustíveis fósseis reduziriam em 6% as emissões anuais de dióxido de carbono na atmosfera.

Como exposto nesta tese, o Brasil não tem alcançado ganhos relativos (Teoria Realista) ou absolutos (Teoria do Institucionalismo Liberal), especialmente quando se analisa a inserção brasileira na mundialização dos fluxos de mercadorias e do capital financeiro internacional. Considerando o período de análise (1972-2012) o país perdeu posições no volume de exportação + importação (comércio internacional) relativamente ao total mundial dessas variáveis macroeconômicas.

Um dado crucial para refletir essa perda de posições relativas e revelar a desimportância crescente do Brasil no contexto da mundialização dos fluxos financeiros e comércio mundial pode ser tirado da análise das pautas de importação e de exportação do Brasil no período de estudo. Como já abordado na introdução desta tese o Brasil vem se desindustrializando e como consequência é cada vez mais um país exportador de commodities agrícolas e minerais e comprador de produtos industrializados, retroagindo neste sentido às condições de sua pré-industrialização com o modelo de substituição adotado no início do primeiro governo de Getúlio Vargas nos anos trinta do século XX.

Mesmo não sendo um grande poluidor planetário e com inserção desvantajosa na mundialização dos fluxos, especialmente de mercadorias, ocorridos nas últimas quatro décadas, o Brasil tem assumido neste período o papel de um dos mais propositivos Estados nacionais no estabelecimento de metas para a redução das emissões de gases tóxicos para a atmosfera. E isso se faz mesmo que, como se viu na introdução desta tese, em detrimento das possibilidades de aproveitamento do potencial energético do país especialmente da hidroeletricidade e da bioenergia.

Exemplos desse protagonismo brasileiro na questão ambiental internacional e de direitos indígenas, em particular, são as proposições de representantes do Estado nacional em vários organismos e conferências internacionais. Foi do primeiro secretário da missão brasileira junto a Organização dos Estados Americanos (OEA), Sílvio Albuquerque Silva, por exemplo, a proposta de mudança do status jurídico das terras indígenas que deixariam de ser propriedade estatal para se transformarem em “propriedades coletivas” das populações que nelas habitam (AGÊNCIA BRASIL, 2005).

Ainda nesta direção, o Brasil foi uma dos primeiros Estados-membros das Nações Unidas (NU) a aderir e torná-la norma jurídica interna a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que serve de balizamento para atuação de indigenistas, e mesmo de frações do parêntese estatal brasileiro, ainda que em alguns pontos contrastem com a Constituição Federal. É exemplo dessa contradição o papel reservado a atuação do Estado

nacional em terras indígenas pelos termos da Convenção 169 e aquele firmado pelo Supremo Tribunal Federal.

Em relação à questão ambiental, na Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2009, também conhecida como Conferência de Copenhague, Lula da Silva, ainda o presidente da República brasileira, foi um dos destaques da conferência, sendo aplaudido, quatro vezes, durante seu longo discurso. Lá ele anunciou que o Brasil reduziria a zero as queimadas ilegais na Amazônia. Na mesma conferência, Estados Unidos e China deram uma aula de espionagem mútua cada um querendo saber nos bastidores quais as reais intenções de cada um, no mais perfeito comportamento segundo as regras das relações internacionais.

Na visita aos Estados Unidos, ocorrida em final de Junho/2015, a presidente Dilma Rousseff acordou com o presidente norte-americano Barack Obama que o Brasil mudaria sua matriz energética até 2030. E vez da predominância da hidroenergia que hoje alcança ao redor de 40% de toda a energia produzida no país, o Brasil elevaria para 28%/33% a participação da energia de fontes alternativas e renováveis – atualmente esta participação é de 7,8% –, exceto aquela vinda de hidroeletricidade. Há nesse compromisso uma renúncia tácita na construção de hidroelétricas, cuja tecnologia o país domina e que explora menos de 50% do potencial existente, para a implantação de usinas eólicas e solar, com ainda dependência tecnológica e de fornecimento de equipamentos por parte de países do Centro, especialmente europeus e do próprio EUA.

Ainda na presença do presidente estadunidense Dilma Rousseff se comprometeu a zerar a queima ilegal da floresta amazônica brasileira, bem como de reflorestar pelo menos 12 milhões de hectares na Amazônia. Tais compromissos assumidos internacionalmente parecem apenas fazer parte da retórica ambientalista do governo brasileiro nas suas relações com os demais países, uma vez que acabar com as queimadas ilegais é um dever legal. Com relação à recomposição florestal é também obrigação legal do governo brasileiro fazer cumprir as exigências do Código Florestal que prevê uma meta bem superior a esta.

Os economistas utilizam a expressão latina “Coeteres Paribus” para descrever uma situação de isolamento de uma variável e relacioná-la com outra variável que se queira observar o comportamento. E, no caso desta tese, nossa hipótese é de que o protagonismo do Estado nacional brasileiro em matéria ambiental e de direitos indígenas nas suas relações com outros Estados nacionais, especialmente industrializados, não se sustenta à luz das teorias das relações internacionais, seja na vertente do Realismo ou do Institucionalismo Liberal.

Se não se sustenta à luz das teorias das relações internacionais o que justificaria o protagonismo brasileiro em matéria de meio ambiente e direitos indígenas nas suas relações com os outros estados nacionais? Um olhar pelo retrovisor da história, como o realizado ao longo desta tese, mostra que a política ambientalista assumida pelo governo federal brasileiro sempre se pautou pela agenda dos países do Centro (principalmente Estados Unidos e países europeus) sob as relações típicas Centro-Periferia. Essa subalternidade resta evidente, inclusive quando o país foi governado sob o regime militar, embora tenha sido nos governos democráticos (de Sarney a Dilma) a concentração no que diz respeito a criação de mais de 90% das áreas protegidas no Brasil.

Para que se tenha uma ideia melhor do protagonismo que o Estado brasileiro vem assumindo, a Organização das Nações Unidas recomenda que em média os países destinem algo em torno de 17% de suas superfícies como áreas protegidas. Considerando os dados de 2015, esse percentual já atinge no Brasil cerca de 27%, quase o dobro daquilo recomendado pela ONU.

É, por isso mesmo, razoável atribuir o protagonismo do Estado brasileiro nas questões ambientais e de direitos indígenas no concerto internacional de países como manifestação ideológica produto de relações Centro-Periferia. Essas manifestações ideológicas que perpassam as estruturas estatais, a academia e mesmo o estamento político-social de países periféricos servem no interesse dos países desenvolvidos à manutenção da Estabilidade Hegemônica, especialmente no controle do estoque de capital natural, que excluído dos processos produtivos tradicionais, ganham condição de meios de reprodução do capital financeiro internacional através da financeirização dos chamados serviços ambientais.

Tais países de Centro só utilizam de seu poder militar (*hard power*) para fazer valer seus interesses como último recurso. Em vez disso, suas armas são o convencimento das elites, sejam elas acadêmicas ou econômicas, dos países da Periferia. Suas agências estatais, as fundações de suas corporações empresariais e as Organizações Não Governamentais distribuem recursos financeiros através de bolsas para pesquisas, recursos para financiar projetos/programas governamentais e de populações tradicionais num conjunto de ações que findam conquistando corações e mentes, alguns por interesse, outros por convencimento ideológico e nalguns casos por pressão. É o chamado *soft power*.

É assim com relação as questões ambientais e de direitos humanos no Brasil. Como se viu nas hipóteses desta tese, a criação de Áreas Protegidas é a principal estratégia dos regimes internacionais de meio ambiente e de direitos humanos (na vertente do Indigenismo, no caso brasileiro) – enquanto instituições –, e das organizações internacionais e organizações não

governamentais – enquanto estruturas –, para a manutenção da Estabilidade Hegemônica dos países do Centro. Na verdade esses países tentam manter inexplorado o estoque de capital natural de países da Periferia, que possuem vasto conjunto de recursos naturais (vegetais e minerais), biodiversidade ainda não mensurada, e reservas muito grandes de água doce potável.

É neste sentido que Roraima vira caso emblemático. O Estado está, literalmente, impedido de utilizar seu território para atividades produtivas tradicionais, agricultura e pecuária, cuja função de produção utiliza em larga escala capital natural. Afinal, nada menos que 93,7% de sua superfície territorial estão dentro de áreas protegidas. Esta territorialização vem sendo construída como demonstrado a partir de decisões do Estado federal brasileiro, na contramão do pacto federativo e sob pressão de organizações internacionais e organizações não governamentais.

Como abordado nesta tese, quase todas as obras estruturantes capazes de promover a quebra da inércia econômica do estado foram contestadas e tiveram suas conclusões impedidas por ação do Estado federal e/ou de organizações não governamentais. Um traço característico comum neste processo é que barradas as iniciativas a consequência seguinte é a criação de terras indígenas para afastar definitivamente a possibilidade de retomar as iniciativas. Foi assim, com a hidroelétrica de Cotingo que teve barrada a construção, e o local restou dentro da TI Raposa Serra do Sol, criada mais de 20 anos após.

Não foi diferente com a Perimetral Norte que teve sua execução suspensa e no seu traçado projetado foi criada duas décadas depois, a TI Trombetas/Mapuera em frações dos territórios de Roraima, Pará e Amapá. Diferente não aconteceu com a construção da hidroelétrica do Paredão, localizada a mais de 40 km dos limites do que mais tarde restou transformada na TI Yanomami, foi fulminada quando sua construção já havia sido iniciada.

A escolha de Roraima como lócus da pesquisa resultou acertada, afinal, a territorialização que se operou no estado fez compor um cenário onde se descortinam os desdobramentos do regime internacional do meio ambiente, capazes de construir um território equivalente a cerca de 47% da superfície do estado transformados em Áreas Protegidas, do ponto de vista ambiental, nas mais diferentes formas instituídas legalmente (Unidades de Conservação, Reserva Legal, áreas inaproveitáveis e Reserva de Proteção Privada do Patrimônio Natural – RPPN).

Também o Regime Internacional de Direitos Humanos, na vertente do indigenismo, impôs uma territorialização que reserva 46,3% da superfície territorial roraimense para

abrigar Terras Indígenas. São 33 das quais se destacam pelo tamanho A Yanomami, a Raposa Serra do Sol, a Wamiri-Atroari, Trombeta Mapuera e a São Marcos.

O resultado da territorialização construídas em Roraima, que como já se disse, torna indisponível mais de 93% de seu território para o desenvolvimento de atividades econômicas tradicionais, o transforma literalmente num Estado, cuja ocupação tem por fundamento a conservação da natureza (ambientalismo) e dos direitos humanos (indigenismo).

REFERÊNCIAS

ANJOS FILHO, R. N. dos. **O Direito à Autodeterminação dos Povos Indígenas: entre a Secessão e o Autogoverno.** Artigo. Versão revisada de trecho da tese “Direito ao Desenvolvimento de Comunidades Indígenas no Brasil”, apresentada ao Programa da Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, 2009.

BETSILL M. M.; CORELL, E. NGO Influence in International Environmental Negotiations: a framework for analysis. *Global Environmental Politics*, Massachusetts, v. 1, n. 4, nov. 2001.

AGENDA 21. **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992: Rio de Janeiro).** Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento: de acordo com a Resolução B° 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de 22-12-89, estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento: a Agenda 21 - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995.

ARENDT, Hannah. **As Origem do Totalitarismo.** Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Documentário, 1979.

ARENDT, H. **A Condição Humana.** Trad. Roberto Raposo, Posfácio Celso Lafer. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

ARON, R. **Paz e Guerra entre as Nações.** 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília/São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BARNES, B.; BLOOR, D. Relativism, Rationalism and the Sociology of Knowledge. In: HOLLIS, M.; LUKES, S. (ed.). **Rationalism and Relativism.** Cambridge: MIT Press, 1982. p. 21-47.

BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington.** A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 1994. Disponível em:

http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf. Acesso em: 15 set. 2014.

BECKER, B. K. Informação e Território. **Rev. Ciênc Hoje**, v. 20, n. 117, 2001. Disponível em: www.agbcuritiba.npg.com.br/textos/bertha.htm. Acesso em: 5 jan. 2013.

BOBBIO, N. **A Teoria das Formas de Governo**. Trad. Sérgio Bath. 10. ed. Brasília: UNB, 1997.

_____. Teoria Geral da Política. In: BOVERO, M. (org.). **A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. 9. imp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 13. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2010.

BOBBIT, P. **A Guerra e a Paz na História Moderna: o impacto dos grandes conflitos e da política na formação das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

BOLI, J.; THOMAS, G. (eds.). **Construindo Cultura Mundial, Organizações Internacionais Não-governamentais desde 1875**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

BONFIM, M. **A América Latina: males de origem**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 5 jan. 2013.

BRITO, M. C. W. **Unidades de conservação: intenções e resultados**. 2 ed. São Paulo: Annablume, 2003.

BROCKINGTON, D.; DUFFY, R. Capitalism and Conservation. In: BROCKINGTON, D.; DUFFY, R. (ed.). **Antipode Book Series**. Manchester, Ed. Wiley- Blackwell, 2011.

BUCHHOLZ, R. A. **Principles of Environmental Management: the greening of business.** Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1993.

BULL, H. **The Anarchical Society: a study of order in world politics.** New York: Columbia University, 1977.

BULL, H. **A sociedade Anárquica.** Trad. Sérgio Bath. 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília/São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS. **Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation.** Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2012.

CASTELLS, MI. **O Poder da Identidade.** A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAVAGNARI FILHO, G. L. Introdução à Defesa da Amazônia. Carta Internacional: Funag. **USP**, ano X, n. 107/108, p. 19-21, jan./fev. 2002. Disponível em: <http://www.unicamp.br/nee/art4.htm>. Acesso em: 18 out. 2011

CCPY. Comissão Pró-Yanomami. **Quem Somos. A Comissão Pró-Yanomami e suas Ações.** 2014. Disponível em: <http://www.proyanomami.org.br/v0904/index.asp?pag=htm&url=http://www.proyanomami.org.br/quem.htm>. Acesso em: 23 jan. 2014.

CERVO, A. L. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros.** São Paulo: Saraiva, 2008.

CHACON, V. **Globalização e Estados Transnacionais. Relações internacionais no século XXI.** Coord. Benjamin Abdala Junior. São Paulo: SENAC, 2002.

CISCDL Legal Brief. **The Principle of Common But Differentiated Responsibilities: Origins and Scope.** Canada. 2002. Disponível em: http://cisdl.org/public/docs/news/brief_common.Pdf. Acesso em: 15 jul. 2014.

COLARD, D. **Les Relations Internationales de 1945 à nos jours**. Paris: Armand Colin, 1999.

COLBY, M. **Environmental management in development: the evolution of paradigms**. Washington: World Bank, 1991. p. 193-213.

C.N.G. Conselho Nacional de Geografia. **Boletim Geográfico**, ano VII, n. 77, ago. 1949. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/19/bg_1949_v7_n77_ago.pdf. Acesso em: 15 ago. 2014.

COLARD, Daniel. **Les Relations Internationales de 1945 a nos jours**. Paris: Armand Colin, 1999.

COSTA, F. B. da. **Homens Invisíveis: relatos de uma humilhação social**. São Paulo: Globo, 2004.

COSTANZA, R. et al. The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital. **Nature**, v. 387, n. 15, may 1997.

COX, R. W. Gramsci, Hegemony and International Relations: an essay in method. **Millennium: J. Intern. Stud**, v. 12, n. 2, p. 162-175, 1983.

DALELIS, C.J. et al. **Mosaicos de áreas protegidas: reflexões e propostas da cooperação francobrasileira**. Ministério do Meio Ambiente; Embaixada da França No Brasil. CDS UnB, Brasília, 2010.

DALY, H. E.; COBB, J. B. **For the Common Good: redirecting the economy toward community, the environment, and a sustainable future**. 2. ed. Boston: BeaconPress, 1994.

DIAMOND, J. **Colapso**. Ascensão e queda das sociedades humanas. Trad. Ana Sampaio. Gradiva, 2008.

DOMINGUES, H. M. B.; PETITJEAN, P. Ecologia e Evolução: a Unesco na Amazônia (1946-1950). In: ALVES, J. J. de A. (org.). **Múltiplas Faces da História das Ciências na Amazônia**. Belém: EDUFPA, 2005. p. 271-285.

DOUGHERTY, J. E.; PFALTZGRAFT, R. L. **Relações Internacionais**. As teorias em confronto. Lisboa: Gradiva Publicações, 2003.

EGRI, C.; PINFIELD, L. As Organizações e a Biosfera: ecologia e meio ambiente. In: CLEGG, S.; HARD, C.; NORD, W. (org.). **Handbook de Estudos Organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998. p. 363-399.

EPE. **Prefácio, AAI – Avaliação Ambiental Integrada**. V. 1/2 EP510.RE.BR204 BCO-A-62-000.001-RE-R0, nov/2010.

ERIKSSON, M. K. **Manual on Human Rights Monitoring**. An Introduction for Human Rights Field Officers. Chapter 4. Disponível em: <http://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/nordem/publications/manual/previous/chapter04.pdf>.

FURLAN, R. C. **Cultura Política de Roraima**: transferências eleitorais e sua influência nas eleições municipais. Porto Velho: 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – DINTER, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade Federal de Roraima.

GIACOMELLI SOBRINHO, V.; SCHNEIDER, P. R. Análise bioeconômica do seqüestro florestal de carbono e da dívida ecológica: uma aplicação ao caso do Rio Grande do Sul. **Ciência Florestal**, Santa Maria, v. 18, n. 4, p. 493-510, out./dez. 2008.

GIBSON, D. **Ecology, Ideology and Power**. 2014. Amazon Review of the 2002 edition: Awesome Book Which Exposes Those in Big Business that Funded, Created, and Crafted Environmentalism and Why By Mark Fegley on August 23, 2006.

GILPIN, R. **The Political Economy of International Relations**. New Jersey: Princeton University Press, Princeton, 1987.

_____. **War and Change in World Politics**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1981.

GOLDSTEIN, J. S. **International Relations**. New York: Longman, 1999.

GOMES, J. de S.; OLIVEIRA, F. A. G. de Oa. Locke: entre os direitos naturais e universais. *POLYMATHEIA – Rev. Filos., Fortaleza*, v. III, n. 4, p. 221-236, 2007.

GONÇALVES, Williams. **Relações Internacionais**. Professor dos PPGs. Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e da Universidade Federal Fluminense. Porto Alegre, RS. 2012

HAASS, R. **Soberania do Estado deve ser Alterada na Era Globalizada**. Disponível em: <http://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2006/02/21/2003294021>. Acesso em: 5 jan. 2013.

HAAS, E. B. Technological Self-Reliance for Latin America. **The OAS Contribution. International Organization**, Cambridge, v. 34, n. 4, p. 541-570, aug. 1980b.

HALL, S. O interior da Ciência: Ideologia e a “Sociologia do Conhecimento”. In: HALL, S. **Da Ideologia**. Trad. Rita Lima. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980. .

HALL, S.; LUMLEY, B.; MCLENNAN, G. Política e Ideologia: Gramsci. In: HALL, S. **Da Ideologia**. Trad. Rita Lima. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980. .

HASENCLEVER, A.; MAYER, P.; RITTBERGER, V. Integrating Theories of International Regimes. **Review of International Studies**, v. 26, n. 1, p. 3-33, 2000.

_____. **Theories of International Regimes, Cambridge Studies in International Relations**. New York: Cambridge University Press, 1997.

HELD, D. et al. **Globalization Transformations: politics, economics, and culture**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

HENKIN, L. Direitos Humanos e Estado "soberania". **Georgia Rev. Direito Internac. Comparado**, v. 25, n. 1-2, p. 31-45, 1995.

HEYWOOD, A. **Ideologias Políticas**. Do liberalismo ao fascismo. Trad. Janaína Marcoantônio, Mariana Janikian. 1. ed, 1. impr. São Paulo: Ática, 2010.

HOBBS, T. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

IANNI, O. Globalização e Neoliberalismo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 12, n. 2, 1998.

IMAZON. 2010. Disponível em: <http://amazon.org.br/areas-protegidas-na-amazonia-brasileira-avancos-e-desafios-2/>. Acesso em: 18 jul. 2014.

INSTITUTO ACENDE BRASIL. White Papers, n. 1, ago. 2010. Disponível em: [http://www.acendebrasil.com.br/media/estudos/2010 WhitePaper 01 AcendeBrasil Rev2.pdf](http://www.acendebrasil.com.br/media/estudos/2010%20WhitePaper%2001%20AcendeBrasil%20Rev2.pdf). Acesso em: 16 jun. 2014.

IPCC. **Cambio Climático 2007: informe de síntesis**. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Ginebra: IPCC, 2007.

IUCN. **Protected Planet Report**. 2014. Disponível em: http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap_home/?18786/Protected-Planet-Report-2014. Acesso em: 22 ago. 2015.

IUCN. World Conservation Union. 1994. In: WCPA. **World Commission on Protected Areas**. WWF - World Wide Fund For Nature. May, 1999.

KEOHANE, R. **After Hegemony: cooperation and discord in the world economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and Independence**. Boston: Little Brown, 1977.

KINDLEBERGER, C. P. Dominance and Leadership in the International Economy – exploitation, public-goods, and free rides. **Internat. Stud. Quarterl.**, v. 25, n. 2, p. 242-254, 1981.

KING, L. A. **Institutional Interplay**: research questions. Background paper prepared for the IDGEC project. School of Natural Resources, University of Vermont, Burlington. 1997. Disponível em: http://mitpress.mit.edu/sites/default/files/titles/content/9780262015912_sch_0001.pdf. Acesso em: 16 jan. 2014.

KOTHARI, A. Protected Areas and People: the future of the past. Symposium on Sustaining Cultural and Biological Diversity in a Rapidly Changing World: Lessons for Global Policy'. **American Museum of Natural History**, New York, v. 17, n. 2, apr. 2008.

KRASNER, S. D. "Structural Causes and Regimes Consequences: Regime as Intervening Variables". IN: KRASNER, S. D. (org.). **International Regimes**. Ithaca; London: Cornell University Press, 1983a.

_____. Global Communications and National Power – Life on the Pareto Frontier. **World Politics**, v. 43, n. 3, p. 336-366, 1991.

_____. Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables. In: KRASNER, S. D. **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983a.

_____. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In: KRASNER, S. D. **International Regimes**. Ithaca, NY: Cornell University Press. 1983b.

LANCASTER, K. A **Economia Moderna**. Teoria e aplicações. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

LATOUR, B. **Políticas da Natureza**. Como fazer ciência na democracia. Trad. Carlos Aurélio Mota de Souza. Bauru: EDUSC, 2004.

LEFF, E. La Ecología Política em América Latina: un campo em construcción. In: ALIMONDA, H. (org.). **Los Tormentos de La Materia**: aportes para uma ecología política latinoamericana. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales, 2006b. p. 21-39.

LEOPOLD, A. F. **A Discussion Guide for a Sand County Almanac**. Disponível em: http://www.makingwisconsinhome.com/uploads/media/Sand_Co_Disc_Guide.pdf. Acesso em: 06 jan. 2014.

LINHARES, E. **Política Externa do Vizinho Distante**: estudo de caso da República Cooperativa da Guiana. Brasília: 2011. 172 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília.

LITTLE, P. E. Ecologia Política como Etnografia: um guia teórico e metodológico. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 85-103, jan./jun. 2006.

LOVELOCK, J. E. **Gaia**: a new look at life on earth. Oxford: Oxford University Press, 1979.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Brasil**. Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/sca/ppg7/capa/>. Acesso em: 15 mar. 2014.

LOCKE, J. **Segundo Tratado do Governo Civil**. 5. ed. São Paulo: Martin Claret, 2004.

_____. **Carta sobre a Tolerância**. Lisboa: Edições 70, 2000.

LUZ, E. Jornal “O Estado de S. Paulo”. Domingo, 01/02/2015. A10 Política.

MIRANDA, E. E. et al. **Alcance Territorial da Legislação Ambiental e Indigenista**. Campinas: Embrapa Monitoramento por Satélite, 2008. Disponível em: <http://www.alcance.cnpm.embrapa.br/conteudo/resultados.htm>. Acesso em: 14 dez. 2014.

MITHEN, S. **Depois do Gelo**. Uma história humana global, 20000-5000 a.C. Trad. Marcos Santarrita. Rio de Janeiro: Imago, 2005.

MONTANARI, I. **Cooperação Internacional Ambiental e a Política Demarcatória de Terras Indígenas**. Brasília: 2011. 220 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília.

MONTESQUIEU, C. **Do Espírito das Leis**. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010.

MORGENTHAU, H. J. **A Política entre as Nações**. A luta pelo poder e pela paz. Trad. Oswaldo Biato. Brasília: Editora Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, 2003.

NAJAM, Adil; PAPA Mihaela e TAIYAB Nadaa. 2012, p. 16). **Global Environmental Governance. A Reform Agenda**. 2012.

NGLS. ONU. **Un System Engagement with NGOs, Civil Society, the Private Sector, and other actors**. A compendium. United Nations Non-governmental Liaison Service(NGLS). German federal ministry for economic cooperation and development. New York and Geneva, 2005. Disponível em: <http://www.un-ngls.org/orf/compendium-2005-withCOVER.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

OIT. **Convenção n° 169 sobre Povos Indígenas e Tribais e Resolução referente à Ação da OIT**. Brasília: OIT, 2011.

OLIVEIRA, A. S. **Regimes Internacionais e a Interação entre a OMC e os Acordos Ambientais Multilaterais**. Mestrando em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

ONU. **Convention on Nature Protection and Wild Life Preservation in the Western Hemisphere. Opened for signature at the Pan American Union in Washington, on 12 October 1940**. Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nation. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20161/v161.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2014.

ONU. **TCA – Tratado de Cooperação Amazônica**. Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations. V. 1.202. 1980. 1. N. 19187-19209.

ONU. **State of the World's Indigenous Peoples**. 2015. Disponível em: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/2015/sowip2volume-ac.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2014.

OEA. **Nossa História**. 2013. Disponível em: http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp. Acesso em: 28 dez. 2013.

ONUBR – Nações Unidas no Brasil. **A ONU e a População Mundial**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-a-populacao-mundial/>. Acesso em: 14 dez. 2013.

OSTROM, E. **Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, E. A Behavioral Approach to the Rational-choice Theory of Collective Action. **American Political Science Review**, v. 92, n. 1, p. 1-22, 1998.

PNUMA. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza – síntese para tomadores de decisão 2011**. Disponível em: www.unep.org/greeneconomy. Acesso em: 9 mar. 2014.

RIBEIRO, D. **Falando dos Índios**. Rio de Janeiro: Fundação Darcy Ribeiro/Brasília: Editora UNB, 2010.

RIFKIN, J. **O sonho Europeu/Jeremy Rifkin**. São Paulo: M. Brooks, 2005.

ROSENBERG, N.; BIRDZELL JÚNIOR, L. E. **A História da Riqueza do Ocidente**. A transformação econômica do mundo industrial. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Record, 1986.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e Novos Direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Editora Peirópolis, 2005.

SARKAR, S. The Green Movement in West. **Alternatives**, v. 11, p. 219-254, 1986.

SERAFIN, R. Noosphere, Gaia, and the science of the biosphere. **Environmental Ethics**, v. 10, n. 2, p. 121-137, 1988.

SILVEIRA, E. D. **Socioambientalismo Amazônico**. Curitiba: Juruá, 2008

SIRVINSKAS, L. P. **Manual de Direito Ambiental**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SILVEIRA, Edson Damas da. Jornal “O Estado de S. Paulo”. Domingo, 01/02/2015. A10 Política.

SNIDAL, D. Coordination Versus Prisoners-Dilemma – Implications for International-Cooperation and Regimes. **Amer. Polit. Scienc. Review**, v. 79, n. 4, p. 923-942, 1985.

STEGER, M. A. et al. Political Culture, Postmaterialist Values, and the New Environmental Paradigm: A Comparative Analysis of Canada and the United States. **Political Behavior**, v. 11, n. 3, p. 233-254, 1989.

STERN, N. **Stern Review: the economics of climate change**. 2006. Disponível em: www.sternreview.org.uk. Acesso em: 21 dez. 2013.

SURVIVAL. **The International Law for Tribal People**. Disponível em: <http://www.survivalinternational.org/law>. Acesso em: 20 out. 2015.

TAVARES, R. N. **As Organizações Não Governamentais nas Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco/Fundação Alexandre Gusmão, 1999.

TORRES, H.; COSTA, H. **População e Meio Ambiente: debates e desafios**. São Paulo: Editora Senac, 2000.

UICN, WWF-BRASIL e IPÊ. Metas de Aichi: Situação atual no Brasil. Ronaldo Weigand Jr; Danielle Calandino da Silva; Daniela de Oliveira e Silva. Brasília, DF: UICN, WWF-Brasi e IPÊ, 2011.

UNEP, UICN. **Principles and Guidelines on Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas.**

VERÍSSIMO, Adalberto et al (Org.). **Áreas Protegidas na Amazônia Brasileira. Avanços e desafios.** 2011.

Belém: Imazon; São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011.

VIER, F. R. **São Francisco e o Pensamento Medieval.** Petrópolis: Vozes, 1975.

VIOLA, E. J. **O Movimento Ecológico no Brasil (1974-1986)** – do ambientalismo à ecopolítica. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_03/rbcs03_01.htm. Acesso em: 14 maio 2014.

VIZENTINI, P. F. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro.** Multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

VLACH, V. R. F. Estudo preliminar acerca dos geopolíticos militares brasileiros. **Terrabrasilis. Rev. Rede Bras. Hist. Geog. Geog. Hist.**, p. 4-5, 2003. Disponível em: <http://terrabrasilis.revues.org/359>.

WEBER, M. **Economia e Sociedade.** São Paulo: UNB, 2004.

WEFFORT, F. C. **Os Clássicos da Política.** Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”. 3. ed. São Paulo: Editora Ática, 1991.

WILLETTS, P. **What is a Non-Governmental Organization?** 2002. Disponível em: <http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/CS-NTWKS/NGO-ART.HTM>. Acesso em: 4 out. 2013.

WILSON, E. O. **The Diversity of Life.** Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1992.

WOLF, M. Uso da energia requer controle. Folha de São Paulo, 17 nov. 2007. Disponível em: <http://feeds.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1711200704.htm>. Acesso em: 21 out. 2014.

WOLFF, Simone. **A adequação da legislação ambiental à Convenção sobre Diversidade Biológica.** Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/chm/_arquivos/legisla.pdf. Acesso em: 15 ago. 2014.

WORD BANK. **Banco Mundial.** 2013. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator>. Acesso em: 13 set. 2014.

WORSTER, D. **Nature's Economy: the roots of ecology.** São Francisco: Sierra Club Books, 1977.

YOUNG, O. R. **International Cooperation: building regimes for natural resources and the environment.** Ithaca: Cornell University Press, 1989.

YOUNG, O. R. et al. **Institutional Dimensions of Global Environmental Change (IDGEC).** Bonn: Science Plan, 1999.

ZIMMERER, K. S. R. E.; BUCK, G. M. V. Globalization and Multi-spatial Trends in the Coverage of Protected-Area Conservation-1980/2000. **Ambio**, v. 33, n. 8, p. 520-529, dez. 2004.

ZIZEK, S. **A Ecologia é o Ópio do Povo.** 2010. Disponível em: <http://slavoj-zizek.blogspot.com.br/2010/01/ecologia-e-o-opio-do-povo-entrevista.html>. Acesso em: 14 out. 2014.

ZIMMERER, Karl S. Ryan E. e BUCK Galt, Margaret V. Globalization and Multi-spatial Trends in the Coverage of Protected-Area Conservation – 1980/2000, **Ambio**, Vol. 33, No. 8 (dezembro de 2004), pp. 520-529).