



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



TESE DE DOUTORADO

O Poder da União na Amazônia e a sua hipertrofia no espaço territorial de Roraima: de Vargas a Lula

ALESSANDRO TRAMUJAS ASSAD

PORTO ALEGRE

2016

O Poder da União na Amazônia e a sua hipertrofia no espaço territorial de Roraima: de Vargas a Lula

ALESSANDRO TRAMUJAS ASSAD

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 na modalidade DINTER – Doutorado Interinstitucional em Ciência Política.

Orientador: Professor Dr. Haroldo Eurico Amoras dos Santos

PORTO ALEGRE

2016

CIP - Catalogação na Publicação

Tramuja Assad, Alessandro

O Poder da União na Amazônia e a sua hipertrofia no espaço territorial de Roraima: de Vargas a Lula / Alessandro Tramuja Assad. -- 2016.
249 f.

Orientador: Haroldo Eurico Amoras dos Santos.

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, 2016.

1. Poder da União. 2. Amazônia. 3. Meio Ambiente. 4. Espaço territorial de Roraima. 5. Desenvolvimento Sustentável. I. Amoras dos Santos, Haroldo Eurico, orient. II. Título.

ALESSANDRO TRAMUJAS ASSAD

O Poder da União na Amazônia e a sua hipertrofia no espaço territorial de Roraima: de Vargas a Lula

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. Haroldo Eurico Amora dos Santos
Orientador – UFRR

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Prof. Dr.

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Zamir (*in memoriam*) e Belmari, que desde cedo me apontaram o caminho do bem e foram determinantes para minha formação como homem e cidadão.

À minha querida esposa Thayssa, que sempre me apoiou e com muita paz soube suportar os momentos difíceis dessa longa caminhada.

Aos meus filhos Gabrielle e Arthur, que permitiram minha ausência, mas souberam aproveitar os momentos juntos em família.

E, sempre, ao meu avô Arthur Tramuja Filho (*in memoriam*), que acreditou e proporcionou as condições necessárias a minha primeira formação acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Primeiro, quero agradecer a Deus, por minha existência e por tudo que tenho vivido, sempre.

Ao Ministério Público do Estado de Roraima, na pessoa da Doutora Elba Christine Amarante Moraes, Procuradora-Geral de Justiça e dos ex-Procuradores Gerais de Justiça Fábio Bastos Stica e Cleonice Andriago Vieira, pelo consistente apoio institucional.

Aos Professores Edson Damas e Antonio Valdeci Nobles pelo estímulo para dar mais um passo acadêmico, cursando o doutorado.

Um agradecimento especial ao Professor Haroldo Eurico Amoras dos Santos, meu orientador, profundo conhecedor das causas de Roraima, que sempre teve paciência, estimulou e acreditou no fim desse trabalho.

Não poderia deixar de fazer agradecimentos a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), na pessoa do Professor Paulo Visentini e a Universidade Federal de Roraima, através do Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e Caribe (NECAR) e toda sua equipe, professores e servidores.

Aos meus colegas do doutorado, pelos diálogos e debates em sala de aula.

ASSAD, Alessandro Tramuja, Junho, 2016. 262 fls. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2016.

RESUMO

A presente tese tem por objetivo analisar o Poder da União na Amazônia, sobretudo sua hipertrofia no espaço territorial de Roraima, tendo como marco temporal as ações políticas desenvolvidas a partir do Governo Vargas até Lula, a evidenciar dois períodos bem distintos para Amazônia brasileira. O desenvolvimentismo e a defesa nacional do Governo Vargas e dos Militares (1943-1985) e o da integração internacional e desenvolvimento sustentável, especialmente a partir do Governo Collor (1992) até o Governo Lula. Paralelamente ao tempo histórico da pesquisa, o surgimento do ambientalismo internacional, o fortalecimento dos mecanismos de proteção a um ambiente saudável e a absorção das demandas ambientais e dos interesses indígenas em texto constitucional produzido em ambiente democrático no Brasil/88, ocorre mudança de paradigma nas políticas públicas do Governo Federal para Amazônia. O desenvolvimento e a segurança nacional cedem espaço para uma postura eminentemente preservacionista do ambiente amazônico. A pesquisa confirma a supremacia do Poder da União na Amazônia e o seu desmedido uso quanto a restrição territorial do Estado de Roraima, em afronta ao pacto federativo estabelecido pela Constituição da República/88. A União não reparte equitativamente as obrigações de proteger o meio ambiente nacional entre as unidades federativas, impondo unilateralmente maiores restrições quanto ao uso das terras na região amazônica (periferia), em especial Roraima. É preciso uma postura menos centralizadora e mais cooperativa da União, compreendendo o pluralismo da Amazônia brasileira em cada uma das suas unidades federativas com mais independência externa, permitindo-lhes não apenas conservar, mas também produzir e incluir, buscando o almejado desenvolvimento sustentável.

Palavras-Chave: Poder da União, Amazônia, estado federado, meio ambiente, hipertrofia, espaço territorial de Roraima e desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

This doctoral thesis aims to analyze the Union Power in the Amazon, especially its enlargement in the sovereign territory of Roraima, with the time frame political actions developed from the Government Vargas to Lula, to high light two distinct periods for the Brazilian Amazon. The developmentalism and national defense Government and Military Vargas (1943-1985) and the international integration and sustainable development, especially from the Collor government (1992) to Lula's Government. Parallel to the history of research time, the emergence of international environmentalism, strengthening protection mechanisms to a healthy environment and absorption of environmental demands and indigenous interests in the constitutional text produced in democratic environment in Brazil / 88 occurs paradigm shift in public policy of the Federal Government to Amazon. The development and national security give way to an eminently conservationist stance of the Amazonian environment. The research confirms the supremacy of Union Power in the Amazon and its excessive use as a territorial restriction of the State of Roraima, going against the federal pact established by the Constitution of the Republic / 88. The Union does not divide evenly obligations to protect the national environment among federal units, unilaterally imposing greater restrictions on the use of land in the Amazon region (periphery), especially Roraima. A less centralized approach and more cooperative Union, with more external independence, including the pluralism of the Brazilian Amazon in each of its federal units, allowing them to not only conserve but also produce and include, seeking the desired sustainable development is necessary.

Keywords: Union Power, Amazon, federated state, environment , hypertrophy, territorial space of Roraima and sustainable development.

RESUMEN

Esta tesis tiene como objetivo analizar la Unión de alimentación en el Amazonas, en especial de su ampliación en el territorio soberano de Roraima, con las acciones políticas desarrolladas marco temporal de la Vargas Gobierno de Lula, para poner de relieve dos períodos distintos de la Amazonia brasileña. El desarrollismo y la defensa nacional y el Gobierno Militar Vargas (1943-1985) y la integración internacional y el desarrollo sostenible, especialmente por parte del gobierno de Collor (1992) para el gobierno de Lula. Paralelamente a la historia del tiempo de investigación, la aparición del ecologismo internacional, el fortalecimiento de los mecanismos de protección al medio ambiente sano y la absorción de las demandas ambientales y los intereses indígenas en el texto constitucional producidos en ambiente democrático en Brasil / 88 se produce cambio de paradigma en la política pública del Gobierno Federal a Amazon. El desarrollo y la seguridad nacional dan paso a una postura eminentemente conservacionista del medio ambiente amazónico. La investigación confirma la supremacía de la Unión de energía en el Amazonas y su uso excesivo como una restricción territorial del Estado de Roraima, que va en contra del pacto federal que establece la Constitución de la República / 88. La Unión no divide uniformemente obligaciones de proteger el medio ambiente nacional entre las unidades federales, imponiendo unilateralmente mayores restricciones en el uso de la tierra en la región amazónica (periferia), especialmente Roraima. Se necesita una postura menos centralizada y más cooperativo de la Unión, incluido el pluralismo en la Amazonia brasileña en cada una de sus unidades federales con independencia externa, lo que les permite no sólo conservar, sino también producen e incluyen, buscando el desarrollo sostenible deseado.

Palabras clave: Unión Poder, Amazon, estado federado, el medio ambiente, la hipertrofia, el espacio territorial de Roraima y el desarrollo sostenible.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa demonstrativo do novo modelo de desenvolvimento qualificado de sustentabilidade dos países que compõe a Amazônia

Figura 2 – Mapa demonstrativo das terras pertencentes a Espanha e Portugal.

Figura 3 – Mapa da Amazônia brasileira e internacional.

Figura 4 – Mapa demonstrativo da tipologia das florestas na Amazônia brasileira e nas demais regiões do Brasil.

Figura 5 – Mapa demonstrativo dos biomas no Brasil.

Figura 6 – Mapa demonstrativo dos biomas da Amazônia e da Amazônia legal.

Figura 7 – Mapa demonstrativo do clima na Amazônia e no Brasil.

Figura 8 - Mapa demonstrativo dos rios da Amazônia.

Figura 9 – Macrozee da Amazônia Legal – Fases, atividades e produto.

Figura 10 – Mapa demonstrativo do fortalecimento do corredor de integração Amazônia-Caribe.

Figura 11 – Mapa demonstrativo do fluxo estabelecido pelo MacroZEE referente ao fluxos do Bovino.

Figura 12 – Mapa demonstrativo do fluxo estabelecido pelo MacroZEE referente ao fluxos do Arroz.

Figura 13 – Mapa demonstrativo do fluxo estabelecido pelo MacroZEE referente ao fluxos do Milho.

LISTA DE SIGLAS

BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BR-163 Sustentável - Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável

CCZEE - Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional

CEE – Comunidade Econômica Europeia

CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisa da Amazônia

CNPQ - Ciência e Tecnologia, pela Financiadora de Estudos e Projetos

CONABIO - Comissão Nacional de Biodiversidade

CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

CO2 - gás carbônico

COP3 – 3ª Conferência das Partes

COP7 - 7ª Conferência das Partes

COP 15 - Conferência de Copenhague sobre as Alterações Climáticas

COP18 – 18ª Conferência das Partes

COP21 – 21ª Conferência das Partes

ECO92 - Conferência das Nações Unidas realizadas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento no Brasil

ECOSOC - Conselho Econômico e Social da ONU

EUA – Estados Unidos da América

FEMARH - Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos

FINEP - Conselho Nacional de Pesquisa

FMI – Fundo Monetário Nacional

FLONA - Floresta Nacional

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

GATT - Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade)

G-7 – Grupo dos 7 Países Industrializados

GEE – Emissões de Gases de Efeito Estufa

Ha – Hectares

IBAMA - Instituto Nacional do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IIHA - Instituto Internacional da Hiléia Amazônica
IMAZON - Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
iNDC - Contribuição Nacionalmente Determinada
IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change
IUPN - Union for Conservation of Nature

MMA – Ministério do Meio Ambiente

OIs – Organizações Internacionais
OMM - Organização Meteorológica Mundial
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OSCIP - Sociedade Civil de interesse público
OTCA - Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAS - Plano Amazônia Sustentável
PARNA – Parque Nacional
PIN - Programa de Integração Nacional
PPCDAm - Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAP - Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
PNUMA - Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPG7 - Programa Piloto para a Proteção de Florestas Tropicais do Brasil
PPTAL - Programa Piloto de Proteção das Terras Indígenas na Amazônia Legal
PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste

RDA - República Democrática Alemã

SIVAM/SIPAM - Sistemas de Vigilância e Proteção da Amazônia
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPEVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
STF - Supremo Tribunal Federal
SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

TCA – Tratado de Cooperação Amazônica

T.F. - Território Federal

TI – Terra Indígena

UC – Unidade de Conservação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

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

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

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

ZAE – Zoneamento Agroecológico

ZEE – Zoneamento Ecológico Econômico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
PARTE I	
1. O PODER POLÍTICO E O FEDERALISMO NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA.....	21
1.1 O Estado Moderno: elementos essenciais.....	21
1.2 O Poder Político e o Poder Jurídico.....	33
1.3 Federalismo e Estado federado: conceito, características e modelos predominantes.....	36
1.4 O Federalismo no Brasil: evolução histórica e constitucional.....	46
1.5 O Pacto Federativo a partir da Constituição Federal de 1988.....	59
1.6 Repartição de competências: a divisão de poder entre a União, Estados e Municípios.....	64
1.7 A garantia do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais como objetivo fundamental da Federação brasileira.	65
1.8 A soberania nacional e a defesa do meio ambiente, como princípios da ordem econômica da Federação brasileira.....	69
PARTE II	
2. O MEIO AMBIENTE E O TERRITÓRIO AMAZÔNICO NA ORDEM INTERNACIONAL.....	74
2.1 Soberania: a relativização do seu conceito tradicional e o surgimento do regime internacional de proteção dos direitos humanos.....	77
2.2 A construção da temática ambiental na ordem internacional: o ambientalismo internacional.....	83
2.3 A Amazônia como novo espaço ambiental da humanidade: relativizando a soberania sobre o território amazônico.....	86
2.4 O Aquecimento global: revigorando o discurso ambiental sobre a floresta amazônica..	94

2.5 A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD): importantes acordos e instrumentos ambientais foram firmados no encontro internacional.....	99
2.6 Convenção sobre Diversidade Biológica: criação das áreas protegidas visando preservação do meio ambiente.....	101
2.7. A Convenção das Mudanças Climáticas: considerações sobre o efeito estufa e o Protocolo de Kyoto.....	106
2.8. O Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais (PPG-7).....	110

PARTE III

3. GEOPOLÍTICA DA AMAZÔNIA BRASILEIRA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SEU DESENVOLVIMENTO.....117

3.1. A geopolítica da Amazônia brasileira.....	121
3.2. Amazônia brasileira: a construção dos limites do seu território, conceitos, bioma e os seus habitantes.....	129
3.2.1 A construção dos limites do seu território.....	129
3.2.2 O conceito e as diversas formas de aceção da Amazônia.....	136
3.2.3 O bioma da Amazônia:.....	143
3.2.4 A população amazônica: processo histórico da formação da população.....	150
3.3. As políticas públicas para Amazônia brasileira a partir da Era Getúlio Vargas.....	152
3.4 A política de ocupação das terras amazônicas no Governo Militar: o significado do lema “ <i>integrar para não entregar</i> ”.....	159
3.5 As políticas públicas para Amazônia no período de redemocratização: da era Sarney a Lula.....	165
3.6 O Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia como novo vetor para o desenvolvimento para região: áreas protegidas.....	173
3.7 O novo Código Florestal: considerações sobre a expressão Amazônia Legal e a ideologia da sustentabilidade.....	183

PARTE IV

4. O PODER DA UNIÃO NO ESPAÇO TERRITÓRIO-AMBIENTAL DO ESTADO DE RORAIMA.....	192
4.1. Da criação do Território Federal do Rio Branco a sua institucionalização como estado federado: novos poderes e limites político-administrativos.....	194
4.2. O Estado de Roraima: limites, bioma, atividades e os seus habitantes.....	201
4.3. A persistência do Poder União nas decisões políticas sobre as terras do Estado de Roraima.....	202
4.4. As terras indígenas e as unidades de conservação no Estado de Roraima.....	207
4.5. As restrições quanto ao plantio da cana-de-açúcar no Estado de Roraima através do Zoneamento Agroecológico da cana-de-açúcar – ZAE estabelecido pelo Decreto 6961/2009.....	212
4.6. O Estado de Roraima como corredor ecológico no Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia e sua posição estratégica com os países fronteiriços e do Caribe Central.....	219
4.7. O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Estado de Roraima: atual fase e perspectivas para o desenvolvimento sustentável.....	225
Considerações Finais.....	234
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	238

Introdução

A presente tese tem por objetivo analisar o Poder da União na Amazônia, sobretudo sua hipertrofia no espaço territorial de Roraima. Em primeira instância, trata-se da análise da política de intervenção estatal na Amazônia, destacando-se o período que se estende de 1930 até 2010, relativo aos governos de Getúlio Vargas a Lula; em segunda instância, privilegia uma análise da formação e desenvolvimento territorial do Vale do Rio Branco, que corresponde a atual configuração do ex-Território Federal do Rio Branco (1943), depois Território Federal de Roraima (1962), transformado em estado de Roraima, pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Esse interstício permite bem verificar a mudança de paradigma nas políticas públicas direcionadas para a Amazônia. São duas gerações bem distintas de políticas públicas de desenvolvimento regional. Há a geração de políticas de desenvolvimento que enfatiza a extração de matérias-primas e a produção de *commodities* que transformariam o Brasil em celeiro do mundo, a partir da ocupação territorial com base na segurança nacional, do “integrar para não entregar”. Esta geração vem cedendo espaço desde a CF-1988 para a ideologia da sustentabilidade socioambiental, que privilegia a postura de caráter muito mais preservacionista da natureza e de seus recursos naturais, seguindo a orientação dada pelos acordos ambientais firmados na órbita internacional, assim como pelo Regime Internacional dos Direitos Humanos dos Indígenas.

Referida mudança do enfoque que pode ser chamado de desenvolvimentista para a atual ideologia da sustentabilidade socioambiental ou do desenvolvimento sustentável, enfatiza o princípio da preservação da natureza e a equidade social. Suas “idas e vindas” revelam, porém, profundas contradições embutidas nas políticas públicas do Governo Federal em relação a Amazônia, associada aos chamados interesses nacionais que são assim definidos pelo Governo Federal/União, os quais também sempre despertam interesses dos países do norte¹, na condição de agentes financiadores, potências industriais que controlam a maior parte da riqueza gerada no mundo.

¹ Países do Norte correspondem aos países industrializados considerados desenvolvidos (EUA, Canadá, Grã-Bretanha, Alemanha, França, Itália e Espanha, além de Dinamarca, Noruega e Suécia) e países do sul são países majoritariamente agrícolas e emergentes como Brasil, China, Índia, África do Sul.

Por sua vez, as unidades federativas que compõem a Federação no espaço amazônico brasileiro são quase sempre tratadas de forma residual ou mesmo como irrelevâncias políticas quando se trata do encaminhamento das definições nos fóruns internacionais da ONU, que definem as metas diretrizes e compromissos dos países quanto aos regimes internacionais das mudanças climáticas, da diversidade biológica ou da biodiversidade, dos direitos humanos, terras indígenas e das áreas ambientais institucionalmente protegidas.

Com o surgimento, fortalecimento e desenvolvimento do ecologismo após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), observa-se que o ambientalismo internacional se expande de tal forma que nas últimas duas décadas e meia passou a influenciar o direcionamento dos recursos mundiais. Os empréstimos ofertados pelo Banco Mundial, por exemplo, passaram a ser condicionados à adoção de rígidas políticas ambientais com a definição de áreas protegidas, seja para estabelecer unidades de conservação, seja para demarcação de terras indígenas ou quilombolas, camuflando uma forma de política estabelecida “de fora” visando restringir o uso do território nacional, especialmente o Amazônico. O Programa de Proteção das Florestas Tropicais na Amazônia – PPG7 mostra isso de maneira bastante clara, de como o projeto foi introduzido e influenciou o comportamento do Poder Executivo e dos demais órgãos ambientais de âmbito nacional.

A pesquisa apresentará ainda as configurações territoriais da mais nova unidade da federação e a influência exercida pelo Poder da União na definição das políticas públicas do Estado, que ainda padece do poder de controlar e usar o seu próprio território, dificultando sua mínima estruturação em favor do desenvolvimento das forças produtivas e dos níveis de bem-estar da sociedade roraimense.

Quanto à composição, o trabalho encontra-se dividido em quatro partes, além das considerações finais. Na parte I, “O Poder Político e o Federalismo na Ordem Constitucional brasileira”, compreenderá conceitos e expressões essenciais de Ciência Política, o Estado como organização soberana no seu território, a sua relativização pelo ambientalismo e direitos humanos; que ao final depende das estruturas objetivas de poder, forjadas pelas forças que o compõem, dentre as quais se insere o tipo de federalismo que vingou ou prosperou ao longo da sua trajetória histórica. Por isso é tão essencial revisitar a evolução histórica e constitucional do federalismo brasileiro. Em tal quadro evolutivo merece atenção especial o pacto federativo consolidado na Constituição Federal de 1988, que, embora enfatize

dispositivos legais que estabelecem a divisão do Poder entre a União, Estados e Municípios, procura não perder de vista os aspectos políticos que determinaram este pacto, sob a perspectiva da expressão de Machado de Assis, que chama a atenção para as lutas do “Brasil real contra o Brasil oficial”. É nesse sentido que se faz a análise da garantia constitucional do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais, objetivos fundamentais do pacto federativo. O estudo revelará que no plano do direito vigente no país, na esfera do Brasil oficial, já existem mecanismos para dispensar tratamento plural pelo Poder Central em relação às unidades federativas, seja entre aquelas que não compõem a Amazônia, seja entre aquelas que formam as diferentes amazônias brasileiras, isto é, os diferentes territórios amazônicos brasileiros, que foram enfeixados no conceito de Amazônia Legal, como bioma único. De um lado isso implica na relação da ecologia como se o território fosse constituído por um único bioma com a economia local, regional, nacional e internacional, globalizada em quase todos os espaços, mas apreendida pelo Estado federal, e agora apropriada e reduzida às dimensões dos supostos interesses do “povos das florestas e ribeirinhos, povos tradicionais”, dando-se tratamento secundário aos interesses das populações urbanas da Amazônia, que representam mais de 75% da população regional.

Na Parte II, sob o título “O meio ambiente e o território amazônico na ordem internacional”, demonstrar-se-á como a temática ambiental passou a ser inserida na ordem internacional, os sinais da relativização do conceito tradicional de soberania e o surgimento do regime internacional de proteção aos direitos humanos. Observar-se-á como o ambientalismo introduziu no senso comum que o direito a um ambiente saudável está inserido no rol dos direitos humanos e, nessa condição, mereceu e ainda está a merecer proteção e maior atenção pela comunidade internacional, trazendo reflexos na soberania territorial dos países que integram a ordem mundial. Cresce o interesse de outros países pela Amazônia, não mais com a primeira pretensão de ocupá-la, mas agora de restringir o uso do seu território, que passa a ser considerado um espaço ambiental para humanidade. O debate do aquecimento global será abordado, ressaltando que não existe apenas o discurso embasado pelos relatórios do IPCC, mas também outra versão científica a explicar o aumento da temperatura da terra. No fim, a importância da Conferência das Nações Unidas realizadas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento no Brasil (ECO 92), marco histórico da assinatura de vários acordos na

esfera ambiental como a Convenção sobre a Diversidade Biológica, a Convenção das Mudanças Climáticas e o Programa para Proteção das Florestas Tropicais- PPG-7.

Na parte III, sob o título “Geopolítica da Amazônia brasileira e as políticas públicas para o seu desenvolvimento”, apresentar-se-á o que se compreende por Amazônia brasileira, a construção dos limites do seu território, conceitos, bioma e os seus habitantes, que não se limitam apenas aos índios e ribeirinhos. Para constatar a mudança de diretriz do Poder Central em relação a Amazônia, far-se-á uma breve visita à história do processo de ocupação e desenvolvimento da região, desde Getúlio Vargas até o Governo Lula, destacando-se nesse interstício o Governo Militar e, por fim, o período da Nova República (1985-1990), que ensejou a consolidação do regime liberal-democrático que compreende os governos Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); seguido pelo lulo-petismo de 2003-2010. Esta leitura é essencial para se contextualizar, à luz dos novos vetores de política internacional, as complexas mudanças de paradigma nas políticas públicas direcionadas para a Amazônia, quando as ações de natureza preservacionistas passam a ser aplicadas, mediante a orientação dada pelos acordos ambientais firmados na órbita internacional. Do ponto de vista do interesse epistemológico quanto aos rebatimentos domésticos dessa política internacional, será observado dois importantes instrumentos normativos: um de natureza estratégica – o macrozoneamento ecológico-econômico da Amazônia; e o outro legal – o novo Código Florestal (Lei nº 12651/2012).

Na Parte IV da pesquisa o centro das atenções estará voltado ao Estado de Roraima, desde a sua institucionalização ainda como território federal em 1943 e sua transformação em estado federado, em 1988, com novos poderes e limites político-administrativos implantados a partir da posse do governador em 1991. É essencial que se desvende a Amazônia na qual Roraima se inscreve, seus limites, bioma(s), atividades e população, pois a ideia de Amazônia única ou una é produto do Brasil oficial, traço ideológico do Estado autoritário. Existem diversas “amazônias”, tanto da perspectiva da ecologia, quanto do ponto de vista das formações socioambientais que compõe a região e construíram seus diversos territórios. Mesmo após a criação do Estado de Roraima, demonstrar-se-á que a União, na prática, não tem permitido a nova unidade federativa a destinação e uso de seus espaços geográficos. As restrições quanto ao plantio da cana-de-açúcar estabelecidas pelo decreto federal nº

6.961/2009 também constitui exemplo de limitação imposta em tal grau somente ao Estado de Roraima. Por fim, analisar-se-á a nova posição do Estado de Roraima no macrozoneamento ecológico-econômico da Amazônia, como corredor ecológico Brasil-Caribe, sua atual condição de território-rede, capaz de produzir e integrar regiões e países com fluxos produtivos de alimentos agrícolas e a pecuária. O zoneamento ecológico-econômico (ZEE) do Estado de Roraima precisa ser concretizado em sintonia com os novos parâmetros estabelecidos pelo Código Florestal vigente e o Macrozoneamento Econômico Ecológico da Amazônia, possibilitando a melhor destinação e uso das terras no Estado de Roraima.

PARTE I

1. O PODER POLÍTICO E O FEDERALISMO NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA.

Antes de fazer qualquer consideração sobre a federação brasileira, torna-se necessário compreender que o Estado, em qualquer de suas formas ou tipo, é uma organização humana e, como tal, trata-se de produto da História e, assim sendo, ele faz parte de determinado contexto histórico, fruto das relações humanas, sociais, econômicas e políticas de seu tempo. Neste sentido, o Estado se apresenta como a quintessência do poder humano, que é o poder político. Se o estado não detiver determinados monopólios, como o da violência legítima (expresso no poder de suprimir liberdades individuais e até mesmo de suprimir vidas, p. ex.), de impor tributos e de fazer que suas leis sejam respeitadas, então ele não se revestirá do fundamento da soberania territorial e, por consequência, não poderá ser chamado de Estado.

Não se trata aqui de se fazer o estudo dos tipos de Estado referenciados por parte da doutrina, como por exemplo, a Cidade-Estado e o Império Medieval e nem mesmo os indícios mais antigos sobre o federalismo.² Trata-se de se considerar a existência de uma sociedade política organizada, fixada num território e com um poder institucionalizado para satisfazer os interesses gerais dos seus membros. No presente caso, busca-se configurar o modelo federal que inspirou os diversos Estados Federais contemporâneos.

1.1 O Estado Moderno: elementos essenciais

Enquanto organização que enfeixa estruturas de poder, o estado existe há vários milênios. Mas no século XVII, surgiu o embrião institucional de um tipo determinado de organização estatal que veio se revelar extremamente eficaz e eficiente como forma de organizar e empoderar os diversos interesses sociais e econômicos de determinados reinos europeus e suas estruturas de poder. Este estado nasceu como resultado da desintegração

² Para Rodolfo de Stefano citado por Dalmo de Abreu Dallari, os tipos fundamentais de Estado podem ser reduzidos a três: a *Cidade Estado*, o *Império Medieval* e o *Estado Moderno*. (2012, p. 78).

econômica da sociedade feudal, que se processava visivelmente desde meados do século XV, com a ascensão do Absolutismo, a reboque ou sob o manto, portanto, dos interesses mercantis ou econômicos do capitalismo mercantil que já avançava na Europa.

Os fundamentos político-institucionais dessa nova organização nasceram em 1648 no bojo de dois importantes acordos internacionais (o de *Munster* e o de *Osnabruck* - Alemanha), que juntos selariam a Paz de Westfalia, colocando fim à Guerra dos Trinta Anos, que havia devastado a Alemanha. Desde então foram se debilitando e até mesmo feneendo e morrendo instituições antigas – como as dos laços de sangue como fundamentos do poder sobre determinado território – para dar lugar às novas instituições políticas. Estes acordos, além de institucionalizarem o mapa e a balança do poder no continente europeu, estabeleceram parâmetros políticos que serviram de referência para o modelo de Estado moderno, e, principalmente, para a soberania estatal.

Quanto à ideia de que os Tratados de Paz de Westfalia acima mencionados constituem o nascedouro do Estado Moderno há evidente convergência entre os historiadores e pesquisadores do tema, pois, segundo Dalmo de Abreu Dallari:

Os tratados de paz de Westfalia tiveram o caráter de documentação da existência de um novo tipo de Estado, com a característica básica de **unidade territorial dotada de um poder soberano**. Era já o *Estado Moderno*, cujas marcas fundamentais, desenvolvidas espontaneamente, foram se tornando mais nítidas com o passar do tempo e à medida que, claramente apontadas pelos teóricos, tiveram sua definição e preservação convertidas em objetivos do próprio Estado. (DALLARI, 2012, p. 78).

O arranjo da organização política acordada em Westfalia que concebia o poder pleno de um ente sobre determinada base territorial e seus ocupantes revelou-se instituição de extrema eficácia ao longo dos últimos três séculos, inclusive como arranjo político “para se estabelecer uma ordem internacional no mundo moderno” (BEDIN, 2000, p. 159). É relevante esclarecer, no entanto, que essa novidade político-institucional não se instalou ou se estruturou de forma sincrônica no espaço europeu, mas foi ocorrendo de forma diacrônica. Em tal contexto, o estado que Portugal exportou e implantou na sua colônia sul-americana foi o Estado Absolutista e suas instituições como o patrimonialismo, o clientelismo, o regime do

monopólio estatal do comércio e o sistema monárquico hereditário (vide o período 1580-1640).

Neste sentido, a modernidade nasceu na Inglaterra e na França, e foi se estendendo aos poucos para os demais países, até formarem espécie de sistema europeu de estados modernos. No entanto assinala-se que este sistema de estados se desenvolveu tendo por pano de fundo a ideia da inexistência da presença de qualquer autoridade global efetiva que seja capaz de controlar ou resolver disputas armadas. Na sequência histórica, apesar de a globalização se constituir num fenômeno dominante de caráter planetário, que afeta a vida e os interesses de todos os povos da terra, vindo a fragilizar a ideia do Estado soberano absoluto, Eric Hobsbawm chama a atenção para reforçar o fato concreto de que, mesmo assim: “[...] do ponto de vista político e militar, os Estados territoriais continuam a ser as únicas autoridades efetivas” (HOBSBAWM, 2007, p.28).

O arranjo de Westfalia se projetou ao longo do tempo, se estendendo para praticamente toda a Europa, sofrendo adequações de acordo com os usos e costumes de cada povo. Nesse sentido, Vignali destaca que, a partir da instituição westfaliana:

Os Estados aceitaram a coexistência de várias sociedades políticas e aceitaram a possibilidade de que estas sociedades tivessem o direito de ser entidades independentes, o direito de assegurar sua existência e, ademais, de ser tratada em igualdade de condições. (VIGNALI, 1993, p. 161).

O avanço da concepção política de Westfalia foi se materializando sobre os escombros da autoridade política papal e das suas instituições políticas que asseguraram por diversos séculos a supremacia da Igreja Católica e do poder imperial do Papa e, na sequência, significou a descentralização territorial do poder na Europa, na medida em que foram surgindo e se estabelecendo novos estados territoriais. Ressalve-se, porém, que essa relação entre território e poder político não significou, de imediato, a criação do Estado-nação, fenômeno que somente veio se materializar no século XIX, conforme defende Hobsbawm (1990, p. 27):

Antes de 1884, a palavra *nación* significava simplesmente “o agregado de habitantes de uma província, de um país ou de um reino” e também “um

estrangeiro”. Mas agora era dada como “um Estado ou corpo político que reconhece um centro supremo de governo comum” e também “o território constituído por esse Estado e seus habitantes, considerados como um todo” – e, portanto, o elemento de um Estado comum e supremo é central a tais definições, pelo menos no mundo ibérico (HOBSBAWM, 1990, p.27).

A Paz de Westfalia não criou, portanto, de imediato e por atos formais de governo, o Estado-nação, pois como assinala Fernando Henrique Cardoso (2013, p.51), invocando Tocqueville: “*não são as leis em si mesmas que fazem o destino dos povos ou que produzem os grandes acontecimentos, mas sim “o espírito do governo”*” (CARDOSO, 2013, p.51).

De fato, embora no século XVII, alguns dos estados fossem nações, como a França; e outros fossem impérios como a Áustria, apenas no século XIX, com a ascensão do nacionalismo, o estado e a nação passaram a se fundir em uma identidade, ensejando o aparecimento de uma sociedade internacional moderna integrada por Estados territoriais independentes e soberanos, embora, para Eric Hobsbawm, nas últimas quatro décadas este Estado territorial venha perdendo,:

[...] por várias razões, o monopólio tradicional da força armada, boa parte de sua própria estabilidade e do poder que anteriormente tinha e, cada vez mais, o sentido fundamentado da legitimidade, ou, pelo menos da aceitação de sua permanência, que permite aos governos impor obrigações consensuais aos cidadãos, como o pagamento de impostos e serviço militar. (HOBSBAWM, 2007, p.30).

Esta organização política poderosa nascida na Europa do século XVII se projetou daquele continente para as colônias europeias, mas o estado medieval europeu chegou bem antes, através do Estado Absoluto, o qual, segundo Norberto Bobbio (1998):

Trata-se então de um regime político constitucional (no sentido de que seu funcionamento está sujeito a limites e regras preestabelecidas), não arbitrário (enquanto a vontade do monarca não é ilimitada) e, sobretudo de tradições seculares e profanas (BOBBIO, 1998, p.02-03).

Na Europa, o Estado moderno surgiu da tensão do sistema policêntrico e complexo dos senhorios de origem feudal para chegar e construir o “Estado territorial concentrado e

unitário através da chamada racionalização da gestão do poder e da própria organização política imposta pela evolução das condições históricas materiais” (BOBBIO, 1998, p. 426).

Ocorre que na América do Sul esse embate entre o Estado absolutista e o Estado moderno foi travado entre as elites absolutistas ibéricas (Espanha e Portugal) e as elites “criollas” hispânicas e as luso-brasileiras, herdeiras políticas dos legados europeus. Esses choques de interesses, das ideias e práticas de elites resultaram nas guerras de independência das colônias contra os colonizadores travadas no primeiro quartel do século XIX, espécie de subproduto histórico das guerras napoleônicas europeias.

Trata-se das lutas das colônias pela conquista de suas soberanias territoriais. O sistema colonial hispânico se fragmentou dando origem nesse período a nove novos estados soberanos (Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Peru, Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela), enquanto o sistema colonial português manteve a sua unidade sob o Império do Brasil. O triunfo da soberania nas independências das colônias americanas foi marcado quase sempre por uma retórica retumbante a expressar doutrina anticolonialista, com destaque para o venezuelano Simón Bolívar, ao mesmo tempo em que se cultivou o sentimento de solidariedade de um país para com os outros e “uma grande desconfiança em relação às práticas correntes no âmbito das relações internacionais” (BULL, 2002), principalmente nas ex-colônias hispânicas nas suas relações com o Império do Brasil.

No mesmo período em que as colônias sul-americanas conquistavam suas soberanias, os principais países europeus (França, Espanha, Portugal e Grã-Bretanha) se enfrentavam nas decisivas batalhas das guerras napoleônicas, ao final das quais emergiu vitoriosa a Grã-Bretanha, potência dominante do século XIX até meados do século XX, e sua “*pax britânica*”, que tem como marco político-institucional o Congresso de Viena (1815).

O Estado resultante desse embate dos colonizados contra os colonizadores, certamente foi fruto de instituições coloniais transplantadas para as Américas, como o regime de comércio, o regime escravocrata, o patrimonialismo, o coronelismo, clientelismo e outras instituições; mas também é resultante das interações dos europeus com os espaços desconhecidos, supostamente vazios, do Novo Mundo que configuram práticas inovadoras e

diferentes das matrizes coloniais com as etnias autóctones, imigrantes e demais formações sociais.

Do ponto de vista político, neste contexto, o essencial a ser considerado dessas interações entre os colonizadores e os colonizados reside, no caso brasileiro, na evidência histórica concreta de que o Estado conseguiu manter a unidade territorial do Brasil após sua independência política de Portugal, obtendo o reconhecimento de sua soberania pelo conjunto dos Estados nacionais que formavam a sociedade política internacional, principalmente as potências europeias Inglaterra e França e a potência regional americana Estados Unidos da América (EUA). Os demais países sul-americanos também se emanciparam do jugo político hispânico, nesse primeiro quarto de século, à exceção das possessões francesa, holandesa e inglesa.

Observa-se que, independentemente, de sua matriz colonial, cada estado tem em relação ao seu território e a sua população, o que Hedley Bull chama de "**soberania interna**", ou seja, a supremacia sobre todas as demais autoridades dentro daquele território e com respeito a essa população; de outro, detêm o que se poderia chamar de "**soberania externa**", que consiste não na supremacia, mas na independência com respeito às autoridades externas. A soberania dos estados, interna e externa, existe tanto no nível normativo como no factual. (BULL, 2002, p. 13).

Os recortes observados por Hedley Bull quanto aos aspectos formais e informais da soberania são fundamentais para o entendimento da natureza do poder estatal. A declaração formal pactuada no âmbito da sociedade internacional quanto a igualdade soberana dos Estados se abriga no campo das poderosas forças de convencimento do Direito e da diplomacia, na dimensão do conceito formal de soberania (*soft power*). A efetivação ou materialização dessa soberania e independência depende, porém, da capacidade material de cada Estado, expressa através do seu poder econômico e força militar (*hard power*). Na linha hobbesiana, Hedley Bull (2002, p. 13) reforça o entendimento de que os Estados precisam tanto afirmar a sua soberania interna e externa, quanto exercer o monopólio político da violência legítima que lhe foi democraticamente reconhecido ou concedido, pois:

A comunidade política independente que simplesmente afirma o direito à soberania (ou é julgada soberana por outros), mas se não pode exercer na prática esse direito não é propriamente um Estado (BULL, 2002, p.13).

Dentro desse entendimento há de se ressaltar o ideal de exclusividade territorial como a única base para a soberania do Estado, principalmente porque no caso brasileiro, segundo Raimundo Faoro, o Estado constitui ator decisivo para o processo de formação nacional, a partir da destacada importância de seus “estamentos burocráticos” na vida brasileira (CARDOSO, 2013, p. 228).

Mas afinal que ente político é este? Pode-se dizer que, ainda que de modo abreviado, a palavra “*Estado*” advém do latim “*status*”, que significa “*estar firme*” e que a situação permanente de convivência, diretamente ligada à política, aparece inicialmente no escrito “O Príncipe” de Nicolau Maquiavel, em 1513 (DALLARI, 2012, p. 59), que assim se manifesta sobre Estado:

Quando é necessário deliberar sobre uma decisão da qual depende a salvação do Estado, não se deve deixar de agir por considerações de justiça e injustiça, humanidade ou crueldade, devendo-se apenas visar à glória ou salvação do Estado e à manutenção da sua liberdade, rejeitando-se tudo mais. (1992, p. 419).

O Estado ao qual Maquiavel se refere é o Estado Absolutista Monárquico do século XVI, que não possuía necessariamente uma identificação com o povo ou com a própria sociedade, mas sim sua dominação sobre os homens como principal característica. Foi este Estado monárquico absolutista que se projetou institucionalmente no tempo histórico e deu forma política ao Estado moderno, e que veio possibilitar e facilitar “um ulterior desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo” (SOARES, 2001, p. 87). Foram as bases e os traços político-institucionais deste Estado monárquico absolutista que a Coroa Portuguesa transferiu para a colônia americana, com rebatimentos os mais diversos na formação do Estado e da sociedade brasileira.

Neste mesmo sentido, Luciano Gruppi chama atenção para o fato de que:

Maquiavel, ao refletir sobre a realidade de sua época, elaborou não uma teoria do Estado moderno, mas sim uma teoria de como se formam os Estados, de como na verdade se constitui o Estado moderno. (GRUPPI, 1980, p. 12).

Já para Thomas Hobbes, o Estado seria resultado de um contrato, ou seja, um contrato social, que o homem cansado de ser lobo dele próprio, em que prevaleceria a disputa, o egoísmo e a rivalidade, marcando um quadro social de incertezas e clima permanente de insegurança, visualizou a necessidade de encontrar a paz social e com isso a harmonia, segurança e proteção. Para tanto, Hobbes concebe que nesse cenário de batalhas e guerras de todos contra todos, a insegurança predominará se não houver um poder suficientemente grande para restabelecer a segurança. A consequência deste cenário é de que:

Numa tal situação não há lugar para a indústria, pois seu fruto é incerto; conseqüentemente não há cultivo da terra, nem navegação, nem uso das mercadorias que podem ser importadas pelo mar; não há construções confortáveis, nem instrumentos para mover e remover as coisas que precisam de grande força; não há conhecimento da face da Terra, nem cômputo do tempo, nem artes, nem letras; não há sociedade; e o que é pior do que tudo, um constante temor e perigo de morte violenta. E a vida do homem é solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta (HOBBS, 1979, p.76).

Dessa forma Thomas Hobbes traz para o centro da discussão sobre o Estado a questão da segurança ou as consequências da ausência de proteção contra a violência do homem. Essa relação independe do tipo ou da forma de Estado. Norberto Bobbio assinala neste sentido que qualquer que seja a motivação ou o formato do Estado, este constitui uma estrutura de poder que organiza as relações sociais (poder) “através de procedimentos técnicos preestabelecidos (instituições, administração), úteis para a prevenção e neutralização dos casos de conflito e para o alcance dos fins terrenos que as forças dominadoras na estrutura social reconhecem como próprias e impõem como gerais a todo o país” (BOBBIO et al, 1999, p.428).

Mesmo havendo divergências na doutrina contemporânea, quanto às funções e objetivos do Estado, algumas características ou elementos comuns na conformação do Estado

Moderno são consensuais, sintetizados da seguinte forma: *o povo, o território, sua finalidade e poder*. E, a conjugação desses elementos, proporciona ao Estado a força vital que a doutrina denomina por *soberania*. O primeiro registro histórico de utilização do termo soberania foi identificado na obra de Philippe de Remi Beaumanoir – nos *Livres des Coutumes et des Usages de Beauvoisis*³, escrita entre 1280 e 1283.

Já a idéia de soberania no sentido político surge com Jean Bodin que, no final do século XVI, expusera o conceito do poder soberano do Estado, isto é, uma instância de autoridade que podia resolver todas as pendências e arbitrar qualquer decisão (WEFFORT, 1991, p. 61). Até então, o mais elevado poder de comando era apenas isso: uma idéia. Essa idéia de soberania juntamente com o 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), e que 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, 1576).

Ao longo do tempo, a concepção de soberania absoluta de Bodin foi sofrendo reinterpretações até se chegar na atualidade à discussão sobre o conceito de soberania relativa. Para Dalmo de Abreu Dallari a soberania pode ser concebida de duas maneiras distintas:

[...] como sinônimo de *independência*, e assim tem sido invocada pelos dirigentes dos Estados que desejam afirmar, sobretudo ao seu próprio povo, não serem mais submissos a qualquer potência estrangeira; ou como expressão de *poder jurídico mais alto*, significando que, dentro dos limites da jurisdição do Estado, este é que tem o poder de decisão em última instância, sobre a eficácia de qualquer norma jurídica. (DALLARI, 2012, p. 90). (Grifos do autor).

³ “*Chacuns barons est souverain en sa baronie; le rois est souverains par dessus tous*”. In José Eduardo Faria, O Direito na Economia Globalizada. 1ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2000. p. 18. Citado num francês arcaico por Georg Jellinek: “*Çascuns barous est sovraïns en sa baronie. Voïrs est que le rois est sovraïns par desor tous. in Teoría General del Estado. Tradução da 2ª edição alemã de Fernando de los Ríos Urruti. Mexico: Compañia Editorial Continental SA. p. 366.*”

Neste sentido, o consenso fundamental constitutivo do sistema internacional interestatal, tal como se configurou a partir da Idade moderna, é o reconhecimento recíproco das soberanias, inicialmente fundamentadas em razões dinásticas e depois lastreadas no povo (soberania popular) ou na nação (soberania nacional). Pode-se dizer que *povo* é o conjunto dos cidadãos de um Estado, com direitos e deveres que os acompanham mesmo quando se encontram fora de seu território. Neste sentido, “*povo é o conjunto de pessoas que fazem parte de um Estado.*” (BASTOS, 2004, p. 77).

Esta concepção de soberania é corroborada por pensadores como Raymond Aron, por exemplo, de autonomia das unidades políticas, cada uma com capacidade de defesa e exclusividade de poderes dentro do seu território. Para Aron, o conceito tradicional de Estado moderno é definido:

[...] antes de tudo pelo comportamento unitário de uma unidade política, cuja soberania se estende sobre o território com limites precisos, que podem ser traçados no mapa. O soberano (...) pode impor sua vontade sobre todo o território do Estado. Em outras palavras, tem o monopólio da força militar dentro desse território” (ARON, 2002, p.499).

Observa-se assim que a soberania encontra limitações diante da realidade do sistema internacional, formado na atualidade por aproximadamente duzentos (200) estados nacionais, dos quais menos de dez (10) tem capacidade real no sentido político, militar e econômico de exercerem esta soberania: França, Itália, Alemanha, Reino Unido, Rússia, Japão, China, Índia e Estados Unidos, capacidade esta exposta claramente durante o período da Guerra Fria, em que o sistema foi dividido em dois blocos, o bloco atlântico e o bloco soviético.

O Brasil orbitou, por exemplo, quase sempre em torno dos Estados Unidos (EUA) e sua demanda para compor o Conselho de Segurança da ONU como membro permanente (Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia e China) com poder de veto tem sido sistematicamente ignorada, apesar de ser um dos fundadores da ONU. Ou seja, um único país do Conselho Permanente da ONU tem poder para vetar a deliberação de todos os demais países.

Em síntese, “*o território é a base geográfica do Estado. É dizer, aquela parcela do globo terrestre que se encontra sob sua jurisdição*”. (BASTOS, 2004, p. 69). Não existe

estado sem território. O território delimita a ação soberana do Estado, marco político-institucional que vem da Paz de Westfalia. Ver-se-á adiante que o Estado pode ser subdividido internamente, fazendo-se recortes quanto à forma, à estrutura e distribuição de competências, e, segundo esses critérios, é considerado unitário ou federal.

Esta organização que detém o monopólio da violência legítima sobre determinado território foi instituída pelo processo civilizatório da humanidade para assegurar, segundo Hobbes, o controle da violência humana e assegurar a segurança necessária ao desenvolvimento das relações sociais; para Adam Smith o Estado deve ser forte para assegurar a defesa do território contra as ameaças externas e resolver os conflitos entre os seus habitantes, mas não deve interferir diretamente na alocação dos recursos produtivos da sociedade, considerando que os mecanismos de mercado, baseados na liberdade econômica, são mais eficientes e eficazes do que o Estado.

A rigor existem várias discussões doutrinárias travadas sobre a finalidade, papéis e funções do Estado Moderno. Deste ponto de vista, Dalmo de Abreu Dallari apresenta síntese interessante sobre a finalidade e os papéis a serem desempenhados pelo Estado moderno, sintetizado da seguinte maneira:

[...] verifica-se que o Estado, como sociedade política, tem um fim geral, constituindo-se em meio para que os indivíduos e as demais sociedades possam atingir seus respectivos fins particulares. Assim, pode-se concluir que o fim do Estado é o bem comum, entendido este como conceituou o Papa João XXIII, ou seja, o conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana. (DALLARI, 2012, p. 112).

O quarto elemento de constituição do Estado Moderno, o *poder*, é a expressão dinâmica da ordem política. Esse tipo de *poder* tem características específicas que o torna diferente de outros grupos sociais tendo em vista seu caráter supremo, composto de coação irresistível em relação aos indivíduos e grupos que formam sua população. O *poder* do Estado, ou poder soberano, é superior aos demais poderes internos e equivalente aos externos (AZAMBUJA, 1998, p. 49).

Os elementos comuns coligidos e examinados até aqui mostram que não há consenso na doutrina sobre o seu preciso significado. A este respeito Dalmo de Abreu Dallari observa que:

Encontrar um conceito de Estado que satisfaça a todas as correntes doutrinárias é absolutamente impossível, pois sendo o Estado um ente complexo, que pode ser abordado sob diversos pontos de vista e, além disso, sendo extremamente variável quanto à forma por sua própria natureza, haverá tantos pontos de partida quantos forem os ângulos de preferência dos observadores. E em função do elemento ou do aspecto considerado primordial pelo estudioso é que este desenvolverá o seu conceito. Assim, pois, por mais que os autores se esforcem para chegar a um conceito *objetivo*, haverá sempre um *quantum* de subjetividade, vale dizer, haverá sempre a possibilidade de uma grande variedade de conceitos. (DALLARI, 2012, p. 119).

De fato os pensadores mais conhecidos apresentam diferentes concepções de Estado, como Thomas Hobbes, que conceitua este ente político como:

A única maneira de instituir tal poder comum, capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembléia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. (...) Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim *civitas*. É esta a geração daquela grande Leviatã, ou antes, (para falar em termos mais reverentes) daquele Deus Mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa. (HOBBS, 1988, p. 105-106).

O enfoque hobbesiano do Estado traz a idéia do poder absoluto e, ao mesmo tempo, a possibilidade do pacto social, pautada tal relação pela força das armas, pois “os pactos sem a espada não passam de palavras”. É que para Hobbes, a segurança interna e externa está em suas mãos, as mesmas que detém a legislação suprema e o direito de guerra e paz. (MONTEIRO, 1979). Ao mesmo tempo, João Paulo Monteiro chama atenção para o contexto histórico do pensamento de Hobbes, que se insere em um processo histórico bem definido de lutas sociais e econômicas: os conflitos entre o poder real e o poder do Parlamento, na Inglaterra do século XVII, e nessa realidade política, “*optou pelo fortalecimento extremado da autoridade, pelo militarismo do executivo, pelo controle severo de todas as formas de criação intelectual*” (MONTEIRO, 1979).

Por outro lado, a história mostra que a Inglaterra optou pela solução liberal de John Locke, na medida em que o Parlamento inglês, em 1689, decidiu pela instituição da separação

e a autonomia dos poderes, “[...] *fazendo prevalecer a mentalidade civil, admitindo a pluralidade de confissões religiosas e proporcionando a liberdade de pensamento e de expressão*” (idem, 1979).

Tendo em vista essa diversidade de concepções sobre a figura estatal, J. J. Gomes Canotilho traz síntese que incorpora os diversos elementos básicos do Estado enquanto organização política singular:

O estado é, assim, uma forma histórica de organização jurídica do poder dotado de qualidades que a distinguem de outros “poderes” e organizações de poder. Quais são essas qualidades? Em primeiro lugar, a qualidade de poder soberano. A soberania, em termos gerais e no sentido moderno, traduz-se num poder supremo no plano interno e num poder independente no plano internacional. Se articularmos a dimensão constitucional interna com a dimensão internacional do Estado poderemos recortar os elementos constitutivos deste: (1) poder político de comando, (2) que tem como destinatários os cidadãos nacionais (povo = sujeitos do soberano e destinatários da soberania); (3) reunidos num determinado território. (CANOTILHO, 1999, p. 86).

A abordagem de Canotilho traz para a análise alguns elementos da *soberania relativa* ao propor que o recorte dos elementos constitutivos do Estado seja realizado do ponto de vista da articulação do exercício do poder interno com a dimensão internacional do Estado, destacando que a soberania consiste no poder supremo do Estado sobre o seu território e poder independente em relação aos demais Estados nacionais. Ou seja, reconhece-se implicitamente que há certa interdependência entre o poder supremo do Estado no plano doméstico e sua independência ou soberania relativa na dimensão internacional.

1.2 O Poder Político e o Poder Jurídico.

Para Thomas Hobbes, “o poder de um homem (universalmente considerado) consiste nos meios de que presentemente dispõe para obter qualquer visível bem futuro” (HOBBS, 1979, p.53), dividindo o poder em duas categorias: original ou instrumental, *em que o maior dos poderes humanos é aquele que é composto pelos poderes de vários homens, unidos por consentimento numa só pessoa, natural ou civil, que tem o uso de todos os seus poderes na dependência de sua vontade: é o caso do poder de um Estado* (idem, 1979, p.53).

O poder é assim uma força (militar e/ou econômica) a serviço de uma idéia (ideologia), com o pressuposto de que seja uma força nascida da vontade social (legitimidade política), destinada a conduzir o povo na obtenção do bem comum, tendo capacidade, quando necessário, de impor aos indivíduos a atitude que ela determinar (violência legítima); nessas condições tem-se a figura do Estado.

Aristóteles nos trouxe essa noção de que “*o homem é um animal essencialmente político*”, exaltando o ideal realista da Cidade, que faz da liberdade dos cidadãos a condição prévia de toda organização justa, regulada pela lei enquanto expressão política da ordem natural, levando em conta a situação da cidade e de sua história, assim como a composição do corpo social (CHÂTELET, 2000, p. 21). Indispensável para a vida em sociedade, o poder nas sociedades complexas e a sua organização política constitui o próprio Estado. Celso Ribeiro Bastos sintetiza referida questão trazendo a ideia de que o poder é algo intrínseco à vida coletiva, independentemente da cultura:

[...] é algo intrínseco a todas as formas de organização social, ou melhor, é ele fruto de todas as formas de organização. Ele exerce uma função de coordenação e de coesão entre os integrantes de uma sociedade. Sem o poder não existiria ordem, organização dentro de uma sociedade e essa rumaria ao caos, pois o poder é natural em qualquer tipo de sociedade. O poder é um fenômeno social e bilateral, uma vez que decorre da união de duas ou mais vontades, sendo que uma sempre prevalece sobre outra. O poder é indispensável para a vida em sociedade e para a organização do Estado. (2004, 89).

Em tal sentido o poder consiste na capacidade de que é dotado um indivíduo ou um grupo social de limitar as alternativas de comportamento de outro indivíduo ou grupo social, visando a objetivos próprios. O grupo social só se mantém e se conserva mediante o poder. (CARVALHO, 2001, p. 76).

A observação desse fenômeno político relativo à capacidade de um indivíduo, grupo social ou uma organização influir sobre os demais atores mostra que o poder é capacidade multidimensional, pois ele é exercido através de meios econômicos (poder econômico), por meios bélicos (poder militar) e através do Estado (poder político) e de outros mecanismos.

O poder político decorre da própria soberania, tendo em vista que os Estados sendo unidades políticas soberanas possuem o poder de força que em tese é o suficiente para fazer

com que suas decisões sejam cumpridas e respeitadas e também serve para preservar os próprios interesses fundamentais do Estado, ou seja, “o poder político é aquele exercido no Estado e pelo Estado.” (BASTOS, 2004, p. 92).

Dessa forma, o poder político pode ser entendido como a capacidade desta organização impor a sua vontade às demais e à sociedade em geral. Em suma:

[...] o poder político não é um valor, mas uma relação entre homens. A guerra ou a diplomacia é expressão do poder político do Estado, já que o conflito entre vontades é uma constante na política internacional. (ARON, 1985, p. 99).

Denota-se assim que o poder político difere de qualquer outro poder, tanto “a) quantitativamente, pelo seu âmbito espacial e pessoal; b) qualitativamente, por ser irresistível e dominante; c) quanto por sua finalidade, já que objetiva a realização da ordem social.” (CARVALHO, 2001, p. 77). Ocorre que o exercício desse poder se expressa através de regras, de organismos e mecanismos instituídos pelo Estado através de seu sistema político-institucional, os quais constituem as bases do seu poder jurídico. Esta estrutura de poder decorre do fato de que o exercício do monopólio da violência legítima não pode ser exercido dentro do Estado “enquanto pura e exclusivamente força bruta; ele há de dizer sempre porque veio, tornando-se nesse discurso, necessariamente, um poder jurídico”. (Bastos 2004, p. 93). No entanto, deve-se ficar atento à observação de Miguel Reale de que “o poder, por conseguinte, nunca deixa de ser substancialmente político, para ser pura e simplesmente jurídico.” (REALE, 1960, p. 115).

Vale dizer, não se pode admitir o poder do Estado como estritamente político e nem sustentá-lo exclusivamente em um poder jurídico (idem, 1960, pags. 77, 106 e 107). De fato, o poder político requer a legitimidade que é obtida pelo apoio das forças sociais e econômicas da nação, pois, na ausência dessa sustentação, o Estado se reduzirá a sua capacidade de obter meios e recursos com base na força e, em algumas circunstâncias, pela força bruta.

Celso Ribeiro Bastos caminha no mesmo sentido de Miguel Reale, quanto a interpretação da natureza do poder político na sua relação com o poder jurídico, enfatizando que:

[...] mesmo que o poder se apresente com a aparência de mero poder político, procurando ser eficaz na consecução de objetivos sociais, sem preocupação com o direito, ele já participa, ainda que em grau mínimo, da natureza jurídica. E mesmo quando tiver atingido o grau máximo de juridicidade, tendo sua legitimidade reconhecida pela ordem jurídica e objetivando fins jurídicos, ele continuara a ser, igualmente, poder político, capaz de agir com plena eficácia e independência para a consecução de objetivos não jurídicos. (2012, p. 117).

Delineados os contornos do Estado e seu componente central – *o poder* --, far-se-á a seguir a análise dos mecanismos de seu exercício em função do seu respectivo território, o que diz respeito à forma de Estado. Em síntese, se refere à teoria do Estado federal. Deste ponto de vista, Santos H.E.A destaca que o federalismo se apresenta:

[...] tanto sob o recorte nacional, que diz respeito ao arranjo político de distribuição de poder territorial entre as unidades políticas que compõem o Estado Nacional, isto é, de articulação do poder nacional com os poderes regional e local; quanto do ponto de vista da formação de uma Federação Regional, englobando dois ou mais Estados nacionais, que dariam lugar a um Estado supranacional. (SANTOS, 2012, p.105).

E aqui reside a questão central desta tese, que se propõe fazer a análise desse arranjo político de distribuição de poder territorial entre as unidades políticas que compõem o Estado Nacional, isto é, de articulação do poder nacional com os poderes regional e local.

Portanto, no item seguinte ingressaremos na parte teórica do federalismo, corrente de pensamento que orientou a formação de vários estados nacionais, inclusive da República Federativa do Brasil, e seus rebatimentos no território roraimense.

1.3 Federalismo e Estado federado: conceito, características e modelos predominantes

O termo “Federação” origina-se do vocábulo latino “*foedus, foederis*”, que traduz a ideia de “pacto”, “aliança”, “união”. (TEMER, 2000, p. 57) Assim, etimologicamente, Federação e Confederação têm a mesma origem. Apesar de não serem equivalentes, podem exprimir o mesmo sentido. Por sua vez, o conceito de Federalismo também apresenta divergência entre os doutrinadores. Há vários contornos teóricos, mas nunca um conceito que apresenta apenas uma forma de interpretação.

Historicamente, merece forte destaque o Federalismo surgido em 1787, quando as Treze Colônias Norte-Americanas decidiram unir-se para a formação dos Estados Unidos da América, desmembrando-se, desta forma, da então Grã-Bretanha. No início, vigorava o Sistema Confederativo, surgido com o objetivo básico de preservar a soberania de cada um dos antigos territórios coloniais britânicos. Porém, cada entidade detinha determinada soberania, o que enfraquecia o pacto, e, sendo assim, com a sua premente debilitação deixou de atender às necessidades de governo eficiente comum do vasto território então recém-libertado da Grã-Bretanha.

O sistema confederativo se organiza com base no pressuposto do poder desconcentrado, que se revelou ineficiente e de baixa eficácia dentro da estratégia de organização das ações de controle, proteção e geração de riquezas dos territórios das ex-colônias britânicas. Por isso, Paulo Gustavo Gonet Branco destaca que o surgimento da original fórmula federativa construída pelos americanos quanto a organização do poder político estatal por sobre os territórios ex-coloniais, resultante da UNIÃO dos interesses dos Estados, formando arranjo político-institucional inédito:

O propósito de aprimorar a união entre os Estados redundou na original fórmula federativa, inscrita pela Convenção de Filadélfia de 1787 na Constituição elaborada, conforme se vê no preâmbulo da Carta, em que se lê: “nós, o povo dos Estados Unidos, a fim de formarmos uma União mais perfeita...”. (2012, p. 855).

É relevante ressaltar que, no início das negociações, nem todos os estados pactuaram com o arranjo federativo, sob o argumento de que perderiam autonomia e soberania, sem ganharem vantagens adicionais. Durante a Revolução nos EUA, as suas províncias, especialmente aquelas que não faziam parte da "Confederação da Nova Inglaterra" que não possuíam laços entre si, verificaram a necessidade de buscar a união em prol de um mesmo objetivo, ou seja, a sua independência.

Paulo Gustavo Gonet Branco destaca que o movimento histórico nos Estados Unidos foi viabilizado pelo arranjo singular que agasalhava de forma inovadora os interesses territoriais locais:

Os antigos Estados soberanos confederados deixaram de ser soberanos, mas conservaram a sua autonomia, entregando a uma nova entidade, a União, poderes bastantes para exercer tarefas necessárias ao bem comum de todos os Estados reunidos. Passaram, por outro lado, a compor a vontade da União, por meio de representantes do Senado. (BRANCO, 2012, p. 855/856).

Assim, quando declarada à independência em 1776, todas se proclamaram “Estados Soberanos”, elaborando cada uma das províncias, suas próprias constituições e aquilo que se convencionou chamar de “*Federalist Papers*” que em seu art. 2º dizia: “Cada estado conserva sua soberania, liberdade e independência”. (HAMILTON; MADSON; JAY 1993, p.11).

É importante repisar que o Federalismo americano nasceu da inoperância que faliu o modelo Confederativo, ante o descumprimento de suas regras. Naquele momento histórico, os americanos entenderam ser necessária a criação de um modelo com maior poder de coerção e rigidez do laço que possuíam com a União.

No entanto não há consenso absoluto dentre os historiadores em relação à tese de que o federalismo americano seja o modelo de referência para o surgimento do Federalismo sul americano, na medida em que o pensamento federalista remonta ao Estado Grego, quando as *polis* se uniam em tempos de guerra ou para a realização dos jogos desportivos. Ocorre que, nestes casos, a união era por certo período de tempo, e, as cidades-estados não perdiam sua soberania, caracterizando-se mais como uma Confederação.⁴

Dalmo de Abreu Dallari se situa dentre os que recepcionam a hipótese de que o Estado Federal constitui um fenômeno político do mundo moderno, inexistente na Antiguidade e na Idade Média, pois só aparece no século XVIII, embora reconheça que inúmeras alianças conjunturais e restritas quanto aos objetivos, tenham ocorrido entre estados antes do século XVIII, não implicando a totalidade dos interesses de todos os integrantes. Dalmo de Abreu Dallari ressalta ainda, *in verbis*:

⁴ *Confederação* é uma associação de Estados soberanos, usualmente criada por meio de tratados, mas que pode eventualmente adotar uma constituição comum. Na Confederação, os Estados constituintes não abandonam a sua soberania. As confederações costumam ser instituídas para lidar com assuntos cruciais como defesa, relações exteriores, comércio internacional e união monetária. Em termos políticos modernos, uma confederação é normalmente limitada a uma união permanente de Estados soberanos para o propósito de adotar uma ação comum frente a outros Estados. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Confederação](http://pt.wikipedia.org/wiki/Confedera%C3%A7%C3%A3o), Acesso em: 27 fev. 2013.

Régis Fernandes de Oliveira descreve a Confederação como uma união de Estados independentes, soberanos, ou seja, a Confederação é pessoa de direito público que representa os Estados confederados internacionalmente, sem que estes percam a sua soberania. Dessa forma, os estados confederados guardam o direito de secessão, de se opor ao pacto federativo. (p. 180).

O Estado Federal é, portanto, uma aliança ou união de estados. Entretanto, em qualquer época da história humana encontram-se referências a alianças entre estados, reconhecendo-se que só algumas constituíram federações, o que demonstra, desde logo, que essa união deve apresentar algumas peculiaridades importantes que a distinguem das demais. (2012, p.256).

Nelson de Freitas Porfírio Júnior traz elementos ou registros históricos que ilustram a tese do federalismo como fenômeno da modernidade, ilustrando sua observação da seguinte forma:

[...] embora alguns autores apontem a Confederação Helvética, surgida em 1291, como o primeiro exemplo de aliança federativa entre Estados, reconhece-se geralmente que o Estado Federal moderno nasceu apenas em 1787, com o surgimento dos Estados Unidos da América [...]. (JÚNIOR, 2004, p. 4/5).

Em tal contexto, firmamos o entendimento de que o Federalismo é fenômeno político da história política moderna, surgido no século XVIII, pelo menos da forma como o entendemos atualmente.

É que a fenomenologia política do ente estatal apresenta diversidade histórica tão ampla e complexa que abre inúmeras possibilidades conceituais consistentes a partir da observação da sua expressão histórica, que implica também em dificuldades para se chegar a consensos amplos sobre o conceito de Federalismo. Para Konrad Hesse (1998), o Federalismo deve ser entendido como um princípio político fundamental, que tem como meta unificar as somas políticas diferenciadas em um conjunto de regras comuns, colocadas de modo a levar a efeito uma colaboração comum entre seus componentes.

De fato, o Federalismo tem como princípio origem a existência da união de Estados autônomos formando um sistema nacional comum, que pode ser uma Federação, mas poderá não ser. Por isso, torna-se relevante distinguir Federação dentro do conceito de Federalismo. José Oliveira Baracho, por exemplo, apresenta referida distinção da seguinte forma:

O termo federalismo, em uma primeira perspectiva, vincula-se às idéias, valores e concepções do mundo, que exprime filosofia compreensiva da adversidade na unidade. A federação é entendida como forma de aplicação concreta do federalismo, objetivando incorporar as unidades autônomas ao exercício de um governo central, sob bases constitucionais rigorosas. Vincula-

se também, o federalismo ao pluralismo, bem como à idéia de descentralização. (BARACHO, 1995, p. 122).

Outros autores seguem nessa trilha de que o federalismo está ancorado no princípio da repartição de competência e poder, onde o poder central tem limites e fronteiras que não pode ultrapassar, verdadeiro muro invulnerável à autoridade do Estado Federal (BONAVIDES, 1997, p. 83), assim como Giovanni Clark que o concebe como resultado de:

[...] uma aliança, pacto escrito dentro dos limites constitucionais, onde se fragmenta ou descentraliza o poder político, através de mais de um centro de poder (central e periféricos). Dessa forma, existe um poder central soberano a União, e os poderes periféricos, entes federados, com sua autonomia. (CLARK, 2001, p. 63/64).

Dentro de tal concepção do federalismo, o Estado Federal aparece como “um modo de ser do Estado”, sendo um arranjo político ou forma de organizar o poder estatal sobre determinado território que enfeixa infinitas possibilidades de arranjos formais de estabelecer o poder, no sentido de se definir: quem manda no território, no que manda cada ente político da federação e onde manda cada ente político (no caso brasileiro: União/Estado Federal, estado-membro, município). Trata-se, portanto, de:

[...] uma organização descentralizada, tanto administrativamente quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competências entre o governo central e os locais, consagrada na Constituição Federal, em que os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão. (BRANCO, 2012, p. 860).

A essência do Federalismo consiste na definição de quem exerce o poder sobre determinados temas ou assuntos dentro do território nacional, a partir do que revela-se essencial o respeito recíproco às esferas de cada competência, tanto do governo central (União) quanto dos governos locais ou periféricos (Estados-membros e municípios, no caso brasileiro). Significa ainda que o poder central tem fronteiras que não podem ser ultrapassadas, porque representam invasão do espaço político-institucional dos demais entes da federação.

Dadas as inúmeras possibilidades de arranjos políticos sob a concepção do Estado Federal, torna-se necessário apontar e diferenciar as principais características do Federalismo,

tais como os termos soberania, autonomia e competência no seu espaço territorial, de extrema importância para a compreensão dos demais itens da presente tese.

Como já estudado em tópicos anteriores, quanto à formação do Estado Federal norte-americano, denota-se que a sua concepção tem como base a união de Estados (Estados-membros) para a formação da União. Com essa união, passa-se a ter só um ente dotado de soberania, que é o próprio Estado Federal, e não mais os Estados considerados isoladamente.

Dessa união dos Estados-membros para a formação da União, resulta uma primeira e, talvez, a mais marcante característica do Federalismo, ou seja, somente o Estado Federal possui *soberania*, enquanto que os Estados-membros possuem, tão somente, *autonomia*. Assim, a soberania, no federalismo, é atributo do Estado Federal como um todo. Os Estados-membros dispõem de outras características – a característica da autonomia, que não se confunde com o conceito de soberania. (BRANCO, 2012, p. 856).

Para José Afonso da Silva, a soberania é entendida como poder não subordinado ou condicionado a qualquer outro, ou seja, é o "[...] poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação." (SILVA, 2004, p. 100). Por outro lado a autonomia, para o mesmo autor, é vista como autodeterminação limitada pelo poder soberano, quer dizer, "[...] governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal." (idem, 2004, p. 100).

Outra característica fundamental é a de que do ponto de vista jurídico, a base da Federação repouse na aceitação comum e soberana da Constituição que subordina todos os membros da União, requerendo, ao mesmo tempo, o fim da soberania das unidades estaduais, processo que já foi descrito como “um suicídio de Estados” (DALLARI, 1986, p. 15-16). Isso implica em que a descentralização administrativa e política seja assegurada aos Estados-membros na própria Constituição. Neste sentido Paulo Gustavo Gonet Branco destaca a importância fundamental do pacto institucionalizado através da Constituição Federal e o papel desta enquanto instrumento central de validação tanto das estruturas de poder do Estado Federal quanto das suas relações com os poderes locais:

A Constituição Federal atua como fundamento de validade das ordens jurídicas parciais e central. Ela confere unidade à ordem jurídica do Estado Federal, com o propósito de traçar um compromisso entre as aspirações de cada região e os interesses comuns às esferas locais em conjunto. A Federação gira em torno da Constituição Federal, que é o seu fundamento jurídico e instrumento regulador. (BRANCO, 2012, p. 857).

Aqui reside um dos desafios centrais da constituição da Federação, que é o de fazer a repartição do poder de mando do Estado, tanto em relação às funções do Estado, quanto no pertinente à ocupação, destinação e uso do território e seus recursos, através da definição das competências tanto no sentido vertical, quanto no horizontal das estruturas de poder.

No sentido vertical há que se definir distribuição do poder entre a União e os Estados-membros, quanto às atribuições atinentes a determinadas matérias, as quais devem ser regulamentadas e implementadas pelos entes constitucionalmente escolhidos para tanto. No sentido horizontal, devem ser definidas as competências segundo as funções legislativas, executivas e judiciárias.

Do ponto de vista jurídico-formal, como assevera Paulo Gustavo Gonet Branco “*a repartição de competências consiste na atribuição, pela Constituição Federal, a cada ordenamento de uma matéria que lhe seja própria*” (BRANCO, 2012, p. 857), mas do ponto de vista político, trata-se de resultado de processos históricos, marcados por lutas econômicas, sociais e políticas, travadas pelas inúmeras representações dos interesses que compõem a sociedade. Do ponto de vista jurídico, a forma como estas competências previstas na Constituição Federal serão repartidas, se, no caso, serão concentradas na União ou nos Estados, é o que determinará o tipo de Federalismo adotado pelo Estado, como será visto no próximo item que trata dos tipos de Federalismo. Essa forma ou formas são resultados dos jogos políticos travados no seio da sociedade, em torno dos diversos interesses das forças sociais e econômicas que a compõem, expressos através de suas lideranças.

Como já dito anteriormente, em outro íterim, deve ser assegurado ao Estado-membro não só a autonomia, mas, também, a forma de sua participação na vontade federal. Esta participação dos Estados-membros na vontade federal é outra importante característica da Federação, pois possuem voz ativa na formação da vontade da União, expressa, principalmente, por meio das leis.

Por fim, como forma de ser mantido o pacto federativo, prevalece o princípio de que o poder de cada estado-membro se restringe ao seu próprio território, sendo excepcionalíssima a possibilidade de intervenção de um ente federado em outro. A este respeito, Paulo Gustavo Gonet Branco assinala que “[...] o Estado Federal dispõe do instituto da intervenção federal, para se autopreservar da desagregação, bem como para proteger a autoridade da Constituição Federal.” (2012, p. 860).

Essas características não são unânimes na doutrina,⁵ muito embora elas sejam predominantes na organização do Estado Federal a nível internacional. A base normativa do Estado Federal tem sido construída embasada nos princípios, técnicas e instrumentos operacionais que foram sistematizados por Raul Machado Horta da seguinte maneira:

1. A decisão constituinte criadora do Estado Federal e de suas partes indissociáveis, a Federação ou União, e os Estados-Membros;
2. A repartição de competências entre a Federação e os Estados-Membros;
3. O poder de auto-organização constitucional dos Estados-Membros, atribuindo-lhes autonomia constitucional;
4. A intervenção federal, instrumento para restabelecer o equilíbrio federativo, em casos constitucionalmente definidos;
5. A Câmara dos Estados, como órgão do Legislativo Federal, para permitir a participação do Estado-Membro na formação da legislação federal;
6. A titularidade dos Estados-Membros, através de suas Assembleias Legislativas, em número qualificado, para propor emenda à Constituição Federal;
7. A criação de novo Estado ou modificação territorial de Estado existente depende da aquiescência da população do Estado afetado;
8. A existência no Poder Judiciário Federal de um Supremo Tribunal ou Corte Suprema, para interpretar e proteger a Constituição Federal, e dirimir litígios ou conflitos entre a União, os Estados, outras pessoas jurídicas de direito interno, e as questões relativas à aplicação ou vigência da lei federal. (HORTA, 1995, p. 347/348).

Historicamente são identificáveis três arranjos federativos básicos: o federalismo centralizado e por desagregação em que o ente central (União) recebe a maior parcela de poderes, como são os casos do Brasil e da Venezuela; a centralização do poder se expressa constitucionalmente através das atribuições de competências privativas e exclusivas concentradas na União (Poder Central) refletindo os arranjos dos interesses políticos e econômicos dos territórios ou regiões dominantes ao longo da história. No caso brasileiro, Oliveira Viana “[...] *mostrou bem a eterna oscilação entre esses dois pólos da centralização*

⁵ Para Celso Ribeiro Bastos, seriam cinco as principais características da Federação: (I) existência de descentralização político-administrativa na Constituição; (II) Constituição rígida, não possibilitando a repartição de competências por legislação infraconstitucional; (III) existência de um órgão representante dos Estados-membros, como o Senado brasileiro; (IV) autonomia financeira das unidades federadas prevista na própria Constituição; (V) um órgão responsável pelo controle de constitucionalidade, para impedir a ingerência de competências. (2001, p. 163).

Dalmo de Abreu Dallari vai além do proposto por Celso Ribeiro Bastos, inferindo oito características do Estado Federal, quais seja: (I) a união origina um novo Estado, logo, aqueles que aderiram à federação perdem a condição de Estados; (II) a base jurídica do Estado federal é uma Constituição, não um tratado; (III) não há direito de secessão na federação; (IV) só o estado federal tem soberania; (V) as atribuições da União e as das unidades federadas são fixadas pela Constituição, através de uma distribuição de competências; (VI) a cada esfera de competência se atribui renda própria; (VII) o poder político é compartilhado pela União e pelas unidades federadas; (VIII) os cidadãos do Estado que adere à federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior. (2012, p. 254/256).

mais rígida e da descentralização mais elástica que teria balizado períodos sucessivos da vida nacional e, numa visão geopolítica, assinalou a importância do fator circulação através de base física tão imensa” (SILVA, 1995, p. 5). O segundo é o federalismo descentralizado que tem por característica a maior descentralização do poder, em que os entes regionais possuem competências mais amplas, como ocorre nos Estados Unidos da América do Norte (EUA), Canadá e Alemanha. A terceira configuração de federalismo consiste no federalismo simétrico e o assimétrico.

Em todos esses arranjos, tanto o Poder Central, quanto o Poder Estadual e/ou Local agem sobre o mesmo território e sobre as mesmas pessoas, às vezes de forma concorrencial, outras vezes, de forma privativa ou exclusiva e até mesmo complementar. Rodrigues apresenta estas possibilidades da seguinte forma:

[...] existem três classificações que congregam os diferentes tipos de federalismo. A primeira seria quanto à origem, e abrangeria os federalismos por agregação e por desagregação; a segunda seria quanto ao grau de intervenção da União, e aqui teríamos o federalismo dual, o de integração, o cooperativo; a terceira e última seria, quanto ao grau de igualdade ou desigualdade entre os entes federados, tendo-se, então, o federalismo simétrico e o assimétrico. Agrega-se a essas três classificações o federalismo das Regiões, restringindo-se ao modelo teorizado por Bonavides para o caso brasileiro. Saliente-se, desde já, que não são classificações excludentes entre si. O federalismo do Brasil, por exemplo, caracteriza-se por ser por desagregação, por ser cooperativo e por ser assimétrico [...]. (RODRIGUES, 2003, p. 27/27).

De acordo com a criação original norte-americana, ligada à concepção de Confederação, o *Federalismo dualista* consagra a repartição horizontal de competências constitucionais, eis que considera a presença de duas esferas soberanas de poder. Tal concepção foi esquecida em razão de uma idéia de *Federalismo cooperativo*, por meio do qual se busca uma harmonização entre as competências da União e a dos Estados, de modo vertical. Essa classificação ainda abrange o *federalismo de integração*, que submete a esfera estadual à federal e se apresenta, na prática, apenas como um Federalismo nominal.

Há *Federalismo por agregação* quando há a união de estados soberanos preexistentes, os quais abdicam de sua soberania para a formação do Estado Federal, como no caso da formação dos Estados Unidos da América. Se, ao contrário, um Estado até então unitário se

divide em vários Estados-membros, tem-se o *Federalismo por segregação*, como ocorreu no caso do Brasil.

Tal classificação é descrita com nitidez por Alexandre de Moraes:

Em relação à formação do Estado Federal, podemos ter o federalismo por agregação, que resulta da reunião de estados preexistentes; e o federalismo por segregação, resultante da descentralização de um Estado Unitário, por razões políticas.

Pode-se, ainda, classificar os tipos de federalismo em: dualista, cooperativo, de integração, centrípeto e centrífugo.

O federalismo dualista, existente, principalmente, nos séculos XVIII e XIX, foi a criação clássica norte-americana e consagrava a presença de duas esferas soberanas de poder, a da União de um lado, a do Estado-membro de outro. Sua grande característica, portanto – em face do paralelismo de poder –, foi a previsão de repartição horizontal de competências constitucionais.

(...)

O federalismo cooperativo, portanto, trouxe como ideia central a necessidade de coordenação entre o exercício das competências federais e estaduais, sob a tutela da União. Privilegia-se, portanto, a ideia de competências verticais. A Suprema Corte Americana – não sem antes pretender manter o federalismo dualista, como lembra Bernard Schwartz – decretou o abandono do federalismo duplo, em uma sequência de decisões, relacionadas, principalmente, à competência para legislar sobre comércio interestadual e trabalho infantil.

O federalismo de integração caracteriza-se pela sujeição da esfera estadual (Estados-membros) à federal (União federal). Como ressalta Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ‘esse que acentuaria os traços do cooperativo mas que o resultaria, antes, num Estado Unitário constitucionalmente descentralizado do que num verdadeiro Estado Federal. (MORAES, 2006, p. 645/646).

Ainda, conforme o autor:

O federalismo centrípeto, por sua vez, também surgiu nos Estados Unidos em virtude, principalmente, do crescimento do poder de intervenção econômica federal, caracterizando-se pelo fortalecimento do poder central.

(...)

O federalismo centrífugo surge como reação ao exagero centralizador do novo federalismo, pois, como salienta Bernard Schwartz ‘a recente expansão da autoridade federal levou a apelos por mais um novo federalismo – desta vez para inverter a tendência centrípeta. Em particular, tem havido apelos para a diminuição da dependência dos estados em relação às subvenções federais, ou pelo menos, para eliminar algumas das condições que precisam ser satisfeitas antes que os recursos financeiros federais sejam concedidos’. (MORAES, 2006, p. 645/646).

Esta classificação pode ainda ser compreendida sob dois aspectos: a) relacionada a origem histórica da formação de cada federação. Na federação norte-americana houve uma agregação de vários Estados que se juntaram num movimento de fora para dentro (centrípeta) enquanto no caso brasileiro foi inverso, pois o Estado Unitário fragmentou-se de dentro para fora (centrífuga); b) referente a distribuição das competências e poderes entre União e os Estados-membros. No caso brasileiro a concentração de poderes e competência da União evidencia uma centralização maior (centrípeta). Já a federação norte-americana evidencia grau menor de centralização e mais autonomia aos Estados-Membros (centrífuga).

Existe outra denominação bastante conhecida: o Federalismo simétrico e o assimétrico, também relacionado quanto a forma que se dá a repartição de competências. No Federalismo simétrico (Estados Unidos) há certa homogeneidade de cultura e desenvolvimento enquanto no modelo assimétrico (Brasil) há normas atípicas da teoria da federação, buscando desenvolvimento equilibrado, redução das desigualdades regionais, a criação e o estabelecimento de distribuição de receitas entre os entes federados.

Entendido os diversos tipos de Federalismo existente na doutrina, no tópico seguinte será feita uma análise da evolução histórica do Federalismo brasileiro com realce nos textos constitucionais.

1.4 O Federalismo no Brasil: evolução histórica e constitucional.

A formação do Estado brasileiro tem seus traços mais característicos estabelecidos a partir de 1808 com a chegada da família real portuguesa ao Rio de Janeiro. O evento é resultado dos conflitos das potências europeias França, Espanha e Inglaterra, ao mesmo tempo que significou o estabelecimento de um governo monárquico na Colônia e assegurou a estabilidade política e a manutenção da integridade territorial do Império do Brasil, principalmente no período de 1840 até a Proclamação da República, em 1889.

Com a declaração da independência do Brasil, a Constituição de 1824 delegou poderes administrativos às províncias do Império, mas sem reconhecer qualquer autonomia política formal. Não houve efetivamente uma ruptura do Brasil em relação à coroa portuguesa que temia a divisão territorial do novo país a exemplo do que tinha acontecido na América espanhola.

É essencial levar em conta que o compromisso fundamental da geopolítica imperial residiu no princípio da manutenção da unidade territorial do Império do Brasil. A divisão por províncias refletiam em primeiro lugar, as razões e os interesses geopolíticos do Poder Central; e, secundariamente, as demandas e postulações dos interesses locais ou provinciais (poder periférico). As resistências ao centralismo imperial logo emergiram e ganharam corpo e expressão política que incomodavam e pressionavam o Imperador, como a Confederação do Equador (1824), quando as elites do Nordeste (Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba) se rebelaram, visando diminuir a influência do Poder Central nos assuntos políticos regionais, como por exemplo, na definição do Presidente da Província. As rebeliões regionais que se seguiram à abdicação de D. Pedro I ameaçaram a fragmentação política e territorial do Império, como ocorrera com as colônias hispânicas sul-americanas.

Não era à toa que Frei Caneca, um dos líderes da Confederação do Equador, ressaltava que a extensão continental do país, a diversidade de recursos e da população, eram condições “*mais compatíveis com uma federação do que com um governo centralizado*” (COSTA, 2007, p. 146). A força do ideal federativo surgiu a partir de então como o mais prestigioso elemento do sistema de forças que viria destruir a Monarquia e o seu centralismo político:

Assim o movimento em favor da descentralização e da federação que se acentuava a partir de 1868 fora decorrente da indignação dos políticos contra a interferência do poder central. A partir do momento em que o ideal federativo começou a figurar entre as aspirações das nossas elites políticas, a Monarquia estava condenada a ver desenvolver a seu lado o mais prestigioso elemento do sistema de forças que haveria de destruí-la. (COSTA, 2007, p. 411).

D. Pedro resistiu. É que para o imperador, Monarquia e Federação eram incompatíveis, embora Monarquia e descentralização já não o fossem (idem, 2007, p.411). De todo modo, a seguir, apesar de as idéias republicanas serem defendidas pela minoria política, intelectual e social do Império do Brasil, a abolição da escravidão em 1888 empoderou e catalisou a força política dos interesses que defendiam a República Federativa, pois:

Com a abolição houve um deslocamento do poder político. Acelerou-se a decadência da oligarquia tradicional que detivera o poder durante o Império e se identificara com a Monarquia. Abalaram-se os fundamentos sociais do sistema monárquico no Brasil. ... Formara-se um novo grupo social, uma

nova oligarquia que irá controlar o poder político durante a Primeira República (COSTA, 2007, p. 342).

Com o advento da República, os oligarcas e os “coronéis” mantiveram o controle dos seus territórios, exercendo enorme influência política na elaboração e definição da Constituição de 1891. A República Velha ou Primeira República (1889-1930), instalada pela “República da Espada” (1889-1894), do Marechal Deodoro da Fonseca (1889-1891) e do Marechal Floriano Peixoto (1891-1894), foi dominada pelos interesses das oligarquias do “café com leite”; suas atividades concentravam-se em São Paulo e Minas Gerais, vindo a seguir Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, estruturas econômicas que constituíam o Poder Central da República, apoiadas pelas demais oligarquias, como a do açúcar e do algodão, no Nordeste brasileiro. Na estrutura do Estado, as Forças Armadas (Exército e Marinha) e a burocracia civil formavam o estamento ou a estrutura do poder técnico-burocrático, em que os militares constituíam forças poderosas a influenciar na definição da organização da República.

No que diz respeito à organização político-administrativa, a República recebeu como legado a divisão do Império do Brasil, em províncias e freguesias (que mais tarde corresponderiam aos Estados-membros e municípios, respectivamente). As províncias eram apenas circunscrições territoriais, unidades locais, ou parciais, de uma só e mesma unidade geral. A Província era governada por um Presidente, nomeado pelo Imperador, espécie de “braço” político-administrativo do Poder Central Imperial.

E este ponto da história se revela crítico quanto a consolidação do caráter elitista, autoritário e autocrático do Estado brasileiro. A República Federativa nasce por força da decisão de um governo provisório presidido pelo Marechal Deodoro da Fonseca, formalizada pelo Decreto nº 01, de 1889, por um ato de caráter puramente jurídico, emergindo sem a participação da sociedade ou dos seus legítimos representantes. Diferentemente, nos Estados Unidos, os estados (colônias) participaram ativamente da construção da federação, ratificando e referendando o ato de criação da federação – a Convenção de Filadélfia de 1787. No Brasil, os seus estados-membros nasceram por **decreto**, pela transformação formal das províncias em estados.

Na região Norte, nas ex-Províncias do Grão Pará e do Rio Negro, que deram lugar aos estados do Pará e do Amazonas, à época do advento da República, florescia vigorosamente o ciclo da borracha, cujo auge foi atingido em 1912, em termos de preços internacionais e em volume de produção. A ação do Estado era sentida basicamente em razão da presença do coletor de impostos, através das “mesas de rendas”. Os barões da borracha e os comerciantes luso-brasileiros operavam diretamente com os mercados internacionais (Inglaterra, França e Estados Unidos) e, secundariamente, com o Rio de Janeiro, aderiram imediatamente à República, formando um governo provisório, sem encontrar resistência dos monarquistas, na maioria comerciantes portugueses e seus descendentes. Mesmo após o período colonial e imperial, as terras do Estado Grão-Pará por longo tempo manteve-se mais atrelada aos mercados internacionais do que em relação ao Poder Central no Brasil.

É sabido que a forma político-administrativa através da qual o Estado organiza o seu território e estrutura o seu poder político mudam ao longo da história e as mudanças ocorrem segundo a natureza e a história de cada país. E, certamente, essa história incorpora e está associada à maneira pela qual cada país se articula e se insere na chamada divisão internacional do trabalho. Paulo Fagundes Vizentini observa a esse respeito que a formação social e nacional brasileira teve sua origem na expansão européia dos séculos XV-XVI, primeiro pela presença de Portugal e sua colonização por quase quatro séculos, em que a inserção internacional da colônia ocorreu em regime de dependência, primeiro de Portugal e, posteriormente, da Inglaterra (VIZENTINI, 2005), com a “abertura dos portos” do Brasil, desde 1808, tendo em vista as pressões políticas dos interesses ingleses dentro do princípio da liberdade de comércio e da ideologia liberal.

A este respeito, Celso Furtado assinala que a doutrina liberal “é uma ideologia com um significado histórico perfeitamente definido: serviu à Inglaterra para consolidar as vantagens que o salto tecnológico do último quartel do século XVIII lhe proporcionara” (FURTADO, 1975, p.17), resultando na implantação de um sistema internacional que dela decorreu, constituindo, segundo Amado Cervo, adequado ponto de partida para entender o secular paradigma liberal-conservador implementado pelos países da América Latina desde suas independências (CERVO, 2011, p. 04).

Do mesmo modo, Karl Polanyi salienta que a partir desse período, com ênfase no final das guerras napoleônicas na segunda década do século XIX, se opera a grande transformação

que está nas origens da nossa época, liderada pela Europa, através da Inglaterra, a partir de quatro instituições⁶ fundamentais. Nesse sentido, a civilização do século dezenove foi única, de fato, precisamente porque ela se centralizou num mecanismo institucional definido. Após o século da “pax britannica”, a primeira guerra mundial (1914-1918) aparece como o sintoma da ruína da própria civilização do século dezenove (POLANYI, 2000, p.17); e isso significa a falência das quatro instituições que davam sustentação à mesma.

Em resumo, a República que parecia por um fim ao centralismo do Império, acabou mantendo as estruturas básicas de mando e poder político, na medida em que, por um lado, herdaram e se apropriaram das estruturas estatais desde os tempos coloniais e, por via do patrimonialismo, baseado nas prerrogativas e privilégios da monarquia e do império, se apropriaram do território, como senhores das terras, estabelecendo práticas sociais a confundir a esfera pública e a privada na vida política, caracterizadas pelos coronéis e as relações clientelistas.

Nesse sentido, a federação brasileira nasceu pautada e baseada em valores e instituições básicas do Estado colonial, como o patrimonialismo das Capitanias Hereditárias, não podendo se afirmar que a República Federativa realmente deu início a uma promessa descentralizadora de Poder.

À época a economia brasileira ainda era um imenso arquipélago formado por ilhas econômicas regionais que se articulavam com os mercados internacionais, principalmente Inglaterra, França e Estados Unidos, mas que tinham frágeis relações econômicas entre elas. A dinâmica da economia brasileira era primordialmente dependente das exportações de café, borracha, açúcar e outros produtos primários. No entanto, o mundo industrializado mudava rapidamente e o Brasil tentava se ajustar a essas mudanças no mercado mundial. Embora o processo de industrialização do país tenha suas características fundamentais marcadas claramente ao longo da década de 1930, suas estruturas urbano-industriais já coexistiam em cada “ilha” regional com as atividades primário-exportadoras, se acentuando nas duas

⁶ A **primeira** era o sistema de equilíbrio de poder que, durante um século, impediu a ocorrência de qualquer guerra prolongada e devastadora entre as Grandes Potências. A **segunda** era o padrão Internacional do ouro que simbolizava uma urbanização única na economia mundial. A **terceira** era o mercado auto-regulável, que produziu um bem estar material sem precedentes. A **quarta** era o estado liberal. Classificadas de um certo modo, duas dessas instituições eram econômicas, duas políticas. Classificadas de outra maneira, duas delas eram nacionais, duas internacionais. Entre si elas determinavam os contornos característicos da história de nossa civilização (POLANYI, 2000, p. 17).

primeiras décadas do século vinte. Amélia Cohn demonstra, por exemplo, que é “a partir da Primeira Grande Guerra que as indústrias nacionais sofrem um grande impulso” (COHN, 1978, p. 19).

Essas indústrias se concentraram em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, e constituem uma das principais matrizes da concentração econômica regional, financiadas que foram pelos excedentes da economia cafeeira. Em decorrência da crise exportadora, o mercado interno assume o papel de palco central da luta entre os interesses capitalistas emergentes da indústria nacional e os interesses das elites agrário-exportadoras incrustadas há séculos nas estruturas do aparelho estatal e nas estruturas e canais de comercialização do próprio mercado nacional.

Ocorre que a hegemonia agrário-exportadora da Primeira República começou a entrar em colapso em face da crise mundial dos anos 1930, com a “Depressão” do centro do sistema econômico internacional (EUA e Europa), ao qual estavam conectadas de forma extremamente dependentes as “ilhas” econômicas regionais brasileiras.

No caso do Norte brasileiro, embora por razões diferentes, a “ilha” econômica da borracha amazônica começou a ser varrida do mapa da economia mundial na década de 1910, sendo praticamente liquidada na década de 1920; ou seja, o núcleo dinâmico da ocupação territorial da região Norte, principalmente dos estados do Pará, Amazonas e Acre, perdeu forças e mergulhou em profunda crise, retornando às suas origens do extrativismo local.

Estava aberto o caminho para as novas mudanças políticas.

No caso significa o caminho para o fortalecimento e o avanço do nacional-desenvolvimentismo liderado por Getúlio Vargas. Paulo Fagundes Vizentini (2005) e Amado Luiz Cervo reforçam esse entendimento, quando o primeiro assinala que:

[...] coube a Vargas e aos governos populistas dos anos 50, por sua vez, a vinculação estratégica da política exterior às necessidades do processo de desenvolvimento econômico, fenômeno que Amado Cervo denominou política externa para o desenvolvimento (VIZENTINI, 2005, p. 11).

E o segundo destaca que as mudanças que estavam ocorrendo no centro da economia internacional abriam oportunidades para o avanço, em novas bases, da inserção do Brasil e da América Latina nesse conturbado cenário mundial:

Manobrar em meio à divisão do mundo em blocos foi uma possibilidade concreta que perceberam os novos dirigentes, conduzidos ao poder por eleições, como no México e na Argentina, ou por uma revolução, como a de 1930 no Brasil (CERVO, 2003, p.06).

Em 1930, com o golpe de Vargas foi elaborada nova Constituição (1934) ocasião em que se verificou o estreitamento do alcance do poder estadual, uma diminuição da autonomia estadual, decorrente da ampliação da competência da União Federal. Vargas queria a concentração do poder estatal no governo federal para aglutinar forças capazes de implementar o projeto de desenvolvimento nacional desenhado pelos interesses industrializantes, que defendiam a modernização das relações no campo. A carta de 1934 incorporou algumas dessas questões sócio-econômicas, que fortaleceram as bases político-sociais do presidente Getúlio Vargas, ao estabelecer uma aliança entre a classe política tradicional e as forças armadas. É a partir desse período começa a construção de um Estado mais centralizado, deslocando-se o poder regional mais para o nacional. Há o fortalecimento das forças políticas centrípetas, fenômeno descrito por Golbery do Couto e Silva como movimento político sistólico, isto é, de fortalecimento do Centro da federação, em que o poder se desloca das forças regionais (“política dos governadores”) para as forças ditas nacionais (Presidência da República). O Governo Central passa a intervir mais na economia, a regulamentar as relações entre o capital e o trabalho, a difundir o conteúdo nacional à educação veiculada pelas escolas.

Pouco tempo depois veio o período histórico conhecido como o Estado Novo, consubstanciado na edição de novo texto constitucional (Constituição 1937). Para Getúlio Vargas, era preciso fortalecer ainda mais o Poder do Central e neutralizar o poder advindo dos interesses regionais, sedimentando-se uma união (político e administrativa) capaz de promover os avanços necessários ao país. Nesse contexto, Os Estados-membros então perdem receitas para a esfera federal, retirando-se deles o poder de definir as normas importantes para vida econômica local, como a definição das regras de trocas de mercadoria.

Com o advento do Estado Novo em 1937, os governadores eleitos foram substituídos por interventores e as milícias estaduais perderam força, visando o fortalecimento do Exército nacional; enfim, medidas que aumentaram a centralização política e administrativa. Medidas

de cunho ditatorial, de natureza autoritária, pois os interventores eram delegados do Poder Central, funcionários de confiança do Presidente, pois demissíveis “ad nutum”.

Ruben George Oliven, destaca que o nacionalismo ganha força, sendo simbólico a supressão das bandeiras estaduais que foram queimadas em praça pública pelo Poder Central, a consolidar sua força e poder, assim descrito:

[...] É significativo que a Constituição decretada por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937, e que deu início ao Estado Novo, tenha suprimido as bandeiras estaduais ao afirmar que “A bandeira, o hino o escudo e as armas nacionais são de uso obrigatório em todo o país. Não haverá outras bandeiras, hinos, escudos e armas. A lei regulará o uso dos símbolos nacionais.

Menos de um mês após a implantação do Estado Novo, Vargas mandou realizar a cerimônia da queima das bandeiras estaduais, [...] Nesta cerimônia foram hasteadas vinte e uma bandeiras nacionais em substituição às vinte e uma bandeiras estaduais que foram incineradas numa grande pira erguida no meio da praça, ao som do hino nacional tocado por várias bandas e cantado por milhares de colegiais, sob a regência de Heitor Villa Lobos. (2011; p. 52).

Este episódio histórico – a queima das bandeiras - constitui elevado marco de concentração do poder nas mãos do Governo Federal, sob o pálio da unificação do país e revela claramente o enfraquecimento do poder regional e estadual. Dá-se início ao crescimento do Poder da União federal em relação aos entes subnacionais. É nesse contexto ditatorial e autoritário que nascem em 1943, diversos territórios federais na região Norte, casos dos atuais estados do Amapá, Rondônia (ex-T.F. do Guaporé) e Roraima (ex.T.F. do Rio Branco, depois T.F. de Roraima, em 1962). O Território Federal do Rio Branco nasceu em 1943 com base nas áreas expropriadas do Estado do Amazonas, pelo Governo Federal.

Com o fim da primeira era Vargas e o reinício do regime democrático foi promulgada novamente outra Carta Constitucional (1946), sem, no entanto, resgatar o grau de descentralização do Federalismo concebido na Carta de 1891, sendo mantida a expansão das competências em favor da União implantada pela Constituição de 1934, com relevantes consequências na condução nacional de regras no campo social e econômico.

Passados quase 20 anos veio o golpe de 1964. O Brasil, assim como outros países da América Latina nos anos 1960 passou a ser comandado por militares, instalando-se um regime autoritário. Nova Constituição foi promulgada (1967) e logo em seguida emendada

(1969), restando fortalecida a centralização do Poder Político e tributário na esfera federal. Em verdade, o Federalismo ficou restringido apenas ao caráter nominal, pois na realidade o poder estava sujeito ao comando dos ditadores militares.

A partir do governo militar de Ernesto Geisel (1974) inicia-se um processo de afrouxamento dos princípios de Segurança Nacional e desenvolvimento empregado pelos militares diminuindo restrições às liberdades sociais e políticas (Alves, 1987: 26). Este processo de abertura teve continuidade com a chegada de João Batista Figueiredo, último presidente da era militar. Em 1979, a distensão ficou ainda mais evidente com a Lei da Anistia e o reordenamento da política representativa que mais tarde ensejou a campanha por eleições diretas, em 1984. A emenda não atingiu o quorum necessário para modificar a matéria constitucional, permanecendo a escolha do futuro presidente pela via indireta, por meio do Colégio Eleitoral.

Em 15 de janeiro de 1985 foi eleito Tancredo Neves para presidência da República e José Sarney para vice-presidente, o qual ascendeu ao cargo máximo em razão do falecimento de Tancredo Neves, pondo fim a 20 anos sob o regime militar. Em 1986 realizaram-se eleições para escolha de representantes a comporem uma Assembléia Constituinte, visando a elaboração de nova Constituição brasileira aprovada em 1988, com inúmeras promessas, dentre elas, a retomada de um federalismo aos moldes democráticos, com descentralização e melhor distribuição do poder.

Feito esta retrospectiva sobre a evolução histórica do modo do exercício do poder político no Brasil, no item seguinte passaremos a detalhar, no plano formal, o modelo de federalismo adotado pela Constituição Federal de 1988, a qual se aproxima para completar 30 anos de existência.

1.5 O Pacto Federativo a partir da Constituição Federal de 1988.

Por definição, de pacto é o mesmo que acordo, convenção entre Estados ou particulares, diz-se que Pacto Federativo é convenção, ajuste, contrato entre Estados, é a constituição política pela qual se regem províncias ou Estados Federados. Na terminologia jurídica, pacto é o acordo, formalizado em um respectivo documento, entre, pelo menos, duas partes. É um ajuste de interesses, combinado de acordo com as vontades de cada um.

O pacto na acepção política, segundo Raul Machado Horta:

Na terminologia jurídica, pacto é acordo entre duas partes, formalizado em documento. É o ajuste de interesses, acertado no acordo de vontade. Na transposição do mundo jurídico para o domínio da atividade política, a palavra conserva a acepção dominante de acordo e de ajuste, celebrado entre as partes para solenizar as firmes intenções dos pactuantes na celebração do compromisso voluntarístico. Em antagonismo às Cartas outorgadas, a Constituição pactuada inaugurou forma de organização política, fundada no acordo entre o Soberano, que admitia limitações ao seu poder, e os representantes reunidos nas Assembléias Políticas do século XIX. (2003, p. 501).

Embora a federação brasileira possa a ter por referência o modelo norte-americano, cuja matriz histórica (final do século XVIII e início do século XIX) revela situações e relações de interesses completamente diversos do contexto histórico brasileiro (final do século XIX, início do século XX). Significa que no caso a ideologia liberal do EUA foi referencial teórico-normativo que entrou em profundo choque com a realidade agrário-exportadora, mas serviu adequadamente aos seus interesses, especialmente no período da chamada República Velha (1900-1930).

A Constituição Federal de 1891 horizontalizou a estrutura de poder republicano ao estabelecer amplos poderes ou competências para os Estados. Ocorre que o poder de tributação simétrico na forma, não assegura capacidade arrecadatória simétrica. A razão é simples: as bases econômicas dos diversos Estados são assimétricas ou desiguais. Em 1891, economia cafeeira de São Paulo era muito maior que a economia gomífera do estado do Amazonas, que se refletia em arrecadações de receitas tributárias bem diferentes. As dinâmicas inerentes aos processos de formação das economias regionais resultaram em desigualdades inter-regionais que logo ficaram evidentes para a sociedade brasileira de modo geral.

A política dos governadores da República Velha, fundada no patrimonialismo e no clientelismo, não conseguiu superar os desafios que lhe foram colocados pela crise capitalista da década de 1930, a partir do “crash” de 1929, da Bolsa de Valores de Nova Iorque e demais principais bolsas de valores pelo mundo. O aprofundamento dos problemas e da crise do modelo primário agrário-exportador trouxe à superfície da política brasileira a nova base

econômica urbano-industrial, de um país que se urbanizava, com a ascensão de uma classe trabalhadora e de classe média urbana, concentrada no Sudeste e no Sul do país.

A Constituição de 1934, embora tenha sancionado o princípio da descentralização do poder, logo a seguir, a Constituição de 1937 enveredou pelo centralismo, concentrando poder na esfera federal; na Constituição de 1946, houve certa flexibilização. No entanto, a Constituição do Governo Militar, de 1967, aprofundou o movimento de “sístole”, isto é, de centralização e concentração de poderes na instância federal, mais especificamente, no Poder Executivo.

Observa-se, portanto, que sempre que a sociedade brasileira esteve diante de graves impasses políticos (1930, 1937, 1964), a saída se deu pela via autoritária, concentrando-se o poder político nas mãos do governo federal. Diferentemente, porém, a saída do regime militar de 1964 percorreu um período de transição iniciado em 1985, com José Sarney, resultando no encaminhamento de um novo pacto nacional, expresso na Constituição Federal de 1988.

Para Raul Machado Horta, a Constituição Federal de 1988 traz os elementos da forma federativa do Estado brasileiro e que não podem ser mais eliminados agora por simples emenda constitucional. São eles:

- a) A indissolubilidade do vínculo federativo entre União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal (art. 1º);
- b) Pluralidade dos entes constitutivos da República Federativa: União, Estados-membros, Distrito Federal e Município (art. 18);
- c) Faculdade de incorporação, subdivisão, desmembramento, anexação, formação de novos Estados-membros, e criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, mediante plebiscito (art.18, §§ 3º, 4º);
- d) Vedações constitucionais da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios (arts. 21, incisos I, II e III);
- e) Soberania da União e autonomia dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios (arts. 21, incisos I e II; 25, 29 e 32);
- f) Repartição de competência (arts. 21, 22, 23, 24, 25, 30, 32, §1º);
- g) Intervenção federal nos Estados e no Distrito federal (art.34);
- h) Intervenção estadual nos Municípios e intervenção federal nos Municípios de Território Federal (art. 35 da CRFB/88);

- i) Organização bicameral do Poder Legislativo federal, Congresso Nacional, assegurada a existência da Câmara dos Deputados, órgão dos representantes do povo e Senado Federal, órgão dos representantes dos Estados-membros e do Distrito Federal-(arts. 44-45 e 46 da CRFB/88);
- j) Igualdade de representação dos Estados e do Distrito Federal no Senado - (art. 46 da CRFB/88);
- l) Iniciativa das Assembleias Legislativas Estaduais, para proposta de emenda à Constituição (art. 60, III da CRFB/88);
- m) Poder judiciário da União, com a inclusão de um Supremo Tribunal Federal com a função de “Guarda da Constituição” e do Poder Judiciário nos Estados (arts. 92, I, 102 e 125 da CRFB/88);
- n) Ministério Público, como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, órgão da ação de inconstitucionalidade e da representação, para fins de intervenção federal da União e de intervenção estadual nos Municípios (art. 36, III da CRFB/88);
- o) Poder e competência tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observada a particularização dos impostos atribuídos a cada pessoa de direito público interno (arts. 145, I, II, III, 153, 154, 155 e, 156 da CRFB/88);
- p) Repartição de receitas tributárias, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Municípios (arts. 157, 158, 159 e 161, II da CRFB/88). (2003, p. 513).

Todas as características enumeradas compreendem a organização e as competências contidas na forma federativa de Estado do Brasil, sendo proibida a abolição de qualquer uma delas pelo poder de reforma da Constituição Federal. Portanto, tal configuração somente poderá ser alterada, pelo poder originário, ou seja, na elaboração de uma nova Constituição Federal.

À luz dessas evidências históricas e jurídico-formais, para Raul Machado Horta é possível identificar nas respectivas Constituições o compromisso federativo, na edificação constitucional do Estado Federal (Horta, 1999, p. 72). É interessante, contudo, observar que o Pacto Federativo de 1988 não pode ser identificado no texto inicial da CF-88, o que se comprova com o disposto no preâmbulo constitucional, no qual descreve que:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de

uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida. Na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (BRASIL, 1988, p. 1).

Como se denota no texto acima, não se identifica menção alguma sobre Pacto Federativo, o compromisso federal realizado no funcionamento do Estado Federal pelos entes federados, *in casu*, União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal. O preâmbulo da Constituição Federal não se vincula ao Estado Federal, a não ser quando afirma ser o Brasil uma “República Federativa”, vinculando-se apenas ao Estado Democrático.

Assim, resta o entendimento que os elementos que integram e caracterizam o Compromisso Federativo, conforme descritos anteriormente no presente texto, representam as decisões constitucionais da Federação brasileira. Existe um compromisso federativo emanado da decisão soberana do Poder Constituinte originário, que o imprimiu como cláusula pétrea.

A Constituição Federal de 1988 é bastante rica em detalhes se compararmos com as anteriores. Não define apenas princípios, regras e direitos individuais, coletivos e sociais, mas também direciona políticas públicas. Embora elaborada sob um clima de descentralização em que houve avanços nos três níveis de poderes (União, Estados e Municípios) ela conservou algumas características das constituições anteriores conforme sintetiza Celina Souza:

[...] a Constituição de 1988 conservou certas características das constituições anteriores, tais como (a) a tendência à constitucionalização de muitas questões, mantida nas emendas constitucionais aprovadas posteriormente; [...] **(c) a tendência à adoção de regras uniformes para as esferas subnacionais, em especial às instâncias estaduais, dificultando a adoção de políticas públicas próximas de suas prioridades, e (d) a impossibilidade de avançar em políticas voltadas para a diminuição dos equilíbrios regionais, apesar da existência de mecanismos constitucionais que ou não foram operacionalizados ou são insuficientes para uma efetiva política de equalização fiscal.** (2005, p.105-121)

É certo que a Constituição de 1988 sinaliza para um federalismo com caráter mais cooperativo, optando por uma divisão de trabalho entre os entes da federação. No entanto, as peculiaridades do federalismo brasileiro dificulta sua qualificação como centralizado ou descentralizado, simétrico ou assimétrico. Se ele é cooperativo e difícil classificação quanto ao grau de centralismo do poder estatal, tende a prevalecer o *hard power* de cada Estado-

membro da federação, representado principalmente pelo poder de sua economia e das ações de suas bancadas na Câmara Federal e no Senado Federal. Isto indica que os estados de economias mais fortes e próspera terão, em tese, maior poder e influência junto às instâncias do Poder Central e, em tal contexto, prevalecerão as assimetrias de poder, em que a balança penderá sempre para os estados com maior poder econômico e político.

A seguir será detalhada a repartição de competência estabelecida no texto constitucional vigente.

1.6 Repartição de competências: a divisão de poder entre a União, Estados e Municípios.

Ciente de que a Constituição Federal por si só não é capaz de explicar o modo como é efetivamente exercido o poder, mas que a repartição de competências prevista no Estatuto Nacional revela, no plano formal, a divisão desse poder entre os entes federativos e que deve ser praticada no espaço territorial é preciso considerá-la no presente estudo. Pela simples leitura do texto constitucional, afora as competências concorrentes estabelecidas, observa-se que a União detém maior quadro de competências exclusivas enquanto os Estados-membros mantêm uma competência residual

A divisão de Poder na Federação brasileira está expressa na Constituição Federal, sendo a partir do Título III estabelecido a forma de organização do Estado, mais precisamente a organização político-administrativa, conforme disposto no art. 18, da Constituição Federal, a seguir:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

A União é pessoa jurídica de capacidade política e só cogitável em Estado do tipo federal. Constitui o ente da federação que deve exercer a soberania do Estado brasileiro e tem seus bens definidos pelo artigo 20 e suas competências expressas e enumeradas nos arts. 21, 22, 23, 24, 153 e 154 da Constituição Federal ora vigente.

O mais antigo princípio geopolítico diz que “*espaço é poder*”. Assim sendo ao se considerar o espaço como sinônimo de território e este significando o espaço politicamente

construído e, neste caso, sinônimo de território nacional, então, obviamente, a forma de apropriação do espaço e a sua destinação e uso são representações de poder do ente estatal que exerce tal controle ou domínio do espaço. Por isso vale a pena examinar inicialmente o **art. 20**, da CF, que define os bens pertencentes à União, merecendo destaque tendo em vista a repercussão que tem sobre o território roraimense: as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei (II); os potenciais de energia hidráulica (VIII); os recursos minerais, inclusive os do subsolo (IX); e as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios (XI).

Referida questão é particularmente relevante conforme se tratar de espaço urbano ou de território urbano-industrial ou de espaço rural ou de território agrário ou rural. Como se trata de espaços historicamente construídos, frutos da intervenção antrópica, ocasionados por uma razão que pode ser geoeconômica ou geopolítica, ou por qualquer outra razão antropocêntrica, isso significa que sobre esses espaços se desenvolveram ou se desenvolvem relações econômicas urbanas; ou urbano-rural ou relações de cunho rural, no sentido de se tratar de atividade econômica essencialmente primária, isto é, que diz respeito à exploração, uso e aproveitamento dos recursos do solo e subsolo de determinado território.

Qualquer que seja o contexto histórico atual há duas situações insuperáveis a serem consideradas. A primeira diz respeito à posse, à ocupação e ao uso, exploração e destinação do território, que implica saber quem domina e quem decide politicamente a vida deste território; a segunda situação se relaciona à questão do tempo, pois como se trata de fatos humanos, isto pressupõe relações sociais, econômicas e políticas que ocorreram ao longo do tempo e que foram marcando e definindo relações de poder neste espaço. Os territórios antrópicos mais antigos e economicamente mais densos têm a situação de titularidade de suas terras mais bem equacionadas do que os territórios de ocupação econômica mais recente.

As premissas acima permitem o desdobramento de que nas economias mais antigas e industrializadas como São Paulo e Rio de Janeiro, a questão do domínio das terras, sua destinação e uso se apresenta como vetor de menor relevância política do desenvolvimento econômico, considerando que a sua base econômica é essencialmente industrial e suas terras, por serem de ocupação antiga, do período colonial, se encontram institucionalmente melhor

equacionadas; isso quando comparada à situação das regiões de ocupação mais recente, com baixos níveis de industrialização e com economias basicamente primárias.

Isso se configura de extrema relevância na Amazônia e para a Amazônia porque se trata de território que vem sendo federalizado desde o período de Getúlio Vargas (1930-1945, 1951-1955), alcançando seu ápice de federalização das terras no período do Governo Militar (1964-1985).

No caso de Roraima a federalização de todo o seu território ocorreu ainda em 1943, por força do seu Decreto-lei nº 5.812, de 13/set/1943, de criação, que passou para o domínio da União os bens pertencentes ao Estado do Amazonas ou a municípios amazonenses na forma da Constituição e das leis em vigor, que se achavam situados no Território delimitado no artigo 1º do referido decreto-lei.

Isto é, sempre por razões de segurança nacional e em nome do desenvolvimento nacional, a União se apropriou e continua se apropriando do fator de produção essencial para a implementação de qualquer modelo de política de desenvolvimento de região periférica, que é o fator terra, que conforme demonstrado se encontra, na Amazônia, sob o controle do governo federal. Esta realidade é especialmente verdadeira no caso de Roraima, agora não mais para o “desenvolvimento”, mas como pátio de preservação, do país ou do mundo.

A questão do território situado na faixa de fronteira é emblemática dessa visão tradicional do nacionalismo bastante impermeável à integração regional, que trata a fronteira como espaço de segurança nacional no sentido tradicional de impermeabilidade ao movimento antrópico em seu interior, mesmo de nacionais. É o que diz o § 2º, do artigo 20, da CF/88 ao estabelecer que o uso e ocupação do território na faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

A CF/88 avalizou o dispositivo criado no Segundo Império, que estabelecia faixa de 66 km, posteriormente alterada para 100, e 150 km desde Getúlio Vargas, em 1937. Na atualidade está em vigor a Lei nº 6.634, de 02/05/1979, regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26/08/1980, que dispõem sobre a Faixa de Fronteira, considerada área indispensável à Segurança Nacional. Este dispositivo veda a prática de inúmeros atos por

parte do governo estadual e/ou do governo municipal na faixa de fronteira sem o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional.

Vale dizer, o poder local e/ou regional tem que pedir licença ao governo federal para praticar atos (Art. 2º, Lei nº 6.634/1979), alguns que requerem realmente atitude de prudência e de mecanismo de controle mais apurado; no entanto a maioria constitui atos do cotidiano de qualquer gestão pública, principalmente no contexto de um mundo globalizado com base nas redes digitais de comunicação, interconectadas por satélites, a exemplo do que hoje existe através do Sistema de Vigilância da Amazônia – SIVAM. Essas leis sobre fronteiras são dispositivos institucionais das décadas de 1960 e de 1970, quando estava ainda em vigor a ideologia da guerra fria e da segurança nacional que concebia a fronteira como espaço de densa impermeabilidade à interação social. O Art. 2º, da Lei nº 6.634/1979 exige o assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional para a prática dos seguintes atos de na faixa de fronteira:

- I - alienação e concessão de terras públicas, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens;
- II - Construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso;
- III - estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional, assim relacionadas em decreto do Poder Executivo.
- IV - instalação de empresas que se dedicarem às seguintes atividades:
 - a) pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração;
 - b) colonização e loteamento rurais;
- V - transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel;
- VI - participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural. (Art. 2º, Lei nº 6.634/1979).

A União controla também as atividades de mineração. Vimos que os recursos do subsolo são de propriedade da União (art.20, CF/88). Na faixa de fronteira o controle dessas atividades é totalmente do Governo Federal, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, conforme disciplinamento do [decreto nº 85.064, de 26/08/1980](#):

Art. 14 - para a execução das atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na

construção civil, na faixa de fronteira, serão obedecidas as prescrições gerais da legislação específica de mineração e o processo terá início no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).

A ideia aqui é evidenciar que o estado-membro na Amazônia Legal sobrevive às custas de muitas incertezas constitucionais e legais que o capacite a gerenciar com autonomia os fatores de produção terra (solos) e recursos de produção do subsolo (minerais), fundamentais na montagem de qualquer modelo de desenvolvimento regional com base na produção agropecuária. Esses constrangimentos institucionais perpetuam a dependência econômico-financeira do Estado-membro em relação à União, o mesmo ocorrendo com os municípios.

Dito de outra forma, o federalismo fundiário na Amazônia concentra as terras nas mãos da União, assim como o federalismo minerário, que a União procura compensar pelos mecanismos do chamado federalismo fiscal. Ou seja, foram criados mecanismos como o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, o Fundo de Participação dos Municípios, o Fundo Constitucional do Norte – FNO e outros mecanismos de redistribuição de recursos financeiros destinados aos estados e municípios, segundo critérios de população e distribuição da renda.

É importante registrar, ainda e desde logo, que as disposições do art. 23 referem-se as competências em comum dos Estados, Distrito Federal e Municípios, abrangendo, dentre outros, a proteção do meio ambiente e o combate a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI).

No art. 24 da Constituição Federal está prevista a competência legislativa concorrente com os Estados e o Distrito Federal, definindo atribuições para legislar sobre várias matérias, dentre elas, sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (inciso VI), limitando-se à União estabelecer normas gerais, sem excluir a competência suplementar dos Estados (§ 2º)

Nos incisos I a VII, do art. 153 da Constituição Federal estão às competências expressas em matéria tributária, enquanto que no art. 154, I, da Lei Maior encontramos a competência residual, uma vez que a União poderá instituir outros impostos, não previstos no art. 153 citado.

Em síntese, de acordo com Michel Temer, a União tem competências: “a) expressas, e enumeradas; b) expressas, e não enumeradas; c) residual; d) em comum (com Estados, Municípios e Distrito Federal); e) concorrente (com Estados e Distrito Federal).” (2000, p. 77).

Destaca-se, então, que a União age em nome próprio como em nome da Federação. Ora se manifesta por si, como pessoa jurídica de capacidade política, ora em nome do Estado Federal.

No tocante aos Estados, está expresso nos termos do artigo 25 e incisos da Constituição Federal que eles também possuem sua própria Constituição e Leis, portanto sua autonomia está compreendida na sua capacidade de auto-organização, auto-legislação, autogoverno e autoadministração. Porém devem observar os princípios da Lei Maior da República Federativa do Brasil.

Depreende-se da Constituição Federal que aos Estados foi conferido poderes remanescentes, uma vez que diferentemente do que ocorreu na federação norte-americana, aqui, no Brasil, de um Estado Unitário o objetivo era a descentralização do poder para as unidades federadas. Logo, além das competências comuns e concorrentes, restaram aos Estados o exercício de competências não contidas na enumeração dos poderes da União e da indicação dos poderes municipais.

Os Municípios também são considerados entes da federação com plena autonomia. Do mesmo modo como os Estados, tem eles capacidade de auto-organização, normatização própria, autogoverno e autoadministração. Tem sua Lei Orgânica e competências administrativas, mais voltadas às peculiaridades locais, bem como sua competência comum (art.23) e suplementar disposta no art. 30, inciso II, da Constituição Federal).

O Distrito Federal, sede da capital federal, não é Estado e nem Município, mas também é considerado um ente federativo, possui Lei Orgânica própria e as mesmas competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, conforme estabelece o art. 32 e seu § 1º, da Constituição Federal. Ele sofre algumas limitações na sua capacidade de auto-organização e autogoverno.

A repartição de competência aqui desenhada evidencia o elevado Poder que ainda reside nas mãos da União, não obstante a tentativa de se estabelecer melhor equilíbrio entre o Poder Central e os poderes estaduais. É como bem sintetizou Haroldo Amoras Santos:

Ficou na retórica do resgate do princípio federalista, pois efetivamente resultou por centralizar na União a maioria das competências, deixando escassa margem para os Estados-membros. Por exemplo, as competências relativas ao comércio internacional, câmbio, movimento de capitais, crédito e financiamento, transporte internacional de passageiros, cargas, utilização de recursos do subsolo e da faixa fronteira, terras indígenas e controle das linhas de fronteira são exclusivas da União. (2011, p. 101).

Por ora é importante destacar que não há Estado-membro sem território e que em se tratando de meio ambiente, a Constituição Federal de 1988 outorga competência comum a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Portanto, o poder de fazer a gestão ambiental e de implementar políticas públicas pertinentes, não está adstrito a único ente federativo, no caso, a União.

1.7 A garantia do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais como objetivo fundamental da Federação brasileira.

O Brasil certamente é um país continental, tanto por causa de sua dimensão e extensão territorial, quanto por sua diversidade natural, cultural, econômica e social, que reforçam ainda mais o seu caráter de continentalidade. No imenso território da Amazônia Legal, região de planejamento criada por Getúlio Vargas em 1953, há inúmeras formações socioeconômicas e socioambientais. Por essa razão, pensar a região como um território homogêneo ou mesmo como espaço que constitua um único bioma é equívoco em todos os sentidos: econômico, social, ecológico e político.

A realidade roraimense serve de laboratório para testar essa hipótese. Afinal Roraima constitui espaço recortado por montanhas, “lavrados” planos e áreas permanentemente alagadas, com florestas, savanas e matas de transição. Este território ecologicamente diverso abriga diversas e diferentes formações socioambientais, assincrônicas, historicamente falando. São as formações sociais primeiras representadas pelas diversas etnias indígenas, que se abrigam em diferentes partes do território roraimense e seus diferentes ecossistemas como os índios ianomâmis, ingaricós, macuxis, wapixanas, uai - uai, patamonas e outras etnias.

E tem as formações representadas pelas diversas levas ou fluxos de migrantes, formadas pelos nordestinos como os cearenses, maranhenses, pernambucanos e paraibanos;

pelos sulistas como os paranaenses e os gaúchos e pelos nortistas, como os paraenses e amazonenses. Esses migrantes, principalmente os nordestinos, se mesclaram inicialmente com os indígenas para explorarem a pecuária, na criação extensiva do gado; depois vieram como colonos e formaram colônias agrícolas nas décadas de 1950 e 1960; ou foram atraídos para os projetos de assentamento do INCRA, após a abertura em 1975 das rodovias federais BR-174, BR-210 e BR-401. Deram origem aos núcleos urbanos como as cidades de Boa Vista, Cantá, Alto Alegre, Mucajaí, Pacaraima, Iracema, São João da Baliza, São Luiz, Caroebe e Rorainópolis e inúmeras vilas, sendo a cidade de Boa Vista o pólo urbano e econômico mais importante do estado, pois concentra 62,5% da população estadual (Censo de 2010) e 73% do PIB estadual (2013). A desigualdade não ocorre, portanto, apenas entre regiões diferentes (inter-regional), mas dentro de cada região (intra-regional).

Essa diversidade implica, necessariamente, em desigualdades. Algumas determinadas pelas próprias bases de dotações dos recursos naturais; outras determinadas pelas ações antrópicas, seja pelos mecanismos de mercado, seja pelas ações governamentais, através de políticas públicas que modificam a face do território. Por essas razões, o Poder Central busca certa equalização entre os entes federados, para diminuir as diferenças entre as regiões, para reduzir o risco de esgarçamento do tecido político do país, e assim evitar a fragmentação da federação, e as lutas entre os estados, colocando o Norte e o Nordeste, em oposição permanente ao Sul e ao Sudeste.

Dentro deste contexto, a Constituição de 1988 estabeleceu no seu art. 3º alguns objetivos fundamentais em que se verificam as orientações de ordem político-ideológico, bem como os de cunho econômico. Dentre os objetivos, destacamos a garantia do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais, cujo entendimento revela-se fundamental para o presente trabalho. Para tanto cumpre compreender que *princípios* e *objetivos* exigem que os mesmos sejam analisados concomitantemente e não de forma excludente, eis que ambos precisam ser interpretados ao mesmo tempo.

Gastão Alves de Toledo traz para a análise a premissa de que existe estreita relação entre os princípios de natureza política que ordenam o Estado brasileiro, e os objetivos de cunho eminentemente econômico. Pode-se dizer, então, que alguns princípios e preceitos fundamentais são de importância especial para clarificar a questão interpretativa da atuação

do Estado na esfera econômica. (TOLEDO, 2004, p. 165). Isso tem íntima relação com as exigências de estabilidade do sistema, em termos de paz social, destinadas a garantir um desenvolvimento nacional mais humanizado e mais acorde aos princípios que regem a democracia, a justiça e a dignidade do ser humano (arts. 1º e 3º da Constituição Federal de 1988), onde se formulam os fundamentos e objetivos de nossa República Federativa, pendem, por inteiro, da concreção dos sobreditos direitos. Significa, então, que a questão não é de ordem existencial ou da sua amplitude, mas sim da sua efetiva concretização.

Nota-se claramente que o estilo adotado pela Constituição brasileira, ao estabelecer os objetivos fundamentais do Estado, configura o que se tem convencionado chamar de proclamações `emblemáticas`⁷, adquirindo assim a linguagem constitucional todo um valor literário e simbólico, que se acha também no seu Preâmbulo. Embora, de acordo com Kildare Gonçalves Carvalho “[...] a Constituição, sobretudo no Título referente à ordem econômica (arts. 170 a 191), estabelece os instrumentos para a efetiva realização dos objetivos do Estado Democrático de Direito.” (2000, p. 249/250).

O propósito do legislador Constituinte ao instituir os objetivos fundamentais descritos no art. 3º, foi o de aparelhar ideologicamente o texto constitucional, revelando que todo o conjunto ordenamental que irá se levantar nos dispositivos subsequentes está direcionado a realização de alguns objetivos básicos, que traduzem a noção de justiça social. (ARAÚJO, 2006, p. 104).

Garantir o desenvolvimento nacional é, tal qual construir uma sociedade livre, justa e solidária, realizar políticas públicas cuja reivindicação, pela sociedade, encontra fundamentação no art. 3º, II, da Constituição Federal. Da mesma forma, reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III). São objetivos duplos, diretrizes a serem seguidas pelo Estado Federal brasileiro.

O princípio da *redução das desigualdades sociais e regionais* reside no pressuposto de que o país como uma nação, deve suportar as diferenças existentes entre os Estados Federados, já que, *a priori*, é visível que os Estados que fazem parte do Norte e Nordeste do Brasil, são muitos diferentes economicamente dos Estados do Sul e Sudeste, tudo isso tendo em vista a forma de como foi colonizado o Brasil, o que deixou de herança marcas culturais e

⁷ Termo utilizado por Jorge Miranda (1982, T. I).

sociais diferentes, em todo o território. Este princípio se estende, ainda que de forma implícita, ao princípio do desenvolvimento econômico, que deve ser atingido, para que se consiga concretizar a dignidade da pessoa humana para todos os indivíduos, em todo o território nacional. (BARBOSA 2003, p. 206/207).

A questão se reveste, porém, de extrema complexidade, na medida em que o fenômeno do desenvolvimento se reveste de natureza multidimensional; isto é, o desenvolvimento enquanto fenômeno de transformação da realidade tem uma dimensão econômica relativa às estruturas de produção, consumo e distribuição da riqueza gerada; uma dimensão social que se relaciona às formas como a sociedade se organiza e de como os grupos sociais interagem e se relacionam tendo em vista a sua participação no processo de geração de riquezas; e tem certamente a dimensão política, no que diz respeito à própria organização política da sociedade, estruturas de poder estatal e suas representações políticas. Essa complexa multidimensionalidade traz inúmeras possibilidades de arranjos que se expressam em permanentes *trade offs*, a serem enfrentados pelos mecanismos de mercado e/ou pela política. Neste sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho pondera que:

É preciso sublinhar, porém, que o desenvolvimento não é um fim em si mas um simples meio para o bem-estar geral. Dessa forma, tem ele de ser razoavelmente dosado para que não sejam impostos a alguns, ou mesmo a toda uma geração, sacrifícios sobre-humanos, cujo resultado somente beneficiará as gerações futuras, ou que só servirão para a ostentação de potência do Estado. (2002, p. 352).

Referidos objetivos impõe ao Estado executar tarefas orientadas à consecução de fins constitucionalmente estabelecidos, visando modificar a sociedade. No caso do Brasil é preciso reconhecer a existência de profundas desigualdades e grande diversidade tanto no interior de suas diversas regiões, quanto entre elas. Existem dois caminhos para superar os desafios e atingir alguma emancipação: através da alocação dos recursos mediante os mecanismos de Mercado; e através das ações e intervenções do Estado, isto é, pela economia e pela política.

Seja qual for a opção do país, no atual contexto histórico, a questão do desenvolvimento nacional ou regional precisa enfrentar os desafios adicionais das ideologias que emergiram no pós-Guerra Mundial de 1945, os quais constituem forças políticas reais ou imaginárias que tem demonstrado capacidade de influir na formulação de políticas públicas

internacionais e nacionais e, em diversas ocasiões, tem feito valer seus interesses, principalmente a partir da década de 1990. São as forças políticas do ambientalismo/ecologismo e dos direitos humanos dos indígenas, as quais tem despertado discussões no que diz respeito as relações entre as mesmas e a soberania nacional, onde a defesa do meio ambiente entrou na CF/88 como princípio da ordem econômica da República Federativa do Brasil.

No tópico seguinte, abordaremos a questão da soberania nacional e a defesa do meio ambiente como princípios da ordem econômica da República Federativa do Brasil.

1.8 A soberania nacional e a defesa do meio ambiente, como princípios da ordem econômica da Federação brasileira.

O tema relativo à ordem econômica mereceu destaque constitucional na Constituição de 1934, a primeira a consignar princípios e normas sobre a Ordem Econômica. (SILVA, 1992, p. 666).

No entanto, foi na chamada Carta Cidadã, promulgada em 1988, que as regras constitucionais de caráter econômico passaram a priorizar o social, estabelecendo regras e limites à ordem econômica, com a finalidade de resguardar o ser humano, dando-lhe oportunidade de viver dignamente, primando pelo trabalho, justiça social, defesa do consumidor, do meio ambiente (protegendo as gerações presentes e futuras), redução das desigualdades regionais e sociais e, ainda, limitando o direito à propriedade (cumprir função social).

Sintonizado com os objetivos fundamentais da federação brasileira, assim prescreve o art. 170 da CF, *in verbis*:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I- soberania nacional;
- II- propriedade privada;
- III- função social da propriedade;
- IV- livre concorrência;

- V- defesa do consumidor;
 - VI- defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
 - VII- redução das desigualdades regionais e sociais;
 - VIII- busca do pleno emprego;
 - IX- tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no País;
- Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Esses enunciados trazem valores que remontam às diversas tradições do pensamento político, como a Revolução Francesa, com citações recorrentes nas diversas cartas constitucionais do país, que expressam aspectos formais que André Ramos Tavares interpreta da seguinte maneira:

Além daqueles princípios fundamentais – livre iniciativa e valor social da iniciativa humana – enumerados em seu *caput*, o art. 170 da Constituição relaciona em seus nove incisos os princípios constitucionais da ordem econômica, afirmando que esta tem por fim assegurar a existência digna, conforme os ditames da justiça social, respeitados os seguintes princípios: soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país. (2003, p. 134).

E, continua o autor, afirmando que:

Estes princípios perfazem um conjunto cogente de comandos normativos, devendo ser respeitados e observados por todos os “Poderes”, sob pena de inconstitucionalidade do ato praticado ao arrepio de qualquer deles. Portanto, serão inadmissíveis (inválidas) perante a ordem constitucional as decisões do Poder Judiciário que afrontarem estes princípios, assim como as leis e qualquer outro ato estatal que estabelecer metas e comandos normativos que, de qualquer maneira, oponham-se ou violem tais princípios. (2003, p. 134). (grifo do autor).

O autor trata das finalidades da ordem econômica, assinalando que a existência digna e a justiça social são os objetivos primordiais dessa ordem a serem atingidos por intermédio da implementação dos ditames constitucionais, justificando, assim, a intervenção do Estado no domínio econômico.

Feito estas considerações iniciais, não obstante terem sido relacionados todos os princípios previstos no art. 170 CF, nossa atenção estará voltada tão somente naqueles descritos nos incisos I e VI, ou seja, a *soberania nacional* e a *defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação*.

A *soberania nacional*, como já afirmado anteriormente, é um dos elementos que compõe o Estado e, a Constituição Federal, no art. 1º, traz a *soberania*, não só como elemento, mas, sim como fundamento do próprio Estado Democrático de Direito, quando infere que:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;
(...)

Pela análise do disposto no art. 170, verifica-se que este artigo vem complementar o disposto no art. 1º, pois além da soberania política é necessário também a soberania econômica. A soberania econômica do Estado significa dizer que este deve ser independente dos demais Estados. Na opinião de João Bosco Leopoldino da Fonseca é importante observar que, na realidade:

[...] a soberania nacional, aqui focalizada, decorre da autonomia conseguida pelas pessoas que integram a nação. Não se pode falar de soberania da nação se os indivíduos que a compõem são incapazes de reger-se por um padrão de vida digno de uma pessoa humana. (2004, p. 127).

Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery, afirmam com propriedade que a soberania:

É o poder político *supremo* (não há limitação a ele na ordem interna) e *independente* (não obedece a ordens de governo ou organismo estrangeiro) do Estado. Por meio de *cláusula de supranacionalidade*, os Estados podem ter sua soberania mitigada, na medida em que tratados internacionais dos quais o Estado seja signatário ingressa na ordem interna do País como norma superior à Constituição (e.g. CF 5º. § 4º.: submissão do Brasil às decisões do Tribunal

Penal Internacional) ou de igual hierarquia (e.g. CF 5º. § 3º. tratado internacional sobre direitos humanos como norma constitucional). (grifo do autor). (2006, p. 117).

Portanto, a soberania é um atributo do próprio Estado, sendo que, em tese, este atributo não é mais absoluto, tendo em vista as relações globalizadas que vigem atualmente no mundo.

Celso Ribeiro Bastos se posiciona no sentido de que a afirmação da Carta Constitucional referente à soberania nacional como princípio informativo da ordem econômica não pode significar a procura de um:

[...] nacionalismo xenófobo ou mesmo de qualquer sorte de autarquia econômica. O que o Texto Constitucional procura pôr em destaque é que a colaboração internacional, com as concessões que ela implica, e que não pode chegar ao ponto de subtrair ao País as possibilidades de sua autodeterminação. Ademais, seria uma incongruência interpretar-se o princípio da soberania nacional na ordem econômica de forma absoluta, uma vez que o mundo todo passa por um processo de globalização. Processo este que se dá, sobretudo, no campo da economia, através da formação de blocos econômicos. (2004, p. 133).

Denota-se que, nos dias atuais, não se pode mais falar em uma soberania estatal absoluta, tendo em vista a força da globalização das relações entre os Estados. Porém, essa globalização não pode e nem deve impedir a autodeterminação do Estado federal pátrio, que deve dar ênfase a um desenvolvimento nacional, direcionado para a concretização da dignidade do ser humano em sintonia com os demais incisos previstos no art. 170 da Constituição Federal.

O princípio da *defesa do meio ambiente* está ligado à limitação do uso da propriedade. É uma garantia de que a proteção ambiental seja *condiction sine qua non* da ordem econômica do Brasil, eis que o desenvolvimento econômico tem a obrigação de ser sustentável, preservando os interesses privados e coletivos das presentes e futuras gerações. Em verdade, trata-se aqui de um compromisso intergeracional.

Assim resta evidente pelo texto constitucional que o Brasil é uma federação capitalista peculiar, pois ao tempo em que afirma a livre iniciativa, a propriedade privada e a livre concorrência, indica caminhos para realização de uma transformação da sociedade brasileira,

como a função da propriedade, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e a defesa do meio ambiente.

E como a Amazônia é o coração verde do planeta, a região alcançou dimensão geopolítica em que diversos líderes internacionais a têm como espécie de “patrimônio comum da humanidade”, desempenhando o papel de território avalizador, se preservado, da inserção brasileira na Nova Ordem Global pós-Guerra Fria. Agora, essencialmente, não mais como produtor de matérias-primas para o mercado internacional; mas, principalmente, como território produtor de serviços ambientais, espaço geopolítico fundamental na estratégia internacional das políticas de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, conforme a temática do meio ambiente e o território amazônico na ordem internacional, objeto do capítulo seguinte.

Há de se reiterar que a aproximação do direito constitucional à ciência política demandou imenso esforço, mas foi espécie de caminho necessário e incontornável, o caminho possível para viabilizar a melhor compreensão do fenômeno do poder político, não apenas no sentido jurídico-formal, da repartição de poder entre os entes federados no território nacional, mas as razões que determinaram tal configuração formal no âmbito da Constituição.

PARTE II

2. O MEIO AMBIENTE E O TERRITÓRIO AMAZÔNICO NA ORDEM INTERNACIONAL.

Este capítulo procura demonstrar como a temática ambiental passou a ser inserida na ordem internacional com reflexos no conceito tradicional de soberania e, portanto, no próprio papel do Estado como organização detentora do chamado monopólio da violência legítima, na organização e destinação de uso do seu território. Assim, política, economia e ecologia tornam-se crescentemente interdependentes no mundo globalizado, que abrigava em 2013, uma população de aproximadamente 7,1 bilhões de pessoas, segundo dados do Banco Mundial⁸.

As conseqüências do crescimento populacional, associadas aos padrões de produção e consumo de baixa ecoeficiência, tem fortalecido ideologias ambientalistas que ocupam diversificados espectros políticos que se situam desde o ecologismo dito radical (*deep ecology*), que defende tanto o crescimento da população, quanto econômico nulos (espécie de eco-socialismo), até os movimentos de defesa das possibilidades de crescimento sustentável, mediante substituições de recursos naturais por recursos e artefatos criados pelo homem, a partir dos avanços científico-tecnológicos.

Qualquer que seja a concepção de sustentabilidade, o “locus” da ação é o território, não apenas no que diz ao seu domínio e ocupação, mas também no que diz respeito ao seu uso e destinação. A partir desta perspectiva ideológica de alcance global, a discussão acerca do papel da Amazônia nesta Nova Ordem Global alcançou importância geopolítica que se desloca da concepção de uma região que funcionava como espécie de “almoxarifado” de matérias-primas de interesse econômico nacional e internacional para ser percebida e concebida como espécie de “coração verde” do planeta, responsável pela produção de serviços ambientais, tão essenciais para a saúde ambiental da humanidade, onde o aquecimento global e suas conseqüências constituem ameaças a preservação da diversidade biológica e da própria vida em geral. Por isso são ameaças a serem afastadas ou mitigadas,

⁸ Fonte: The World Bank. World Development Indicators. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?page=6>.

espécie de núcleo duro do discurso ambientalista, cenário em que o bioma Amazônia tem papel vital.

No início da caminhada o pano de fundo das discussões sobre meio ambiente consistia na idéia de se desenvolver mecanismos de cooperação para o desenvolvimento da ciência sobre recursos naturais. Tanto é que na 3ª Sessão do Conselho Econômico e Social da ONU - ECOSOC, em setembro de 1946, foi proposta a realização de uma conferência internacional de cientistas e especialistas tendo por tema a discussão de mecanismos de cooperação relativa à troca de informações e dados científicos sobre a utilização e conservação dos recursos naturais. Dois anos depois, a França sediou a Conferência de Fontainebleau, em setembro de 1948, organizada pela UNESCO, que deu origem à *Union for Conservation of Nature* (IUPN), ou União Internacional para a Proteção da Natureza, matriz e a mais importante das Organizações Não-Governamentais do socioambientalismo atual, com sede na Suíça, que é formada por mais de mil organizações-membro, incluindo 80 Estados, 110 agências internacionais e mais de 800 ONGs (IUCN, 2016, p.01).⁹

O desenho e a formatação do ambientalismo/ecologismo ganharam densidade político-institucional a partir do final da Segunda Guerra Mundial, tendo por base organizacional as estruturas da Organização das Nações Unidas (ONU) e por braços operacionais as Organizações Não-Governamentais (ONGs) que se multiplicaram exponencialmente desde então. O espaço e a principal vitrine de apresentação do ambientalismo são as conferências internacionais das Nações Unidas, as quais são precedidas, regra geral, de inúmeras reuniões, encontros, seminários realizados por atores sócio-políticos os mais diversos e variados.

Assim é que a abordagem da questão amazônica no aspecto científico nasceu em 1946 no Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), através da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura - UNESCO, criada em 1945, que tinha como representante do Brasil, o bioquímico Paulo Berredo Carneiro.¹⁰ Um dos temas da pauta da UNESCO consistia na discussão sobre as possibilidades de criação nos continentes, de institutos de pesquisas científicas de recursos naturais. Neste espaço, emergiu a proposta de se criar um instituto internacional de pesquisas científicas na Amazônia, que seria denominado

⁹ Fonte: WWW.iucn.org/es/sobre/union.

¹⁰ Representante do Brasil desde agosto de 1946 (Brasil – Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Administração, Divisão de Pessoal, Anuário 1960 e 1961); eleito membro do Conselho Executivo da Unesco na primeira Conferência Geral, em Paris (novembro/1946).

Instituto Internacional da Hiléia Amazônica (IIHA), mediante a cooperação dos países que formam a Pan-Amazônia, em articulação com outros centros científicos internacionais.

Ocorre que essa discussão sobre a criação do IIHA se desenvolvia no contexto das disputas políticas que se polarizavam entre EUA e URSS, nos primórdios da Guerra Fria. Por exemplo, a URSS se recusou a participar da UNESCO, quando de sua criação em 1945; por sua vez, Churchill discursou em Fulton (Canadá), em 05/03/1946, falando sobre a Cortina de Ferro (*iron curtain*) que dividia a Europa em duas partes, Oriental e Ocidental. De fato os acontecimentos se precipitaram de tal forma que de 1947 a 1949, surgiu o Plano Marshall (1947), para apoiar a recuperação da Europa; ocorreu a independência da Índia (1947); a Alemanha foi dividida em dois blocos, em Berlim (Ocidental e Oriental), com a criação em 1949 da República Democrática Alemã (RDA) e a comunização da Europa do Leste; a Revolução Comunista Chinesa (1949) conturbou ainda mais a Ásia; e foi criada a Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN (1949).

De modo que, após 1950, a história política mostra que os interesses nacionais de segurança dessas potências e os denominados imperativos estratégicos de defesa dos blocos passaram a determinar os seus movimentos políticos e respectivas ações, afetando direta ou indiretamente as decisões dos estados nacionais que se alinhavam nesses blocos e, por consequência, influenciavam as decisões da ONU. Para a URSS, a UNESCO era instrumento do imperialismo americano.

A reação ao projeto de criação do IIHA no Brasil, assim que chegou aos jornais, foi imediata e radicalmente contrária à idéia. O Instituto Brasileiro de Geopolítica emitiu parecer contrário à aprovação da Convenção do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica, pois segundo o Major Brigadeiro Lysias Augusto Rodrigues, presidente do citado Instituto de Geopolítica, referida Convenção representava ameaça e prejuízo aos interesses do país (VIDAL, 2002). Ao mesmo tempo foi proposta a criação de um Instituto Nacional da Hiléia Amazônica, idéia que anos mais tarde se materializou na criação do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – INPA. Constata-se, portanto, que desde o nascimento da Nova Ordem Internacional, sob a liderança dos EUA, já havia os manifestos interesses das potências mundiais sobre a Amazônia, dentro da lógica da Guerra Fria.

As idéias que nasceram com objetivos de estudos científicos, supostamente neutros ou imparciais, logo foram transformadas e utilizadas também como instrumentos dos embates

ideológicos que se multiplicaram na Europa e nos Estados Unidos nas quatro décadas após o final da Segunda Guerra Mundial, até 1989, quando caiu o Muro de Berlim, marcando o final da Guerra Fria e da bipolarização política internacional. Essas discussões convergiam e continuam convergindo para as Conferências Internacionais da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento.

Dentre as mesmas, foi destacada como especialmente relevante para os fins desta tese, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento realizado no Rio de Janeiro em 1992, conhecida como Cúpula da Terra ou Rio-92. É que durante a Rio-92 foram pactuados regimes internacionais relacionados à preservação e uso de recursos naturais e ao desenvolvimento sustentável, dos quais dois se revestem de especial importância: o da Convenção da Diversidade Biológica e a Convenção-Quadro das Mudanças Climáticas. Na Rio-92 também foi lançado o importante Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7).

Assim no que diz respeito à saúde ambiental do planeta, os interesses do pós-Guerra Fria se voltaram para a política internacional de meio ambiente que tem como temas principais a definição das ações políticas de combate aos efeitos perversos das mudanças climáticas, a preservação e proteção da diversidade biológica e a proteção dos direitos humanos dos povos indígenas e demais populações tradicionais (ribeirinhos, quilombolas e outras).

2.1 Soberania: a relativização do seu conceito tradicional e o surgimento do regime internacional de proteção dos direitos humanos.

A soberania como já visto está relacionada ao exercício do Poder, sendo um importante elemento de estudo no campo da ciência política, que não é imutável e vem se redefinindo diante de novas realidades no processo histórico.

Em 1992, o ex-Primeiro Secretário da Organização das Nações Unidas – ONU Boutros-Ghali declarou que o tempo da soberania absoluta e da soberania exclusiva já passara, pois a realidade política do mundo tinha mudado, e a teoria da soberania não acompanhara a realidade (BOLT, Michael, 2013, p. 01). Por coincidência, no mesmo ano de 1992, o então primeiro-ministro britânico, John Major defendeu a tese de que as nações

desenvolvidas deveriam estender o “estado de direito” ao que é comum a todos os habitantes do planeta. O ministro britânico considerou que as campanhas internacionais se resumiam às propagandas e que era necessário partir para as ações operacionais, caso contrário, poderia ser inevitável a intervenção militar (BITENCOURT, 2002, p.72).¹¹

A declaração do ministro britânico reforçou declaração no mesmo sentido do presidente francês, François Mitterrand¹², de 1986, e ambas traduzem a natureza da ideologia ambientalista dominante, que defende a idéia de que o Brasil precisa aceitar uma soberania relativa sobre a Amazônia. Existem outras declarações da mesma natureza de líderes políticos de outros países, tais como Al Gore, vice-presidente americano, Margaret Thatcher Primeira-Ministra Britânica, em 1983; Mikhail Gorbachev, Presidente da Ex-URSS, em 1992. (BITENCOURT, 2002, p.73).

Não há nada de extraordinário nessa posição política dos governantes das potências mundiais, pois se trata de expressão da tradicional visão colonialista européia ou neocolonialista, incluindo os EUA. Afinal de contas, Henry Kissinger, ex-Secretário de Estado dos EUA, alertava realisticamente em 1994, de forma didática, que:

Os países industrializados não poderão viver da maneira como existiram até hoje se não tiverem a sua disposição os recursos naturais não-renováveis do planeta. Terão que montar um sistema de pressões e constrangimentos garantidores da consecução de seus intentos (BITENCOURT, 2002, p.73).

Henry Kissinger adverte sobre as relações de poder entre Estados de países industrializados, versus Estados de países não industrializados, relações tipo Norte/Sul, e os sistemas de poder que os estados industrializados devem impor em relação aos estados não-industrializados para garantir o fornecimento de recursos naturais não-renováveis. É nesse contexto que os países portadores de recursos naturais não-renováveis vêm-se diante dos desafios da chamada soberania relativa. De um lado, diz respeito às possibilidades de

¹¹ The developed nations must extend the Rule of Law to what is common to everybody. The international environmental campaigns over the Amazon region have left the step of propaganda to begin an operational step, which definitely may include direct military intervention in the region’ (John Major, U.K. Prime Minister).

Fonte: BITENCOURT, Luis. *The Importance of the Amazon Basin in Brazil’s Evolving Security Agenda*. Environment and security in the Amazon basin. Woodrow Wilson center reports on the Americas • #4. Edited by Joseph S. Tulchin and Heather A. Golding. ©2002 Woodrow Wilson International Center for Scholars Washington, D.C. www.wilsoncenter.org

¹² ‘Brazil should accept a relative sovereignty over the Amazon (BITENCOURT, 2002, p. 72).

cooperação entre os Estados para tratar de interesses comuns, onde há interdependência, e o Estado admite maior ou menor interveniência em seus assuntos nacionais por parte de representantes de outros estados. De outro, corresponderia a presença de interesses internacionais não necessariamente explicitamente formalizados desafiando a autoridade suprema do Estado nacional dentro de seu próprio território, através das ações das ONGs e da interveniência política das Organizações Internacionais. Em ambas as situações os campos temáticos de maior visibilidade e interesse em relação à Amazônia são os campos das mudanças climáticas, de preservação e conservação da diversidade biológica e dos direitos humanos dos povos indígenas.

Ao se abordar a questão da soberania no âmbito da análise do Estado moderno necessária e obrigatoriamente a mesma envolve o fator território, elemento essencial do poder soberano do Estado, objeto de estudo da Ciência Política. E como todo artefato produzido pelas relações de poder, trata-se de fenômeno historicamente mutável; por consequência, o conceito que o traduz ou que o representa enquanto fenômeno político também tem que se redefinir diante das novas realidades do processo histórico.

Quem primeiro trouxe essa questão para o debate político qualificado foi Jean Bodin no século XVI, em *“Les Six Livres de La Republique”* (1576) que a sintetizou como “a potência absoluta e perpétua de uma República”, princípio de legitimação da soberania, *“summa legibusque soluta potestas”*, desdobrada essencialmente no *“não ... estar de nenhuma forma sujeito às ordens de outro e ... (no poder) dar leis aos súditos e cancelar ou anular as palavras inúteis da lei, substituindo-as por outras, coisa que não pode fazer quem está sujeito às leis ou a pessoas que exerçam poder sobre ele”* (*Les Six Livres de La Republique*, Livro I, capítulo VIII, *apud* BOBBIO). Para ele, a soberania não é apenas uma questão de autoridade, equivalente a mera autoridade, mas de autoridade suprema.

Também se situando dentro dessa concepção de soberania absoluta, Thomas Hobbes destaca as maneiras de se alcançar o Poder soberano, que são duas:

[...] uma delas é a força natural, quando um homem obriga seus filhos a se submeterem, e estes a submeterem seus descendentes, a sua autoridade, na medida em que é capaz de destruí-los em caso de recusa, ou quando um homem sujeita, por meio de guerra, seus inimigos à sua vontade, concedendo-lhes a vida com essa condição. A outra maneira é quando homens concordam entre si em se submeterem a um homem ou a uma

assembléia de homens, voluntariamente com a esperança de serem protegidos por ele contra tudo. (HOBBS, 1988, p. 131)

De fato a concepção de soberania absoluta foi importante para consolidação do Estado Moderno, pois trouxe consigo a ideia de absoluta independência de um Estado, dentro do seu território, cujo seu povo, não seria então submisso a qualquer outra potência estrangeira ou reinado. A preocupação central desse conceito de soberania se concentra na **integridade territorial** do Estado e não na soberania dos indivíduos ou das pessoas. E, segundo essa abordagem, o Estado é a organização política da sociedade que detém a **autoridade suprema dentro de um território**. Esta é a qualidade que os estados modernos possuem desde o século XVII, atributo que durante a Idade Média, os papas, imperadores, reis, bispos e vassallos não tinham.

Esse pilar fundamental do sistema internacional passou a ser recorrentemente questionado desde o final da Segunda Guerra Mundial, situação que se intensificou com o final da Guerra Fria, em 1989. Para Krasner, a globalização é o principal fenômeno responsável pela erosão da soberania estatal (Krasner, 1989, p. 01). Por exemplo, a política monetária dos estados nacionais sempre é duramente atingida pelos movimentos financeiros dos capitais internacionais, na medida em que as entradas nos mercados nacionais e as saídas de enormes fluxos de moedas estrangeiras desestabilizam as economias dos países atingidos.

O processo de globalização dos direitos humanos também é apontado como outro fator de erosão da soberania absoluta. Donnelly destaca que o maior desafio (ou talvez ameaça) colocada à soberania deriva de obrigações internacionais de direitos humanos (Donnelly, 2003: 1). É que direitos humanos e soberania são muitas vezes vistos como regimes justapostos, concorrentes e contraditórios. Krasner também encampa esta ideia, sob o argumento de que os direitos humanos comprometem as noções convencionais de soberania (1989: 125). Diante dessas contradições, Reus-Smit chama atenção para as evidências de que a relação entre direitos humanos e soberania tem sido muitas vezes vista em termos de soma zero: "quanto mais forte o princípio da soberania, mais fracas as normas dos direitos humanos, e vice-versa" (Reus-Smit 2001: 519).

Revela-se assim historicamente consistente a declaração de Boutros-Ghali, feita em 1992, como Primeiro Secretário da ONU à época, ao associá-la à Carta da ONU¹³, de junho de 1945. De fato trata-se de fenômeno político internacional sancionado pelos estados, espécie de marco inicial do fim da visão absolutista do conceito de soberania no plano internacional. Na sequência veio a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de dezembro de 1948, da Assembleia Geral das Nações Unidas. Esses são os marcos básicos na ordem internacional quanto as regras de proteção dos direitos humanos.

Trata-se da matriz do Regime Internacional¹⁴ dos Direitos Humanos que nasceu como resposta contra a violência das 1ª e 2ª Guerras Mundiais, principalmente contra os prisioneiros indefesos e as minorias étnicas. Esta instituição provocou abalos no sistema internacional, levando os Estados a um processo de relativização da soberania estatal. Assim a busca pela proteção dos direitos humanos ingressa definitivamente na pauta internacional.

A este respeito, Ferrajoli afirma que:

[...] o paradigma da soberania externa atinge seu máximo fulgor e, simultaneamente, sua trágica falência na primeira metade do século XX com aquela nova guerra europeia dos trinta anos (1914-1945), constituída pelos dois conflitos mundiais, e que assinala, por assim dizer, seu suicídio. [...] A soberania, inclusive externa, do Estado – ao menos em princípio – deixa de ser, com eles, uma liberdade absoluta e selvagem e se subordina, juridicamente a duas normas fundamentais: o imperativo da paz e a tutela dos direitos humanos. (2007, p. 40).

Dessa forma, pela mobilização de entidades e ONGs de defesa dos direitos humanos, o movimento de internacionalização dos direitos humanos acabou por fortalecer o direito internacional, dando ensejo a criação de organismos políticos e sistemas normativos supranacionais, com a pretensão de reger padrões a respeito da dignidade da pessoa humana, os quais devem ser observados pelos estados soberanos que integram a ordem mundial.

¹³ONU: Organização das Nações Unidas foi criada em 1945, na Segunda Guerra Mundial com objetivo de manter a paz e a segurança entre países. Tem como missão promover o direito internacional entre as Nações, assegurar a segurança internacional, promover o desenvolvimento econômico e social, fazer respeitar os direitos humanos e defender a paz mundial.

¹⁴ Regime internacional no sentido dado por Johan Ruggie: um grupo de expectativas mútuas, regras e regulamentos, planos, energias organizacionais e compromissos financeiros que são aceitos por um grupo de estado. Para Krasner: um conjunto de princípios implícitos, normas, regras e procedimentos de decisão dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais.

Assim, para consolidar a ideia de soberania do ponto de vista do direito internacional, é bastante oportuna a análise de Celso Ribeiro Bastos para quem “a soberania se constitui na supremacia do poder dentro da ordem interna e no fato de, perante a ordem externa, só encontrar Estados de igual poder. Esta situação é a consagração, na ordem interna, do princípio da subordinação, com o Estado no ápice da pirâmide, e, na ordem internacional, do princípio da coordenação.”(Bastos, 1994).

Ocorre que as relações entre Estados sempre serão relações de poder, de representações de interesses econômicos e políticos variados. No sentido político-formal haverá sempre o entendimento do sistema internacional anárquico, em que os Estados são organizações políticas com direitos simétricos (soft power). No sentido substantivo, porém, as relações irão expressar interesses e/ou projetos de poder cuja efetivação dependerá da capacidade material, da capacidade militar e econômica dos atores estatais (hard power).

É nesse contexto que, após a 2ª Guerra Mundial, duas potências passaram a dominar o cenário internacional, conduzidas por ideologias de modelagens econômicas bastante diferentes. Os Estados Unidos com o capitalismo liberal¹⁵ e a União Soviética com o comunismo¹⁶ ou socialismo real. As diferenças ideológicas são diametralmente opostas, que no pós-guerra iniciam disputas e confrontos pela hegemonia do sistema internacional, dando origem à Guerra Fria.

A rigor os vencedores da Guerra Mundial criaram e implantaram uma Nova Ordem Internacional, liderada pelos Estados Unidos na esfera Ocidental, e pela URSS, no lado da Europa Oriental. Esta Nova Ordem se assentou em algumas organizações internacionais, que na dimensão econômica consistiu na criação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, ou Banco Mundial; do Fundo Monetário Internacional (FMI) como resultado do acordo de *Bretton Woods*¹⁷. A demanda pelo estabelecimento de (novas) regras para o comércio internacional fez com que nascesse o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT), subscrito por 23 países, em

¹⁵Capitalismo como sistema social baseado na iniciativa privada e na liberdade de mercado.

¹⁶Comunismo como doutrina econômica e política baseado na propriedade pública dos meios de produção, oposto a ideia do regime de propriedade capitalista, organização e planificação da atividade econômica. na abolição da propriedade privada dos meios de produção, na sociedade sem classes e no princípio

¹⁷O acordo de Bretton Woods definiu um sistema de regras para regular a política internacional. Foi firmado em julho de 1944, mas só foi operacionalizado em 1946, quando ratificado o acordo por número suficiente de países.

outubro de 1947, a partir da Carta de Havana relativa a política comercial. Com essas estruturas básicas e baseadas nas instituições (regras do jogo) correspondentes, os países industrializados estabeleceram os padrões de produção e do crescimento econômico internacional, dentro da moldura dos parâmetros estabelecidos por aqueles que dominavam o sistema internacional.

Isso talvez explique o porque daquelas organizações universais, responsáveis pelo diálogo entre os Estados, seja para estabelecer regras comuns ou algum tipo de cooperação, já no seu nascedouro toleravam a existência de desigualdades entre os Estados soberanos, principalmente pelo seu peso econômico ou bélico, pois uns são mais soberanos que os outros. Exemplo bastante claro são os Estados Unidos que apesar de integrar o Conselho de Segurança da ONU, sendo inclusive sede da referida organização mundial, constantemente confirmam sua soberania no modelo tradicional, ignorando ou negando-se a firmar convenções e protocolos produzidos nos encontros internacionais.

2.2 A construção da temática ambiental na ordem internacional: o ambientalismo internacional.

Paralelamente a isso tudo, apesar da corrida armamentista verificada no período da Guerra Fria, a luta entre os países permaneceu mais no plano das ameaças de sua utilização (Paz Armada), pois no fundo havia alguma responsabilidade mútua com a sobrevivência do planeta. Pela via dos direitos humanos, o meio ambiente saudável adquiriu assim maior relevância pelos Estados. A questão apareceu, inicialmente, sob a forma de literatura científica, no final dos anos 60, na obra denominada *Primavera Silenciosa*, ao denunciar a utilização de venenos (DDT) na lavoura, expressando a influência do homem sobre meio ambiente, com a criação do fenômeno que depois seria denominado “deserto verde”. Solange Teles da Silva (2005) descreve a questão da seguinte forma:

É no final de 60 que a questão ambiental começa a ser examinada a partir das influências entre o meio ambiente e o homem. Raquel Carlson publica, em setembro de 1962, seu livro 'Silent Spring' (Primavera Silenciosa), descrevendo os perigos do uso de pesticidas químicos o DDT, para plantas, animais e seres humanos, e demonstra, pela primeira vez, que uma nova tecnologia que inicialmente poderia parecer inofensiva e benéfica também

teria a capacidade de causar sérios danos a longo termo para o meio ambiente e para o seres humanos.

Esta obra teve grande repercussão nos Estados Unidos da América, país que liderava o modelo de desenvolvimento no ritmo impresso pelo capitalismo da época, soando como um alarme para temática ambiental. A mudança de paradigma¹⁸ veio de modo reflexo, quando as grandes nações, em busca de melhor qualidade de vida para seus povos, perceberam que o modelo de desenvolvimento econômico por eles adotados estava provocando as mais violentas alterações na natureza.

O adensamento das discussões científicas, econômicas e políticas sobre as relações dos seres humanos e a natureza resultaram no aparecimento, multiplicação e fortalecimento das Organizações Não-Governamentais. Foi em tal contexto que diversos cientistas, industriais e políticos se reuniram para debater as questões relacionadas a política, a economia internacional, o meio ambiente e o desenvolvimento, ensejando a criação da importante ONG denominada Clube de Roma. Desses encontros e estudos nasceu o primeiro relatório do Clube de Roma, em 1972, intitulado *Os Limites do Crescimento*, cujas conclusões exerceram profundas influências no cenário político europeu, ganhando imensa divulgação internacional. Este relatório colocou, solidamente, a questão ambiental na agenda política do planeta.

O texto projetava que o ritmo do crescimento da economia mundial só se sustentava graças a uma progressiva e insaciável exploração dos recursos naturais e ao comprometimento das condições do meio ambiente humano. O relatório encampou uma série de previsões catastróficas quanto ao futuro da Terra, recomendando ser necessário o congelamento do crescimento da população global e do capital industrial, traduzido em termos de se estabelecer metas de crescimento demográfico nulo e crescimento econômico zero.

No mesmo ano foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, marco nesta temática, pedra fundamental do que se pode denominar por ambientalismo internacional, tendo os países se reunido em Estocolmo, de 05 a 16 de junho de 1972, por considerarem a necessidade de um ponto de vista e de princípios comuns a inspirar e guiar os povos do mundo na preservação e na melhoria do meio ambiente. Pela primeira vez a nível mundial tem-se a preocupação com as questões ambientais globais, as

¹⁸A expressão paradigma aqui utilizada no sentido de modelo-padrão.

quais passaram a ser consideradas também pela economia, que conforme narra G. Roger Loyola:

[...] nasce a partir da necessidade de controlar o mal uso dos bens ambientais, especialmente com respeito aos problemas de poluição que aconteceram nas grandes cidades dos países desenvolvidos na década dos 70's. Assim os economistas ambientais tem inicialmente formulado propostas baseados nas políticas de controle e posteriormente de desenvolvimento tecnológico. Em quanto ao problema do controle ambiental a idéia básica é o reconhecimento de que o mercado se tem visto na impossibilidade de poder controlar os problemas ambientais porque não tem sido possível à internalização dos custos ambientais.

Em tempos de Guerra Fria, o referido encontro foi boicotado pela União Soviética e países do leste europeu por conta da ausência da Alemanha Oriental o que, de certo modo, permitiu abertura de discussão entre os países desenvolvidos do hemisfério Norte e nações em desenvolvimento do hemisfério Sul. Os países mais industrializados defendiam maior rigor no controle da poluição e aqueles em desenvolvimento lutavam por maior espaço para alcançar melhores padrões de vida. Foi na Conferência de Estocolmo que foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

A partir daí, os países passaram a instituir legislações nacionais de proteção ambiental. No Brasil foi editada a Lei Federal nº 6938, de 31 de agosto de 1981, dispendo sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Por sua vez, as teorias econômicas até então dominantes¹⁹ sentiram a necessidade de incluir também a problemática ambiental na definição do modelo de desenvolvimento econômico, o que passa ser uma espécie de exigência da nova ordem internacional. Tanto que em 1987 a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento fez constar do Relatório Brundtland²⁰, um novo conceito para desenvolvimento – o de desenvolvimento sustentável.

¹⁹ Nota explicativa: Escolas econômicas clássica, neoclássica e keynesiana.

²⁰ Brundtland é como ficou conhecido o relatório elaborado pela Comissão Mundial do Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Os estudos foram chefiados pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. O Relatório de Brundtland definiu desenvolvimento sustentável como o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a habilidade das futuras gerações satisfazerem suas necessidades .

A mensagem era de que poderia haver produção e melhorar a qualidade de vidas das pessoas sem degradar o meio ambiente.

O Brasil, por sua vez, como dito anteriormente já possuía legislação em que externava sua preocupação com relação a proteção do meio ambiente. A Lei Federal nº 6938, de 31 de agosto de 1981 (arts. 1º e 4º), elenca como principal objetivo da política nacional do meio ambiente, a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, o que bem sintetiza o chamado desenvolvimento sustentável, consistente na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras.

Diferentemente das outras regiões do país, como o Centro, Sul, e Sudeste, em que processo de ocupação já estava bem sedimentado, com economia própria, produção e melhor infraestrutura para atender as necessidades básicas de qualquer cidadão brasileiro, o crescimento do ambientalismo na década de 80 acabou diretamente atingindo o desenvolvimento, ainda que desordenado, do território amazônico. Sob pressão internacional, o Governo brasileiro impôs, mediante seu poder central, rígidas regras ambientais e o estabelecimento de metas nos espaços das unidades federativas localizadas no solo amazônico. O habitante local chegar a ter a impressão de que realmente a União quer garantir as riquezas da região para gerações futuras da humanidade, indicando, sem políticas públicas eficientes e suficientes, pela ausência de mecanismos compensatórios, que não se importa com muitos brasileiros que habitam a vasta região, que ainda carece de uma efetiva ocupação e condições de bem-estar mínimo.

2.3 A Amazônia como novo espaço ambiental da humanidade: relativizando a soberania sobre o território amazônico.

Na atualidade há estreita associação tanto na dimensão nacional quanto internacional, entre meio ambiente e a Amazônia. A associação se deve às relações que são efetuadas entre desmatamentos e efeito estufa, à destruição da camada de ozônio e à perda da biodiversidade; e, adicionalmente, à violência contra os direitos das minorias étnicas, particularmente as indígenas. São as relações entre desmatamentos, mudanças climáticas e seus efeitos.

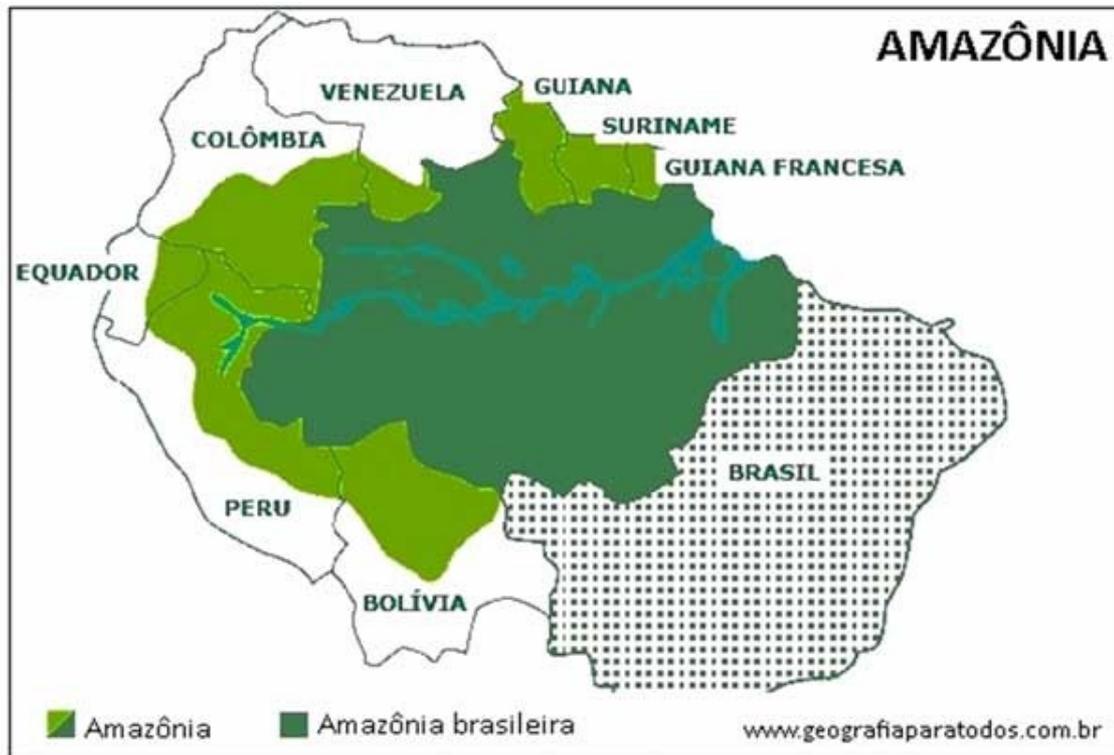
Como alegoria, a questão se relaciona ao *trade of*: árvore mantida de pé versus árvore abatida, no chão. A árvore em pé certamente produz serviços ambientais ou ecossistêmicos, mas estes não geram rendas, isto é, não remuneram os seus proprietários ou ocupantes das florestas. Por outro lado, a árvore no chão é parte de cadeias produtivas que precificam, pelos mecanismos de mercado, a madeira em tora e seus derivados, gerando rendas.

Segundo Juliana de Oliveira Vicentini²¹, pesquisadora da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz – Esalq”, do campus da USP em Piracicaba a visibilidade da marca Amazônia é uma das três mais conhecida em todo mundo. Amazônia hoje é pauta constante nos encontros de organismos supranacionais cujos resultados tendem a provocar uma a perda pelo Estado-Nação de parte da soberania no controle e na gestão do seu território.

O novo modelo de desenvolvimento qualificado pelo conceito de sustentabilidade reajustou o pensamento econômico contemporâneo, elevando o interesse internacional sobre a Amazônia, não somente aquela compreendida no espaço territorial brasileiro, mas também no que tem se denominado por Pan Amazônia ou por Amazônia Continental, formada além do Brasil, por outros países sul-americanos como Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, República Cooperativa da Guiana, Suriname e Guiana Francesa. Abaixo, o mapa demonstrativo:

²¹ Disponível em: <http://www5.usp.br/24160/esalq-estudo-sobre-como-a-amazonia-e-representada-na-midia-brasileira/>, Acesso em: 14 nov. 2015.

Figura 1 – Mapa demonstrativo do novo modelo de desenvolvimento qualificado de sustentabilidade dos países que compõe a Amazônia



Fonte: www.geografiaparatodos.com.br

A partir da Organização das Nações Unidas (ONU) derivam-se grupos de países como o G-7 (Estados Unidos, Reino Unido, Japão, Alemanha, França, Itália e Canadá), bem como surgem organizações não governamentais norte-americanas e europeias, difundindo-se a ideia de que a Amazônia constitui elemento natural de extrema importância para o sistema ambiental global.

Assim como há questionamentos sobre os verdadeiros propósitos da ONU, pois organismo não pertencente apenas as cinco maiores potências militares (EUA, Rússia, Inglaterra, França e China), mas sim a todos os Estados signatários, pairam dúvidas sobre os fins realmente desejados pelos países dito desenvolvidos ou os organismos internacionais por eles financiados. Não se sabe, às vezes, se a preocupação real é com a proteção do meio ambiente amazônico ou legitimação do modelo econômico do capitalismo qualificado pelo termo sustentabilidade.

Rosineide Bentes relata duas preocupações que levaram os representantes dos países industrializados a querer discutir os efeitos negativos da industrialização na Conferência da ONU de 1972, em Estocolmo:

Primeiro, os modos por meio dos quais a degradação ambiental poderia afetar indústrias e empresas privadas; num futuro próximo estas poderiam criar leis que alterassem as condições de produção e de comércio internacionais. Segundo, o possível fortalecimento dos países do sul: eles degradaram seu ambiente em menor proporção do que os países industrializados do norte. Esse fortalecimento poderia abalar os instrumentos institucionais internacionais de acumulação de capital e as estruturas políticas internacionais. (BENTES 2005, p. 226)

Para Bertha Becker, com a inclusão da agenda ambiental no debate dos organismos internacionais alterou-se o significado da Amazônia, agora com uma valorização ecológica de dupla face: a da sobrevivência humana e a do capital natural, sobretudo a megadiversidade e a água. Destaca ainda:

Sabe-se que a Amazônia sul-americana corresponde a 1/20 da superfície terrestre e a dois quintos da América do Sul; contém um quinto da disponibilidade mundial de água doce (17%) e um terço das florestas mundiais latifoliadas, mas somente 3,5 milésimos da população planetária. Daí considerar-se a Amazônia como coração ecológico do Planeta... (BECKER, 2004, p. 33).

Conseqüentemente, a riqueza amazônica, seja como recurso natural, seja como estratégia de manutenção do controle da economia dominante, despertou o interesse da comunidade internacional, suscitando questionamentos sobre a capacidade de os países garantirem sua conservação. Dá-se início a discussão sobre ingerência internacional a soberania local. Vale dizer que alguns países do G-7 chegaram a falar em autonomia relativa do Brasil sobre a Amazônia.

Foi nesse cenário que os países amazônicos, liderados pelo Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela se associaram e firmaram o Tratado de Cooperação Amazônica – TCA (1978), sendo um dos objetivos a garantia da soberania de seus países-membros, por meio de ações conjuntas que promovessem o desenvolvimento harmônico dos respectivos territórios amazônicos, preservando o meio ambiente, conservando

e aproveitando racionalmente os recursos naturais. Reafirmando os propósitos do TCA os representantes dos países-membros firmam em 1998 o Protocolo de Emenda que estabelece a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), o qual, infelizmente, permaneceu nos escaninhos das burocracias estatais.

Para Silveira o Tratado de Cooperação Amazônica encerra fatores mais políticos do que técnicos ou jurídicos, antecipando-se às crescentes pressões ecológicas dos países desenvolvidos e a fim de garantir a soberania sobre o território amazônico (SILVEIRA, 2012, p. 61)

É historicamente relevante assinalar que o TCA foi o primeiro instrumento de cooperação dos Estados nacionais amazônidas tendo por objeto a própria Pan-Amazônia. A efetividade desse tratado tem sido questionada em razão dos poucos resultados que dele derivaram. Como a pesquisa não propõe se aprofundar nesses dois instrumentos, sua citação se deu para reforçar a percepção da importância geopolítica da Amazônia no contexto da política regional sul americana diante dos riscos que o novo discurso ambiental começava a produzir em relação à soberania no espaço territorial amazônico de cada um deles.

Por isso vislumbra-se como bastante oportuna, mais uma vez, a crítica assinalada por Rosineide Bentes:

A Amazônia é a maior floresta preservada do planeta – com extensão de mais de cinco milhões de Km², onde vivem cerca de 25% das espécies animais e vegetais da terra. Ela desperta não apenas os interesses econômicos dos países do G-7, mas também seu desejo de adquirir mais um privilégio: o controle político sobre o verde. Nesses países, o verde tornou-se sinal de status social. Os ricos e as elites educadas moram próximos aos parques e jardins e em ruas arborizadas, enquanto os pobres habitam as áreas mais poluídas e sem verde. As elites europeias e norte-americanas veem a territorialidade Amazônia como um privilégio e o querem para si. Daí o desejo de estabelecer controle sobre a região, manifestado já na conferência da ONU de 1972, expressa na ideia de soberania relativa do Brasil. Esse desejo foi reavivado a partir do início dos anos 80, à medida que os bancos multilaterais (em particular o Banco Mundial) transformavam os problemas ambientais da Amazônia em um problema político internacional. (BENTES, 2005, p. 228,)

Por essas razões vale a pena trazer à reflexão a mensagem de nacionalismo responsável e consciente do Senador Cristóvão Buarque, que foi dada ao ser indagado por um

jovem, em uma universidade nos EUA, sobre o que ele pensava, como humanista, e não como brasileiro, sobre a idéia de internacionalização da Amazônia. O Senador assim respondeu:²²

De fato, como brasileiro eu simplesmente falaria contra a internacionalização da Amazônia. Por mais que nossos governos não tenham o devido cuidado com esse patrimônio, ele é nosso. Como humanista, sentindo o risco da degradação ambiental que sofre a Amazônia, posso imaginar a sua internacionalização, como também de tudo o mais que tem importância para humanidade. Se a Amazônia, sob a ótica humanista, deve ser internacionalizada, internacionalizemos também as reservas de petróleo do mundo inteiro. O petróleo é tão importante para o bem-estar da humanidade quanto a Amazônia para o nosso futuro. Apesar disso, os donos das reservas sentem-se no direito de aumentar ou diminuir a extração do petróleo e subir ou não o seu preço. Da mesma forma, o capital financeiro dos países ricos deveria ser internacionalizado.

Se a Amazônia é uma reserva para todos os seres humanos, ela não pode ser queimada pela vontade de um dono ou de um país. Queimar a Amazônia é tão grave quanto o desemprego provocado pelas decisões arbitrárias dos especuladores globais. Não podemos deixar que as reservas financeiras sirvam para queimar países inteiros na volúpia da especulação. Antes mesmo da Amazônia, eu gostaria de ver a internacionalização de todos os grandes museus do mundo. O Louvre não deve pertencer apenas à França. Cada museu do mundo é guardião das mais belas peças produzidas pelo gênio humano. Não se pode deixar esse patrimônio cultural, como patrimônio natural amazônico, seja manipulado e destruído pelo gosto de um proprietário ou de um país.

Não faz muito, um milionário japonês, decidiu enterrar com ele um quadro de um grande mestre. Antes disso, aquele quadro deveria ter sido internacionalizado. Durante este encontro, as Nações Unidas estão realizando o Fórum do Milênio, mas alguns presidentes de países tiveram dificuldades em comparecer por constrangimentos na fronteira dos EUA. Por isso, eu acho que Nova York, como sede das Nações Unidas, deve ser internacionalizada. Pelo menos Manhattan deveria pertencer a toda humanidade. Assim como Paris, Veneza, Roma, Londres, Rio de Janeiro, Brasília, Recife, cada cidade com sua beleza específica, sua história de mundo, deveriam pertencer ao mundo inteiro. Se os EUA querem internacionalizar a Amazônia, pelo risco de deixá-la nas mãos dos brasileiros, internacionalizemos todos os arsenais nucleares dos EUA. Até porque eles já demonstraram que são capazes de usar essas armas, provocando uma destruição de milhares de vezes maior do que as lamentáveis queimadas feitas nas florestas do Brasil. Nos seus debates, os atuais candidatos à presidência do EUA tem defendido a ideia de internacionalizar as reservas florestais do mundo em troca da dívida.

Começemos usando essa dívida para garantir que cada criança do mundo tenha possibilidade de ir à escola. Internacionalizemos as crianças, tratando-as, todas elas, não importando o país onde nasceram, como patrimônio que merece cuidados do mundo inteiro. Ainda mais do que merece a Amazônia. Quando os dirigentes tratarem as crianças pobres do mundo como um

²²Disponível em: http://www.portalbrasil.net/reportagem_amazonia.htm, Acesso em: 10 out. 2015.

patrimônio da Humanidade, eles não deixarão que elas trabalhem quando deveriam estudar; que morram quando deveriam viver. Como humanista, aceito defender a internacionalização do mundo. Mas enquanto o mundo me tratar como brasileiro, lutarei para que a Amazônia seja nossa. Só nossa.”

Há evidências consistentes, portanto, quanto a movimentação política de organizações internacionais e de atores políticos do cenário internacional em relação aos manifestos interesses das grandes potências sobre o espaço amazônico. Há quem defenda que as razões do interesse sejam realmente preocupação com a saúde do planeta ou da humanidade; a história do neocolonialismo sinaliza, porém, que o capitalismo se adapta e se readapta sempre de forma eficiente ou eficaz para efetivar sua dominância, ocupando-se com o essencial quanto aos elementos necessários a sua manutenção.

No que diz respeito ao interesse pela Amazônia, Bertha Becker destaca o mesmo no contexto dos grandes eldorados do planeta:

Há três grandes eldorados naturais no mundo contemporâneo: a Antártida, que é um espaço dividido entre as grandes potências; os fundos marinhos, riquíssimos em minerais e vegetais, que são espaços não regulamentados juridicamente; e a Amazônia, região que esta sob a soberania de estados nacionais, entre eles o Brasil.

Esse contexto geopolítico, principalmente na década de 1980 e 1990, gerou sugestões mundiais pela soberania compartilhada e o poder de gerenciar a Amazônia, que abalou até o Direito internacional. (BECKER, 2005, p. 77).

Confirmada ou não do ponto de vista científico como o coração ecológico do planeta, a Amazônia já compõe o coração das discussões políticas internacionais e da geopolítica do verde, da diversidade biológica e das mudanças climáticas, incluindo os direitos humanos dos povos indígenas. A Amazônia é elemento central da política internacional de meio ambiente, e há claros movimentos para se relativizar o poder dos Estados nacionais no uso de seu próprio espaço territorial. Os óbices jurídico-institucionais como à construção do “linhão de energia elétrica” de Tucuruí, no trecho Manaus (AM)/Boa Vista (RR), evidenciam essa relativização, principalmente quando comparada ao período do nacional-desenvolvimentismo (1930-1985). Os constantes ataques ao projeto Calha Norte são também exemplos dessa luta ideológica.

Isso não constitui, portanto, devaneios dos teóricos da “conspiração”. Há evidente debate ideológico e os acontecimentos políticos apontam a pretensão e o esforço das grandes potências, de influenciarem direta ou indiretamente a definição da política nacional de meio

ambiente, principalmente no que diz respeito à destinação e uso do território amazônico. A riqueza da biodiversidade amazônica e a contribuição das suas florestas para o equilíbrio ecológico do planeta são fatores de peso geopolítico examinado e considerado pelas grandes potências.

Há, porém, aspectos dessas questões que precisam ser politicamente avaliados, não pelos parâmetros das grandes potências e nem pelas razões de interesse nacional arguidas de forma difusa pelo Estado federal brasileiro, pelo Poder Central, mas pela população local, pelos habitantes da Amazônia, que incluem “povos tradicionais” e a maioria de brasileiros que vivem, preponderantemente, nas cidades amazônicas. E certamente incluem os interesses das estruturas políticas locais (estados e municípios) e seus interesses.

Em tal cenário ou contexto, de um lado é necessário superar as chamadas “falhas” de mercado na formação e na dinâmica da economia regional amazônica, liderada quase sempre pelos interesses econômicos internacionais e nacionais centrais. De outro, há que se levar em conta os claros limites do Estado de soberania relativa e as recorrentes crises fiscais do estado nacional brasileiro, mesmo considerando que o mesmo tenha sido o principal ente construtor da formação do território amazônico.

A este respeito, há os que subscrevem a declaração de Boutros-Ghali, 1992, ex-Primeiro Secretário da ONU, de que os tempos da soberania absoluta pertencem à poeira da história política internacional, principalmente quando o Estado violenta os direitos humanos básicos. Mas há também as evidências de revigoramento do poder estatal, particularmente a partir de 11 de setembro de 2001 e dos atos terroristas subsequentes; assim como em razão do crescimento do islamismo, que trouxe a figura do estado islâmico para o cenário político internacional.

No caso da Amazônia, enquanto o Estado e o Mercado não encontrarem caminhos que conciliem os interesses do Brasil oficial, do Brasil real e os interesses internacionais, as contradições tenderão a se agudizar, sendo imprevisíveis os seus resultados.

2.4 O Aquecimento global: revigorando o discurso ambiental sobre a floresta amazônica.

Este capítulo iniciou pela demonstração de como a temática ambiental foi introduzida nas discussões internacionais; primeiramente com o discurso de preocupação com os estoques naturais, ou seja, as matérias-primas então necessárias para atender a demanda desenvolvimentista; e, pouco, muito pouco tempo depois, inseriu-se o discurso do acelerado ritmo de crescimento do efeito estufa, trazendo a ideologia da sustentabilidade para o centro da política internacional de meio ambiente. Por um lado, os países industrializados aparecem com o discurso de conter o crescimento desenfreado; e, do outro, os países em desenvolvimento argumentam que a pobreza e os seus problemas ambientais não resultariam da industrialização, mas sim da falta desta, a exemplo da demonstração da Curva de Kusnet²³.

Por sua vez, a elite dos países industrializados do mundo, constituída pelo Grupo dos Sete, G-7 (Estados Unidos, Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão e Reino Unido), e suas agências internacionais de crédito, passaram a condicionar a liberação de financiamentos à imposição de sacrifícios pelos países do Sul quanto à preservação do meio ambiente e a intocabilidade de seus territórios. Trata-se da razão política bastante óbvia, das nações que controlam o capital financeiro, de exercer o poder e decidir como os fundos do Banco Mundial deveriam ser aplicados e pautar as ações do FMI.

No fim da década de 80 os Estados Unidos se fortalecem ainda mais em face das mudanças políticas e econômicas ocorridas na União Soviética, intensificando a ideia de globalização amparada por seu neoliberalismo, conseguindo introduzir mais um forte elemento na pauta ambiental do mundo: o temido aquecimento global.

A lógica desse movimento político encerra contradições a partir dos antagonismos que o conceito de sustentabilidade encerra. É que o ambientalismo enfeixa desde os movimentos ecológicos radicais (*deep ecology*) que defendem o princípio da sustentabilidade forte, que implica na admissão de fortes limites ao uso dos recursos não-renováveis; até a concepção da

²³ Según diversos estudios que se han realizado desde la década de los noventas la relación entre el crecimiento económico y el ambiente tiende a ser benéfica a largo plazo. El fundamento de esta posición, es el hallazgo empírico de una relación de U invertida entre el ingreso y las emisiones o concentraciones de diversos contaminantes (CO₂, SO₂, NO_x, smog, etc.), comúnmente llamada curva de Kuznets ambiental (CKA). GITLI, Eduardo; e HERNÁNDEZ, Greivin. **La existencia de la curva de Kuznets ambiental (CKA) y su impacto sobre las negociaciones internacionales**. Serie Documentos de Trabajo 009- 2002. Investigadores del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), de la Universidad Nacional de Costa Rica.

sustentabilidade fraca que defende o mecanismo da substitubilidade ampla dos recursos naturais não renováveis, a exemplo do petróleo como fonte de energia, por artefatos ou produtos de origem antropogênica, isto é, fabricados pelo homem com base nas inovações tecnológicas, a exemplo da eletricidade produzida por energia solar ou eólica, considerando que a energia do sol estará presente na terra por mais alguns bilhões de anos.

Diante dessas possibilidades e alternativas, Rosineide Bentes levanta alguns aspectos interessantes para o encaminhamento dessa discussão:

A partir de 1987, o domínio norte-americano, o neoliberalismo e a intensificação da globalização definiram o destino do relatório de Brundtland (o relatório da Comissão Mundial para Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela ONU em 1983). Em 1988, o verão extremamente quente dos Estados Unidos fez crescer o medo dos americanos das consequências desastrosas que poderiam advir do aumento rápido da emissão, em particular, de dióxido de carbono (CO₂). Criou-se então o Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC). As evidências científicas do aquecimento da terra geraram e continuam a gerar controvérsias, mas a convicção das grandes Ongs, do IPCC e da Convenção para Mudanças Climáticas de que medidas urgentes eram necessárias para reduzir o aumento da temperatura da terra prevaleceu no cenário internacional. Eles se baseiam na idéia de ameaça iminente a natureza ou no princípio da precaução: é melhor prevenir do que remediar.

Essas preocupações não se materializam em tratamento justo e equitativo para todos os habitantes do planeta, de modo que a proposta do relatório Brundtland de maior controle dos problemas ambientais pelas instituições internacionais efetivou-se somente na Amazônia.(BENTES, 2005, p. 227-228)

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)²⁴ foi criado pela ONU para dar suporte técnico-científico a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e aos organismos internacionais. Trata-se do discurso oficial de que o aumento da temperatura da Terra está relacionado diretamente com a ação humana, principalmente em decorrência das altas emissões de CO₂ na atmosfera. No mesmo sentido se encaminham as ações das Organizações Não Governamentais- ONGs de defesa do meio ambiente. Nesse raciocínio, embora não seja o maior componente poluente, o desmatamento

²⁴ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). A missão do IPCC é a de reunir o maior número de cientistas de diferentes países com o objetivo de coletar e analisar a literatura disponível sobre o aquecimento global e consolidar relatórios sobre a ciência, possíveis impactos e políticas de resposta à mudanças climáticas (Agrawala, 1997)

ou queima da maior floresta tropical do mundo acabaria por liberar maior fração de CO₂ na atmosfera, contribuindo para elevação mais rápida do efeito estufa.

Merece destaque a forma bastante midiática como vem sendo tratado o tema do aquecimento global na mídia internacional e nacional. Marcos Antonio Souza alerta na introdução de seu artigo científico “o aquecimento global e sua repercussão na mídia: algumas contribuições para o debate”. Diz o seguinte citando a Revista Veja (2008):

O fim do mundo está próximo. Tão próximo que os sinais já podem ser percebidos cotidianamente em várias latitudes do planeta Terra. E a culpa é do chamado aquecimento global, indiscutivelmente provocado pela ação do homem, que principalmente após a Revolução Industrial tem aumentado consideravelmente suas emissões de gases poluentes a atmosfera, senão vejamos:

O planeta esquenta e a catástrofe é iminente [...] Ondas de calor inéditas. Furacões avassaladores. Secas intermináveis onde antes havia água em abundância. Enchentes devastadoras. Extinção de milhares de espécies animais e plantas. Incêndios Florestais. Derretimento dos pólos. E toda a sorte de desastres naturais [...] [fruto] do descuido do homem com o ambiente (Souza, Veja, 2008).

De fato, a rotina dos programas e noticiários ao abordar a questão climática, principalmente em períodos que antecedem as conferências sobre o clima, vem sempre com esta visão apocalíptica pregando o fim da humanidade. Assim, a notícia veiculada de modo bastante simplificado impede que as pessoas tenham realmente um juízo mais claro sobre as mudanças climáticas, levando a crer que o aquecimento global realmente seja indiscutivelmente um fenômeno causado pela ação humana e, mais, que o maior responsável por isso seja o desmatamento das florestas tropicais. Há sim um menosprezo ao debate científico existente entre aqueles cientistas ligados ao IPCC e de outro lado, um grupo que não tem existência midiática alguma, que creditam o aumento da temperatura da terra por causas naturais. (SOUZA, 2012, p. 92).

Desde sua criação o IPCC já publicou cinco relatórios (1990, 1995, 2001, 2007 e 2014) A primeira versão do relatório produzido pelo IPCC foi publicado em 1990 e utilizada para negociação do acordos celebrados durante a Rio-92, inclusive para criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudanças do Clima (UNFCCC).

Foi o primeiro relatório a indicar que o aquecimento global era provável e foi superestimada a contribuição do desmatamento florestal na Amazônia na emissão de gás poluente dos Gases de Efeito Estufa - GEE. O segundo relatório do IPCC acrescentou elementos para a formalização do Protocolo de Kyoto. O terceiro relatório, com pouco mais de 10 anos da criação do IPCC foi contundentemente conclusivo, no sentido de que o homem estava alterando o clima através da emissão de GEEs e o consequente aumento da concentração desses gases na atmosfera. O quarto relatório publicado em 2007 foi o que provocou maior impacto midiático, sendo atribuído ao IPCC – junto com o ex-presidente americano Al Gore o Premio Nobel da Paz. Ele também reafirmou o aumento da temperatura por causas antropogênicas e propôs uma série de ações para mitigação dos efeitos catastróficos diante da mudança do clima. O quinto e último relatório foi produzido em 2014, mantiveram as assertivas dos relatórios anteriores, ampliando a relevância da participação humana no aquecimento e a necessidade de medidas urgentes para conter os avanços da temperatura para que não exceda a 2° C até 2100.

O IPCC considera que, se mantido o nível atual das emissões GEEs, o aumento das temperaturas poderá ser para o século XXI muito superior ao aquecimento ocorrido no século XX, variando segundo os modelos matemáticos computacionais num aumento de 1,8° C e 4° C da temperatura média global e para o Brasil o aquecimento pode variar entre 4 a 6° C no final do século 21. (SOUZA, 2012, p. 93).

Em geral os impactos apontados nos relatórios do IPCC são os seguintes: diminuição da disponibilidade de água em regiões carentes deste recurso, em especial em terras áridas e semi-áridas em regiões sub-tropicais; redução da produtividade agrícola; mudança na produtividade e composição de sistemas ecológicos, com florestas e recifes de corais sendo os mais vulneráveis; aumento do risco de inundações, deslocamento/mudança de milhões de pessoas devido aumento do nível do mar e a eventos de chuvas fortes, especialmente em pequenos estados insulares e em deltas de rios de baixa altitude; aumento, em especial nas regiões tropicais e sub-tropicais, da incidência da mortalidade por “estresse gerado pelo calor” e do número de pessoas expostas a doenças transmissíveis por vetores, como malária e dengue, e pela água, como cólera. (YU, 2009, p. 47)

Importante aqui destacar o outro lado do debate sobre as mudanças climáticas, não necessariamente sobre seus efeitos na terra, mas sobre suas causas mais determinantes.

Diferentes daqueles que atribuem o aumento da temperatura com maior ênfase a fatores antropogênicos, existe outro grupo de cientistas que pensam de modo diverso. Um deles, é o professor e pesquisador Luiz Carlos Molion²⁵ que diz haver por trás da propagação catastrófica do aquecimento global um movimento dos países ricos para frear o desenvolvimento dos emergentes, após a publicação do 4º relatório do IPCC.

Para este grupo de cientistas, não é o CO₂ que controla a temperatura global. Segundo eles, a emissão crescente de gás carbônico (CO₂) e outros poluentes, nada tem a ver o propalado aquecimento global. Eles insistem que documentos históricos comprovam que o clima flutua naturalmente, sendo a influência humana irrelevante nessas mudanças. O aumento de temperatura estaria relacionado com a variação da atividade solar, o grau de intensidade das erupções vulcânicas, o papel dos oceanos e a mudança dos parâmetros orbitais da Terra. (YU, 2009, p. 48).

Há ainda, severa crítica quanto aos modelos computacionais utilizados para simular as alterações da atmosfera, oceano, superfícies continentais e gelo, para gerar projeções de clima, que apresentam dificuldades para reproduzir as características importantes do clima atual, em particular do ciclo hidrológico, a dinâmica dos oceanos, e as nuvens (seus tipos, formas, constituição, distribuição e altura) e, uma vez mal simulados podem causar variações na temperatura (ob. cit.).

Mas, enfim, não se pretende com esta exposição negar a existência do aquecimento global, mas questionar a inexistência de isenção da imprensa mundial e nacional quando aborda a temática do aquecimento global, pois os noticiários reduzem as mudanças climáticas a um consenso científico que ainda na verdade não existe. Há um desprezo pelo debate científico travado entre o grupo de cientistas ligados ao IPCC e o grupo daqueles que creditam a eventos naturais o aquecimento global, mas pior do que não jogar luz ao referido debate e não trazer à reflexão da sociedade o jogo do poder político-econômico entre os países industrializados considerados desenvolvidos e aqueles países de baixa industrialização ou países em desenvolvimento.

Em relação a Amazônia, o discurso científico oficial do IPCC revaloriza ainda mais o espaço territorial amazônico brasileiro, fazendo crer que o território não é apenas importante

²⁵Disponível em: http://www.istoe.com.br/assuntos/entrevista/detalhe/255_AQUECIMENTO+GLOBAL+E+TERORISMO+CLIMATICO, Acesso em: 10 nov. 2015.

em razão de sua rica biodiversidade, mas também para o equilíbrio climático do mundo. Não foi à toa que o primeiro relatório do IPCC utilizou a maximização do desmatamento vivenciado na Amazônia na década dos anos 80 e menosprezou a utilização dos combustíveis fósseis utilizados pelos países do G-7, preparando o terreno para proliferação da intervenção do ambientalismo internacional nos países não industrializados ou portadores de recursos florestais tropicais e com diversidade biológica de interesse mundial, a partir da Conferência das Nações Unidas realizadas no Rio de Janeiro, 1992.

2.5 A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD): importantes acordos e instrumentos ambientais foram firmados no encontro internacional.

Nos itens 2.1 e 2.2 do presente capítulo observou-se o surgimento do regime internacional dos direitos humanos e a construção da temática ambiental na ordem internacional. No entanto, a concretização do ambientalismo a influir nos diversos países, em especial no Brasil, culminou com a realização da grande Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, o que será visto nesse ponto.

Com o aprofundamento dos debates sobre o meio ambiente na ordem internacional e a persistente preocupação com sua preservação, exposta pelos países do G-7 e pressão de organismos não governamentais, veio com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) realizada no Rio de Janeiro em 1992, a Carta do Rio – Rio 92. O encontro de âmbito planetário teve por objetivo estabelecer uma nova parceria global e igualitária, por meio da criação de novos níveis de cooperação entre os Estados e setores fundamentais das sociedades e das populações, direcionando seu trabalho para acordos internacionais, que dizem respeito aos interesses coletivos e que protegem a integridade do sistema global do meio ambiente e do desenvolvimento.

Importante destacar que a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) foi firmada por cerca de 170 países, assumindo o desafio de buscar o

desenvolvimento sustentável. Passaram pelo encontro também denominado de Cúpula da Terra ou Eco-92 cerca de 108 chefes de Estado.²⁶

Referido documento internacional estabeleceu 27 princípios, cujos três primeiros merecem destaque, pois traduzem a essência do esforço político internacional no sentido de firmar o princípio da sustentabilidade, agora tentando superar a dimensão ecológica demasiadamente enfatizada nos encontros anteriores, para consolidar o conceito de desenvolvimento sustentável. Este passa a incorporar outras dimensões da realidade, para além da ecologia, em conexão com áreas relativas às relações econômicas, sociais, políticas e socioambientais:

Princípio 1 – Os seres humanos devem estar no centro das preocupações, no que diz respeito ao desenvolvimento sustentado. Todos tem direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza.

Princípio 2 – Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e os princípios do direito internacional, tem o direito soberano de explorarem suas riquezas e estabelecerem políticas próprias de meio ambiente e desenvolvimento; e a responsabilidade de garantir que as atividades realizadas dentro de sua jurisdição ou controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas fora dos limites da jurisdição nacional.

Princípio 3 – O direito ao desenvolvimento deve ser alcançado de forma a garantir as necessidades das gerações presentes e futuras.

O encontro teve êxito na formulação de outros documentos e encaminhamento de propostas, em especial a Convenção da Biodiversidade e a Convenção das Mudanças Climáticas, que passaram a dominar a pauta dos encontros subsequentes, firmando a temática ambiental e o desenvolvimento econômico sustentável, quase sempre capitaneados ou diretamente apoiados pela ONU e seus organismos no plano internacional. Também foi lançado na Rio 92 o Programa Piloto para proteção das florestas tropicais (PPG-7).

²⁶Disponível em: <http://www.radarrio20.org.br/index.php?r=conteudo/view&id=9&idmenu=23>, Acesso em: 24 set. 2015.

2.6 Convenção sobre Diversidade Biológica: criação das áreas protegidas visando preservação do meio ambiente.

Sem a pretensão de qualificar o seu real interesse se para o bem ou para o mal de cada país signatário, este acordo assinado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, ao menos para o Brasil, foi marcante para o projeto ambientalista de manutenção das áreas desabitadas e não exploradas economicamente no país, fundado oficialmente no forte discurso de proteção da humanidade e do meio ambiente. Se por um lado, o Brasil foi um dos primeiros signatários do acordo, o então presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, no início, recusou sua assinatura sob alegação de prejuízos econômicos ao seu país.

Pelo Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994, o Congresso Nacional brasileiro aprovou o texto da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinado durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada na cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992.

Em seu preâmbulo, a Convenção sobre Diversidade Biológica enseja por si só algumas contradições, pois leva as partes contratantes a reconhecer o valor intrínseco da diversidade biológica e dos valores ecológico, genético, social, econômico, científico, educacional, cultural, recreativo e estético da diversidade biológica; reafirma que os Estados tem direitos soberanos sobre os seus recursos biológicos e que os mesmos são responsáveis pela conservação de sua diversidade biológica e pela utilização sustentável de seus recursos biológicos; que a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar eventuais ameaças; reconhece que o desenvolvimento econômico e social e a erradicação da pobreza são as prioridades primordiais e absolutas dos países em desenvolvimento, etc.

O texto da Convenção estabelece uma série de diretrizes, merecendo destaque alguns dos dispositivos que definem os seus objetivos e a utilização de termos próprios e princípio, em especial o significado de área protegida. Convieram, entre outras coisas, o seguinte²⁷:

²⁷ Dispositivos normativos extraídos da Convenção da Diversidade, versão em html do arquivo http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf

Artigo 1

Objetivos

Os objetivos desta Convenção, a serem cumpridos de acordo com as disposições pertinentes, são 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.

Artigo 2

Utilização de Termos Para os propósitos desta Convenção:

"**Área protegida**" significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação.

(...)

Artigo 3

Princípio

Os Estados, em conformidade com a Carta das nações Unidas e com os princípios de Direito internacional, **têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas políticas ambientais**, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem dano ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.

[...]

A Convenção sobre a Diversidade Biológica é bastante detalhada, propondo às partes contrantes o dever de desenvolver estratégias, planos ou programas para conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica (art. 6º), estabelecendo uma conferência das partes (art. 23) e ainda a adoção de Protocolos (art. 28). A Convenção sobre Diversidade Biológica constitui o marco legal e político para diversas outras convenções e acordos ambientais, conforme será visto mais adiante, mas não foi ela exatamente que trouxe a preocupação com as áreas a serem protegidas no Brasil.

No entanto, a Constituição do Brasil de 1988 já expressava o sentimento de preocupação com o meio ambiente, apontando para necessidade de criação dos espaços

territoriais e seus componentes a serem protegidos. Vejamos o art. 225 da Constituição da República brasileira:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

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;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

A Lei Federal nº 9985, de 18 de julho de 2000 veio para regulamentar o dispositivo constitucional citado, carregada dos conceitos já estabelecidos pela Convenção da Diversidade Biológica, instituindo o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza – SNUC. O artigo 2º do referido diploma legal traz uma série de conceitos dentre eles o de unidade de conservação, conservação da natureza, diversidade biológica, recurso ambiental. Vejamos:

Art. 2º Para fins previstos nesta Lei, entende-se por:

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 o regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

II – conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral.

III – diversidade biológica: 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;

IV – recurso ambiental: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora;

Na VII Conferência das Partes (COP-7) da Convenção sobre a Diversidade, realizada em 2004 na Malásia foi aprovado o Programa de Trabalho para Áreas Protegidas, que estabeleceu meta de incentivar os países a completar redes ecologicamente representativas de áreas protegidas, visando à proteção de toda a biodiversidade nacional, com ênfase especial em espécies endêmicas e naquelas ameaçadas em extinção. Nessa esteira foi editado o Decreto Presidencial nº 5758, de 13 de abril de 2006, instituindo o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, no tempo da Ministra Marina Silva e do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva.

Sempre partindo dos preceitos estabelecidos na Convenção da Diversidade Biológica, o Brasil mais adiante estabeleceu metas nacionais de Biodiversidade para 2010 através da Resolução CONABIO, nº 3, de 21 de dezembro de 2006. Merecem maior destaque para pesquisa as seguintes metas:

Meta 2.1 – Pelo menos 30% do Bioma Amazônia e 10% dos demais biomas e da Zona Costeira e Marinha efetivamente conservados por Unidades de Conservação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Meta 2.2 - Proteção da biodiversidade assegurada em pelo menos 2/3 das Áreas Prioritárias para Biodiversidade por meio de Unidades do SNUC, Terras Indígenas e Territórios Quilombolas.

Pouco tempo depois, em 2010 na cidade de Nagoya, no Japão realizou-se nova Conferência entre as Partes da Convenção Sobre Diversidade Biológica, convocada pela ONU, obtendo-se o consenso de 193 países. Entre os acordos foi aprovado um plano estratégico para o período 2011-2020, com metas para a redução da perda da biodiversidade, buscando uma maior porcentagem dos territórios a serem conservados, conhecidas também como “Metas de Aichi”. Diz a Meta 11 do Protocolo de Nagoya:

Meta 11 – Até 2020, que pelo menos 17% das áreas terrestres e de águas continentais, e pelo menos 10% das áreas costeiras e marinhas, especialmente áreas de particular importância para a biodiversidade e para os serviços ecossistêmicos, sejam conservadas por meio de um sistema de áreas protegidas efetivamente e equitativamente manejadas, com representatividade ecológica e conectividade, integradas com a ampla paisagem terrestre e marinha.

Em consequência das metas estabelecidas pelo Protocolo de Nagoya, A Comissão Nacional de Biodiversidade – CONABIO, fixou metas nacionais de Biodiversidade para 2020, através da Resolução nº 06, de 03 de setembro de 2013, dentre elas a Meta Nacional nº 11 no seguinte sentido:

Meta Nacional 11 – Até 2020, serão conservadas, por meio de unidades de conservação previstas na Lei do SNUC e outras categorias de áreas oficialmente protegidas, como APPs, reservas legais e terras indígenas com vegetação nativa, pelo menos **30%** da Amazônia, 17 % de cada uma dos demais biomas terrestres e 10% de áreas marinhas e costeiras, principalmente

áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, assegurada e respeitada a demarcação, regularização e a gestão efetiva e equitativa, visando garantir a interligação, integração e representação ecológica em paisagens terrestres e marinhas mais amplas. que pelo menos **17%** das áreas terrestres e de águas continentais, e pelo menos 10% das áreas costeiras e marinhas, especialmente áreas de particular importância para a biodiversidade e para os serviços ecossistêmicos, sejam conservadas por meio de um sistema de áreas protegidas efetivamente e equitativamente manejadas, com representatividade ecológica e conectividade, integradas com a ampla paisagem terrestre e marinha.

Os índices pré-estabelecidos acima bem demonstram como o Poder Central atribui ao território amazônico, sem uma devida compensação em favor da sociedade existente na região, a maior responsabilidade para garantir o cumprimento de metas estabelecidas em encontros internacional em relação ao território nacional.

2.7. A Convenção das Mudanças Climáticas: considerações sobre o efeito estufa e o Protocolo de Kyoto.

Em 1988 o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Organização Meteorológica Mundial (OMM) criou o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) justamente para acompanhar a temperatura da terra e os efeitos da mudança climática. Com a participação de cientistas renomados de diferentes partes do mundo o 1º relatório foi apresentado em 1991 concluindo ser a ampliação do efeito estufa a causa pelo aumento da temperatura do globo.

Paralelamente as preocupações com a conservação dos recursos da natureza, havia portanto, ao tempo da Rio-92 aquele sentimento de temor em face das anomalias de temperatura imputadas às ações do homem em relação a natureza. Nesse encontro foi estabelecida a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), ocasião em que os países signatários comprometeram-se a elaborar uma estratégia global a proteção do sistema climático para gerações presentes e futuras.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente o Brasil também foi o primeiro assinar esta Convenção, cujo teor do texto foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº2 de 3, de fevereiro de 1994. Em 1 de julho de 1998, o Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, através

do Decreto nº 2652, promulgou a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima.

No mesmo formato da Convenção sobre a Diversidade Biológica esta convenção estabelece as conferências das partes, protocolos etc, mas obviamente com o viés para a questão climática, reconhecendo que a mudança de clima da Terra e seus efeitos negativos são uma preocupação da humanidade. A Convenção do clima faz referência a Convenção de Viena sobre a Proteção da Camada de Ozônio, de 1985 e o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que destroem a Camada de Ozônio, de 1987.

A partir de então, a evolução das discussões sobre o clima e as medidas de contenção dos seus efeitos vem sendo debatida nas chamadas conferências e consequentes assinaturas de protocolos. Sem dúvida o mais conhecido que se originou dessas reuniões entre países sempre levada a efeito pela ONU é o Protocolo de Kyoto, que estabelece metas de redução de gases-estufa na atmosfera aos níveis de 1990, entre os anos de 2008 e 2012. Coincidentemente, ele também foi aberto para assinaturas no Japão, em dezembro de 1997, durante a realização da 3ª Conferência das Partes (COP-3).

Além da União Europeia, mais 189 Estados firmaram o compromisso, mas o acordo somente entrou em vigor em 2005. O Brasil firmou o documento em 1998 e veio ratificar o Protocolo de Kyoto em 2002, através do Decreto Legislativo nº 144 de 2002.

Posteriormente, na Conferência de Partes nº 15 realizada em Copenhague, Dinamarca, no ano de 2009, a preocupação com a aquecimento global estava mais ainda acentuada, pois o IPCC havia publicado em 2007 um novo relatório afirmando que a temperatura da Terra não poderia aumentar mais do que 2%, em relação à era pré-industrial, até o final do século, caso contrário uma série de efeitos negativos poderiam ocorrer. A solução defendida para conter o avanço da temperatura, vem consistindo na tentativa de reduzir os gases de efeito estufa na atmosfera, provocando profundas mudanças no modelo de desenvolvimento econômico e social de cada país.²⁸ Note-se que foi no período que antecede a COP-15 que o governo brasileiro editou o Decreto nº 6961/2009 que veda o plantio da cana-de-açúcar em toda a Amazônia.

²⁸Disponível em: <http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/desenvolvimento/cop-15-o-que-e-conferencia-partes-copenhague-499684.shtml>, Acesso em: 20 set. 2015.

Segundo Chang Man Yu o efeito estufa é um fenômeno físico que acontece naturalmente. Explica:

A atmosfera é composta principalmente de oxigênio (21%) e nitrogênio (78%). Os principais gases do efeito estufa (GEE) são o vapor d'água, o dióxido de carbono (CO₂), o metano (CH₄) e o óxido nitroso (N₂O). O vapor d'água é o mais volumoso, no qual, no entanto, as atividades humanas tem pouca interferência. O GEEs que se concentram naturalmente na atmosfera, representam menos de um milésimo da atmosfera total. Sem esses gases, que atuam como um cobertor natural ao redor da Terra, a radiação infravermelha térmica solar absorvida pela Terra se dissiparia no espaço e a superfície do nosso planeta seria de 33° C mais fria do que é hoje. (YU, 2009, p. 40).

Ocorre que o efeito estufa está aumentando muito rapidamente neste último século, com altas taxas de emissão de gases como gás carbônico, metano e óxido nitroso para atmosfera. A principal fonte de gás carbônico é a queima de combustíveis fósseis (carvão, gasolina, diesel) e não simplesmente as queimadas das florestas. Segundo a maioria dos cientistas, em especial aqueles ligados ao IPCC se a emissão de gás carbônico continuar aumentando na velocidade dos últimos anos, a temperatura do planeta poderá aumentar tanto que os desastres previstos poderiam acontecer, como o degelo das regiões polares, causando inundações de grande parte da costa dos continentes.

Na COP 18, realizada em Doha, no Qatar em 2012, o compromisso assumido no Protocolo de Kyoto foi prorrogado para 2020, sem contar desta vez com o apoio do Japão, Rússia, Canadá e Nova Zelândia. Mais uma vez, sob alegação de que o protocolo comprometeria o desenvolvimento econômico do país os Estados Unidos novamente ficaram de fora do acordo.

A avaliação dos resultados do referido encontro, apesar da sua prorrogação até 2020 foi considerada à época negativa pelo coordenador do programa de Mudanças Climáticas e Energia do WWF-Brasil, Carlos Ritti, considerando as negociações fracas e insuficientes para enfrentar as mudanças climáticas.²⁹

Em verdade, o Protocolo de Kyoto tem sido desacreditado para desespero dos cientistas que alarmam as maiores catástrofes a respeito do aquecimento global da terra, pois

²⁹ Disponível em: http://www.wwf.org.br/wwf_brasil/?33422/COP-18-Resultado-foi-fraquissimo-diz-representante-do-WWF-Brasil, Acesso em: 150 dez. 2012.

além das dificuldades de participação mais ativa de países poluentes como EUA, as metas ainda pouco representam na luta contra o aquecimento global.

No fim de 2014 EUA e China formalizam um acordo entre os dois países, com o estabelecimento de metas para reduzir a emissão de gases-estufa, gesto que só era esperado para 2015 na Conferência do Clima em Paris. Os EUA diminuirão entre 26% a 28% a liberação de substâncias poluentes – em um acordo anterior, este índice era de apenas 17%. A China, por sua vez, revelou que atingirá o pico das emissões de CO₂ até 2030. Até lá, pelo menos 20% da economia já serão movidas por fontes de energia renováveis.³⁰

Ao final do ano de 2015 foi realizada a última conferência, na cidade de Paris. A 21ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudança Climática (COP-21) teve como objetivo principal promover um acordo entre os países participantes para diminuir a emissão de gases de efeito estufa, reduzindo o aquecimento global e em consequência evitar o aumento da temperatura global acima de 2° até 2100. Foi formalizado o documento chamado de Acordo de Paris, ratificado pelas 195 partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e pela União Européia, reforçando objetivo de manter o aquecimento global “muito abaixo de 2° C”, buscando ainda “esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5° C acima dos níveis pré-industriais”.

Para o secretário-geral da ONU Ban Ki-moon “pela primeira vez, cada país do mundo se comprometeu a reduzir as emissões, fortalecer a resiliência e se unirem uma causa comum para combater a mudança do clima.³¹

O Brasil levou para o referido o encontro o compromisso de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% até 2025, em comparação aos dados registrados em 2005 e a diminuição de 43% das emissões de carbono até 2030. Estes objetivos fazem parte da Contribuição Nacionalmente Determinada (iNDC), que menciona sua abrangência em todo o território nacional, mas que inclui o fortalecimento de políticas e medidas com vistas a alcançar, somente na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030 e a compensação das emissões de gases de efeito estufa proveniente da supressão legal da vegetação até 2030.³²

³⁰ Disponível em <http://oglobo.globo.com/sociedade/sustentabilidade/eua-china-assinam-acordo-para-reduzir-emissao-de-gases-de-efeito-estufa>, Acesso em: 18 dez. 2014.

³¹ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/cop21/>, Acesso em: 10 jan. 2016.

³² Disponível em: <http://www.mma.gov.br/index.php/comunicacao/agencia-informma?view=blog&id=1163>, Acesso em: 10 jan. 2016.

2.8. O Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais (PPG-7)

O Ministério do Meio Ambiente do Brasil – MMA informa que o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais é uma iniciativa do governo e da sociedade brasileira, com o financiamento do G-7 e dos Países Baixos (MMA, 2015). No entanto, a análise dos acontecimentos políticos daquela época não conduz necessariamente a essa assertiva. Isto não desqualifica os importantes avanços na questão ambiental proporcionados com os recursos oriundos do referido programa.

Em verdade, o PPG-7 surgiu em 1990, na Convenção de Houston, que reuniu os países do G-7 (Estados Unidos, Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão e Reino Unido), mais os Países Baixos, dispostos a “cooperar” com a temática ambiental, reconhecendo a necessidade de um programa para a proteção das Florestas Tropicais. Pelo compromisso os países mais industrializados daquele tempo empregariam esforços para financiar uma série de projetos com as seguintes linhas de atuação: a experimentação e a demonstração de atividades que visam conciliar a conservação e o desenvolvimento; a conservação de áreas protegidas; a demarcação das terras indígenas; a consolidação das instituições públicas responsáveis pelas políticas ambientais; e a pesquisa científica (ANTONI, 2010).

Destaque-se os trechos da Declaração de Houston³³:

³³ 66. We are determined to take action to increase forests, while protecting existing ones and recognizing the sovereign rights of all countries to make use of their natural resources. The destruction of tropical forests has reached alarming proportions. We welcome the commitment of the new Government of Brazil to help arrest this destruction and to provide sustainable forest management. We actively support this process, and we are ready for a new dialogue with developing countries on ways and means to support their efforts. We are ready to cooperate with the Government of Brazil on a comprehensive pilot program to counteract the threat to tropical rain forests in that country. We ask the World Bank to prepare such a proposal, in close cooperation with the Commission of the European Communities, which should be presented at the latest at the next Economic Summit.

We appeal to the other concerned countries to join us in this effort. Experience gained in this pilot program should immediately be shared with other countries faced with tropical forest destruction. The Tropical Forestry Action Plan must be reformed and strengthened, placing more emphasis on forest conservation and protection of biological diversity. The International Tropical Timber Organization action plan must be enhanced to emphasize sustainable forest management and improve market operations.

67. We are ready to begin negotiations, in the appropriate fora, as expeditiously as possible on a global forest convention or agreement, which is needed to curb deforestation, protect biodiversity, stimulate positive forestry actions, and address threats to the world's forests. The convention or agreement should be completed as soon as possible, but no later than 1992. The work of the IPCC and others should be taken into account. (ob. Cit).

Disponível em: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1990houston/declaration.html>, Acesso em: 20 out. 2015.

66. Estamos determinados a tomar medidas para aumentar as florestas, ao mesmo tempo proteger os existentes e reconhecendo o direito soberano de todos os países para fazer uso de seus recursos naturais. A destruição de florestas tropicais tem atingido proporções alarmantes. Congratulamo-nos com o compromisso do novo Governo do Brasil para ajudar a parar a sua destruição e para fornecer uma gestão florestal sustentável. Apoiamos ativamente deste processo, e estamos prontos para um novo diálogo com os países em desenvolvimento sobre as formas e meios de apoiar os seus esforços. Estamos prontos a cooperar com o Governo do Brasil em um programa piloto global para contrariar a ameaça às florestas tropicais no país. Pedimos ao Banco Mundial para preparar uma proposta nesse sentido, em estreita cooperação com a Comissão das Comunidades Europeias, que deverá ser apresentado o mais tardar no próximo Seminário Económico. Nós apelamos aos outros países interessados a se juntar a nós neste esforço. A experiência adquirida com esse programa-piloto deverá ser imediatamente partilhados com outros países confrontados com a destruição da floresta tropical. O Plano de Ação para as Florestas Tropicais deve ser reformulada e reforçada, colocando mais ênfase na conservação e proteção da diversidade biológica das florestas. O plano Tropical Timber Organization Internacional ação deve ser reforçada para enfatizar o manejo florestal sustentável e para melhorar as operações de mercado.

67. Estamos prontos para iniciar as negociações, nas instâncias adequadas, tão rapidamente quanto possível em uma convenção florestal global ou acordo, que é necessária para conter o desmatamento, proteção da biodiversidade, estimular as ações florestais positivos e ameaças de endereço para as florestas do mundo. A convenção ou acordo deverá ser concluído o mais rapidamente possível, mas o mais tardar em 1992. O trabalho do IPCC e outros devem ser tidos em conta. (Ob. Cit.) (tradução própria)

A preocupação com o meio ambiente já era qualificada como uma questão planetária pelos países mais industrializados e pela ONU, oportunidade certa para dar início ao processo de inclusão da preservação da Floresta Amazônica na seara ambiental do globo em razão das suas enormes riquezas naturais e da sua biodiversidade, com o argumento de operar-se a redução do seu desmatamento. ONGs ambientais do Norte, com apoio financeiro dos países mais ricos e da mídia mundial foram extremamente eficientes na catalisação de aliados e na exposição dos altos níveis de desmatamento ocorridos, de fato, na Amazônia na década de 80. Silva Alberto sintetiza:

Sob forte impacto da opinião pública internacional, catalisada pela Mídia (que mostrava insistentemente cenas de destruição das florestas amazônicas) animada por imagens de satélites, e pelas sistemáticas denúncias das ONGs Ambientalistas do Norte, a reunião de Cúpula do G-7 (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido) realizada em Houston em

julho de 1990, incorpora em sua declaração final várias considerações e compromissos sobre o tema das florestas. (SILVA, 2003, p. 132)

O discurso para envolver a comunidade internacional na “proteção” da maior floresta tropical do mundo partiu do chanceler alemão Helmut Kohl durante o referido encontro (VALENTE, 2010). No entanto, o momento oportuno para o lançamento do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais foi a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, tendo por finalidade o desenvolvimento de estratégias inovadoras para a proteção e uso sustentável da Floresta Amazônia e a Mata Atlântica, associadas a melhorias na qualidade de vida das populações locais.³⁴

Na prática, o Programa Piloto teve forte apoio financeiro da Alemanha e, posteriormente, complementado pelo próprio Governo brasileiro. O Canadá logo se retirou do Programa, a França divergiu quanto a criação do Rain Forest Trust Fund (RFT)³⁵, optando pela criação de seu próprio fundo. Os Estados Unidos e Japão demoraram para arcar com o compromisso assumido no encontro. Para administrar o aludido fundo (RFT) foi escolhido o Banco Mundial que, após disputar a liderança do PPG-7 com a Comissão Européia, passou também a coordenar o projeto. Afinal a instituição de Bretton Wood, dada a sua ideologia permitiria melhor controle pelos países desenvolvidos³⁶

O Brasil, pelo Decreto da Presidência da República nº 563/92, posteriormente revogado pelo Decreto nº 2119, de 13 de janeiro de 1997 regulamentou o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil e sobre sua Comissão de Coordenação, demonstrando pela simples composição do referido órgão colegiado a total desproporção dos representantes da União Federal em detrimento das unidades federativas, principalmente aquelas dos estados amazônicos. Observa-se no decreto assento para doze representantes

³⁴Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sca/ppg7/capa/>, Acesso em: 13 nov. 2015.

³⁵Rain Forest Trust Fund (RFT) é o fundo fiduciário das Florestas Tropicais (RFT) criado pelos diretores do Banco Mundial e doadores bilaterais associados, visando o retardar o desmatamento/conservação da Floresta Amazônica, a proteção da biodiversidade, reduzindo as emissões de carbono, e promover a utilização e o desenvolvimento sustentável da região amazônica.

³⁶Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sca/ppg7/capa/>, Acesso em: 13 nov. 2015.

federais e apenas dois representantes dos estados e, pior, mediante rodízio entre os estados amazônicos com “amazonias” sabidamente diferentes.

Em tese, o referido programa não excluía do seu texto a possibilidade de desenvolvimento da Amazônia, tendo como objetivo geral a maximização dos benefícios ambientais das florestas tropicais, de forma consistente com as metas de desenvolvimento do Brasil, por meio de implantação de uma metodologia de desenvolvimento sustentável, o que contribuiria para redução contínua do índice de desmatamento. Por sua vez, os objetivos específicos foram assim definidos: demonstrar a viabilidade da harmonização dos objetivos ambientais e econômicos nas florestas; ajudar a preservar os enormes recursos genéticos de que estas dispõem; reduzir a contribuição das florestas brasileiras na emissão de gás carbônico; e fornecer um exemplo de cooperação entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento nas questões ambientais globais.³⁷

Desde seu início até o seu encerramento no ano de 2009, foram disponibilizados pelos doadores cerca de \$ 428.000.000 milhões de dólares americanos para o Programa Piloto, tanto através de cooperação bilateral como Fundo RFT, que de entrada recebeu mais 73 milhões de dólares americanos. O próprio Banco Mundial destaca no seu sítio como resultados a demarcação de 45,4 milhões de hectares de terras indígenas, a criação de 2,1 milhões de hectares de reservas extrativistas geridos pela comunidade e que aumentou significativamente a adoção do manejo florestal certificada em toda a Amazônia Legal; implementação de uma abordagem participativa para a conservação da biodiversidade a nível local e financiamento de mais de 200 projetos comunitários para experimentar novos modelos de conservação da floresta tropical e ao uso sustentável dos recursos naturais; fortalecimento das instituições públicas com maior capacidade para a gestão ambiental, modernizando centros de fiscalização na região e; fomento de novos grupos políticos e redes da sociedade civil mais fortes que ligam mais de 700 ONGs, além de líderes comunitários treinados em prevenção e controle de incêndios.³⁸

O Ministério do Meio Ambiente do Brasil também avaliou positivamente o desempenho do PPG-7, apontando que nos 17 anos de sua execução apoiou 26 projetos na

³⁷Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sca/ppg7/capa/>, Acesso em: 13 nov. 2015.

³⁸Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,contentMDK:20757004~pagePK:64257043piPK437376theSitePK:4607.00.html>, Acesso em: 12 nov. 2015.

Amazônia e Mata Atlântica, sendo implementado de forma compartilhada com outras instituições como a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), da Ciência e Tecnologia, pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Conselho Nacional de Pesquisa (CNPQ) e com os governos dos estados da Amazônia e Mata Atlântica, o Ministério Público e da sociedade civil.³⁹

O governo brasileiro, através do Ministério do Meio Ambiente, enalteceu os resultados do Programa, noticiando que os investimentos chegaram a 463,1 milhões de dólares americanos, destacando, por sua vez, o seguinte:

O Programa alcançou bons resultados em todas as áreas e gerou um acervo de conhecimentos que estão disponíveis para contribuir com as políticas ambientais. Dentre os resultados que se destacam estão a criação de mais de 100 milhões de hectares de áreas protegidas na Amazônia e Mata Atlântica, nos quais 2,1 milhões de hectares de reservas extrativistas, 44 milhões de hectares de terras indígenas demarcadas e 72 milhões de hectares de corredores ecológicos; o apoio a cerca de 50 iniciativas de manejo florestal sustentável, em escalas comunitária e empresarial, contribuindo para a formulação de um modelo de exploração madeireira sustentável, com ênfase na exploração de produtos madeireiros e na melhoria de instrumentos e sistemas de monitoramento da atividade florestal na região amazônica; apoio à estruturação de associações de produtores no emprego de novos modelos de produção adaptados às condições amazônicas, com atenção especial ao uso do fogo no manejo agrícola e à geração de renda e de novos conhecimentos sobre a produção sustentável; manejo sustentável dos recursos naturais da várzea dos rios Solimões e Amazonas, região de grande importância ecológica e econômica; apoio a iniciativas de manejo comunitário dos recursos pesqueiros, através de estudos da cadeia de pesca e da formulação de acordos e regras para o seu acesso entre organizações não governamentais, comunidades de pescadores, empresas e agentes ambientais voluntários.⁴⁰

Pode-se chegar à conclusão que os resultados do Programa realmente foram extremamente satisfatórios aos países que o idealizaram e aos interesses das organizações não governamentais, apesar de não terem ainda saciados da sede de ver como intocável o território amazônico. Não há dúvidas que o Brasil evoluiu muito na questão ambiental com os conhecimentos produzidos no PPG-7, servindo de referência para elaboração do Plano Amazônia Sustentável (PAS); Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento

³⁹Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/5790-ppg7-duas-decadas-de-apoio-a-protecao-das-florestas-brasileiras>, Acesso em: 14 nov. 2015.

⁴⁰Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/5790-ppg7-duas-decadas-de-apoio-a-protecao-das-florestas-brasileiras>, Acesso em: 15 nov. 2015.

na Amazônia (PPCDAm), Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (BR-163 Sustentável) e por fim o Fundo Amazônia, que praticamente sucedeu o PPG-7 na coleta de recursos para preservação da Amazônia e no controle do desmatamento.

O slogan do Fundo Amazônia é interessante: “O Brasil cuida, o mundo apoia, todos ganham”. O Relatório das Atividades de 2013 do Fundo Amazônia destaca que já são 772 milhões de reais e 50 projetos com impactos expressivos na Amazônia brasileira, especialmente ações de controle do desmatamento.⁴¹

Esta é basicamente uma leitura do discurso oficial sobre o PPG-7, mas existe outra visão sobre a motivação e circunstâncias que definiram a promoção e a execução do Programa. Como já foi dito havia grande pressão sobre a temática ambiental exercidas por ONGs norte-americanas e européias contra os bancos multilaterais que até então financiavam grandes projetos de desenvolvimento, inclusive na Amazônia na década de 80. No caso do Brasil, o Banco Mundial havia financiado o Polonoroeste⁴² e o Carajás⁴³, este último com o apoio financeiro da Comunidade Econômica Européia (CEE). As ONGs usaram filmes e vídeos sobre as queimadas, a biodiversidade e a beleza natural da Amazônia, mostrando-a como um ecossistema único em perigo de extinção, visando interferir nas políticas brasileiras através do poder do Banco Mundial que disciplina a liberação de empréstimos.

O Banco Mundial, por sua vez, passou a adotar a plataforma ambientalista do relatório de Brundtland (desenvolvimento sustentável) e ainda contratou membros das organizações não governamentais. E os países do G-7 para abafar a onda dos efeitos negativos da industrialização precisavam “salvar” o planeta, como? Com a apresentação do Programa Piloto do G-7 para Florestas Tropicais, inserindo, definitivamente, a Amazônia no ambientalismo internacional (BENTES, 2005, p. 229).

⁴¹ Disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia//sites/default/site_pt/Galerias/Arquivos/Relatorio_Anual/RAFA_virtual_PORT_2013.pdf, Acesso em: 15 nov. 2015.

⁴² Polonoroeste: Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil, executado durante os anos 80, com recursos do Governo brasileiro e do Banco Mundial.

⁴³ Carajás: Diz respeito ao Programa Grande Carajás, foi criado na década de 1980 para o desenvolvimento da Amazônia Oriental. O Projeto Ferro-Carajás foi financiado pelo Banco Mundial e a Comunidade Econômica

O planejamento para colocar a Floresta Amazônica na órbita ambiental do planeta, simplificando os reais motivos da anunciada mudança climática do mundo foi pensado antes e lançado de maneira estratégica no país-sede da Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, em 1992, o cenário perfeito para impor “ajuda” com instrumentos econômicos e políticos aos países do sul mediante obrigações ambientais ao invés de reconhecer e compensar os danos ambientais efetivamente causados causados pelas multinacionais (BENTES, 2005, p. 231).

PARTE III

3. GEOPOLÍTICA DA AMAZÔNIA BRASILEIRA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SEU DESENVOLVIMENTO.

Os movimentos de preservação e conservação do meio ambiente e os ecopolíticos trouxeram o território amazônico tanto para o centro da política nacional de meio ambiente, quanto para o núcleo da agenda da política internacional, principalmente no que diz respeito às ações sócio-políticas relativas às mudanças climáticas e à preservação e conservação da biodiversidade, incorporando ainda a questão dos direitos humanos dos indígenas. Por essas razões, preliminarmente será efetuado esforço de compreensão dos conceitos de geopolítica e de políticas públicas porque ambas têm estreita correlação com o objeto central de estudo da ciência política, quais sejam as relações de poder político que envolve os Estados.

O termo “geopolítica” é relativamente novo. Foi criado no século XX por Rudolf Kjellen, professor na Universidade de Gotemburgo, como uma nova forma de visualizar ou compreender o Estado. Para ele o Estado jurídico não se sustenta, era preciso analisá-lo com visão global, investigando os fatores que o compõem. A geopolítica determina a influência do solo (situação, valor do território ocupado) nos fenômenos políticos, ela estuda o Estado como fenômeno do espaço.⁴⁴ Em síntese, a Geopolítica está relacionada às disputas de poder no espaço, no território.

No entanto quem trouxe o estudo das relações entre o Estado e o solo para e como campo da geografia política foi Friedrich Ratzel, no livro “Politische Geographie”, Munique, Leipzig, 1897, defendendo a “diferença entre a política territorial, ou geográfica, e a política em geral, isto é, não territorial” (RATZEL, 1987, Seção 1, capítulo 2). Sob a visão de Ratzel, o “sentido de espaço” (Raumsinn) ocupa lugar primordial, onde as relações entre o homem e a natureza devem ser compreendidas não somente sob o ângulo da mediação técnica ou econômica (trabalho, progresso), mas também, e sobretudo, levando em consideração a mediação política, pois afinal, o Estado é espécie de organismo que se encontra enraizado ao solo (MARTINS, 2001, p.02).

⁴⁴ Disponível em: http://cp.eceme.ensino.eb.br/docs/03_INTRO_GEOPOLITICA_2011.pdf- Acesso em: 25 nov. 2015.

Para Bertha Becker, em conferência realizada no Instituto de Estudos Avançados da USP em 27 de abril de 2004, “a geopolítica trata-se de um campo de conhecimento que realiza análises das relações entre poder e espaço geográfico”. Portanto, à luz da geopolítica, procurar-se-á compreender os acontecimentos e relações de poder no território amazônico brasileiro. Até que ponto a ação dos estados nacionais é ou não determinada pela situação geográfica. De modo geral, a geopolítica se propõe orientar a atuação dos governos no cenário mundial; e possibilitar a análise mais precisa das relações internacionais. A geopolítica tenta entender as relações entre o Estado e a geografia. A lógica geopolítica estabelece a relação Estado=Território=Riquezas onde território corresponde a poder e riquezas.

Mas qual o conceito de território que interessa ao presente estudo?

A partir do Tratado de Vestfália, e à luz dos paradigmas atualmente em vigor, a figura do Estado moderno é inconcebível na ausência do elemento território, considerando que tal organização política se fundamenta no pilar da soberania territorial. Na acepção jurídica, território soberano corresponde à porção de superfície terrestre, fluvial, marítima e aérea que pertence ou é do domínio de um Estado; trata-se do território político que corresponde ao espaço geográfico delimitado por linhas de fronteiras internacionais que impõem os limites geográficos entre diferentes estados nacionais.

Assim como na Ciência Política, no estudo do Estado, o conceito de território assume centralidade também na ideologia do ambientalismo/ecologismo, pois, do ponto de vista etimológico, o termo ecologia deriva do grego “*oikos*” que significa “casa”, “morada” ou “família”, e de “*logos*” = “estudo” sendo ecologia “o estudo da casa” ou “estudo ambiente habitado” ou do lugar onde se vive. Na sua origem histórica o termo ecologia se restringia ao seu significado etimológico. Por sua vez, o termo território tem origem no latim, *territorium*, o qual deriva de terra e significa pedaço de terra apropriado. Na língua francesa, *territorium* deu origem às palavras *terroir*⁴⁵ e *territoire*, este último representando o “prolongamento do corpo do príncipe”, aquilo sobre o qual o príncipe reina, incluindo a terra e seus habitantes (ALBAGLI *apud* LE BERRE, 2004, p. 26).

De certa forma, o termo “*territoire*” guarda proximidade com o ponto de vista da geografia, dado por Milton Santos, para quem a configuração territorial consiste no conjunto

⁴⁵ O termo *terroir* não é de fácil tradução. Não se reduz tão somente à noção de terreno ou solo, mas inclui os atributos que distinguem e agregam valor aos produtos de uma dada região ou localidade (LE BERRE, 1988).

formado pelos sistemas naturais existentes em um dado país ou numa dada área “e pelos acréscimos que os homens superimpuseram a esses sistemas naturais”. (SANTOS, 2009, p.62). Significa que o território não é sinônimo de espaço e nem se restringe aos complexos naturais. Nesta acepção a configuração territorial é “cada vez mais o resultado de uma produção histórica e tende a uma negação da natureza natural, substituindo-a por uma natureza inteiramente humanizada” (SANTOS, 2009, p.62). Em síntese, conclui-se que o território é espaço historicamente construído pelas ações humanas, onde:

O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário, e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá. No começo era a natureza selvagem formada por objetos naturais, que ao longo da história vão sendo substituídos por objetos fabricados, objetos técnicos, mecanizados e, depois, cibernéticos, fazendo com que a natureza artificial tenda a funcionar como uma máquina (SANTOS, 2009, p. 63).

A complexidade da questão é enorme, principalmente quando se pretende fazer a passagem, como defende a ecologia profunda (*deep ecology*), do antropocentrismo dos modernos para o ecocentrismo (*natur-centrismo*) ou mesmo para a concepção da sustentabilidade fraca do desenvolvimento sustentável, que defende a possibilidade de conciliação entre o consumo presente e o consumo futuro; isto é, de estilos de vida entre as atuais gerações e as gerações futuras, desde que sejam desenvolvidos e estabelecidos arranjos tecnológicos ecoeficientes e ocorram mudanças nos padrões de produção e consumo atuais.

Qualquer que seja a concepção há um denominador comum: o uso da terra, dos recursos naturais e de sua destinação. Isto tem a haver, necessariamente, com o domínio do território, o qual implica em relações de poder e, obrigatoriamente, em relações de poder político, isto é, relações entre Estados. Aqui se apresenta e se revela um ponto crítico fundamental, que se relaciona às possibilidades de cooperação (ou não) entre os Estados, num cenário de globalização, para enfrentar desafios e problemas comuns, como atualmente se coloca, no âmbito da ONU, os problemas das mudanças climáticas (destruição das florestas e aquecimento global), da destruição da diversidade biológica (biodiversidade) e da violência contra as minorias étnicas, principalmente contra os povos indígenas e demais populações

tradicionais. A Amazônia surge como “lócus” central da política internacional e da nacional de meio ambiente por essas razões, dentre outras, nem sempre formalmente explícitas.

Quanto a política pública, é difícil estabelecer um conceito geral de ampla aceitação. Para Thomas Dye (1970) “política pública é qualquer coisa que os governos escolham fazer ou não fazer”. Esta idéia é criticada por Theodore Lowi (1970), sob o argumento de que se tudo pode ser considerado política pública, por consequência o seu objeto se torna indefinido. L. Secchi (2010), tenta chegar algum síntese, considerando política pública como a diretriz intencional que orienta a ação ou a passividade de sujeitos sociais (não somente o estado), confeccionadas para enfrentar um determinado ou determinados problemas comum ao público em geral.

O desafio tem por núcleo o significado do adjetivo “público”, pois segundo Eliane Superti a política advém do tratamento ou da resposta que se procura dar aos problemas coletivamente relevantes ou públicos. Assim, segundo a autora, dois elementos são fundamentais nessa definição: a intencionalidade, explícita publicamente na diretriz, que pode ser uma lei, uma campanha, um programa de intervenção social etc., e o problema público que se busca enfrentar. (SUPERTI, 2011).

Se as políticas públicas podem não ser exclusivas dos governos, o que define se ela é pública ou não, precisa considerar o problema a ser enfrentado: se for relevante para coletividade é política pública. Esse critério é reforçado por F.G Heidemann que amplia o campo de abrangência do conceito ao conceber o público como o espaço que se projeta para além do estatal ou governamental:

[...] a perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover políticas públicas. (HEIDEMANN, 2009, p. 31)

Referida concepção ganha ainda mais força, segundo Eliane Superti (2011), na medida em que o papel do Estado moderno reconfigura-se por causa do processo de globalização, assumindo novas formas de enfrentamento de problemas coletivos, por vezes supranacionais, o que exige o rompimento das barreiras entre esferas estatais e não estatais, como a questão ambiental, por exemplo. Porém, não se pode negar a importância e a centralidade do Estado na inserção de políticas públicas.

Ao recepcionar esse entendimento de política pública, L. Secchi (2010) ressalta a existência de consequências com base em três fatores imprescindíveis:

O primeiro liga-se às razões da existência do próprio Estado moderno, que tem na elaboração das políticas públicas uma de suas finalidades. Em segundo lugar, o Estado, sendo o detentor do monopólio do uso da força legítima, está em situação de superioridade em relação aos outros proponentes pelo poder de coerção e de mobilização que é capaz de exercer. Por último, o Estado tem o controle de parte expressiva dos recursos nacionais, o que lhe permite implementar políticas de grande envergadura temporal e espacial.

De todo modo resta explicitar o papel do Estado, em específico do Estado Democrático de Direito. A este respeito, Eliane Superti citando N. Poulantzas para lembrar que o Estado não é um arranjo político qualquer (2004):

[...] não se pode esquecer que o Estado não é uma “entidade”; é, antes, uma rede de relações sociais, de relações multidimensionais de poder mais ou menos estruturadas e consolidadas que envolvem de maneira complexa, diferentes atores sociais. Portanto, o Estado não se sobrepõe à sociedade como o *cérebro do organismo social* regido pela lei e provedor de suas necessidades, de acordo com a visão do positivismo comtiano; ele é constituído pelas múltiplas relações de poder presentes na sociedade civil e submetido à correlação de forças dessa sociedade (POULANTZAS, 1990).

No entanto, a considerar que o foco da pesquisa abrange importantes políticas públicas desenvolvidas no período dos Governos Militares na Amazônia, tidos por não democráticos, a utilização do termo políticas públicas referir-se-á ao conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade. São as ações, metas, planos que os governos traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público.

3.1. A geopolítica da Amazônia brasileira.

O espaço amazônico nacional ainda é escassamente conhecido pelos brasileiros. Basta lembrar que o último grande levantamento de recursos naturais do território brasileiro, que inclui a Amazônia, consta do “Projeto RADAMBRASIL”, ou “Radar na Amazônia”, realizado na década de 1970. Por consequência, de modo geral, as discussões sobre a região

estão contaminadas por místicas ideológicas, tanto à esquerda, quanto à direita do espectro político.

A representação da região nasceu como mito no imaginário europeu desde a presença dos primeiros navegadores, que construíram os mitos da “terra das Amazonas – as mulheres guerreiras” ou as terras do imenso “lago de ouro – o Eldorado”. Nessa linha de percepção mítica da região se sucederam as visões da Amazônia como “Inferno Verde”, “Paraíso Perdido” e “pulmão do mundo”.

Na atualidade a Amazônia é percebida pelos países do centro do sistema internacional de estados como espécie de “coração verde” do planeta, território estratégico na política internacional de meio ambiente; da mesma forma a preservação dos recursos naturais da Amazônia é considerada como vital para a continuidade da diversidade biológica do próprio planeta, assim como das chamadas populações tradicionais, como índios, quilombolas e ribeirinhos. E é dessa forma que a maioria dos brasileiros conhecem a Amazônia.

O interesse das potências européias pela Amazônia sempre esteve presente ao longo da história. Primeiro como resultado da expansão comercial européia no século XVI, em que o regime mercantilista tanto lusitano, quanto espanhol se impôs nas relações comerciais da colônia (periferia) com a Coroa (centro do sistema). Neste sentido, a Amazônia nasceu internacionalizada e dependente desses interesses internacionais.

A natureza dependente dessas relações se manteve na dimensão econômica, mesmo após a emancipação política do país, em 1822. Ainda no período do Império do Brasil, a inserção da Amazônia na divisão internacional do trabalho foi como fornecedora da matéria-prima de uso industrial, a borracha, obtida do leite da seringueira. Veio a Segunda Guerra Mundial e novas tentativas de soerguer a economia gomífera foram realizadas e o Estado aprofundou, definitivamente, suas ações intervencionistas na região. A Amazônia era concebida como espécie de gigantesco “armazém de matérias-primas”, sendo o seu território recortado por rodovias, redes de energia elétrica, de comunicações, portos e aeroportos. De 2,04 milhões de habitantes em 1950 (IBGE), a população da região Norte saltou para 15,86 milhões de habitantes em 2010 (IBGE). Ainda segundo o Censo do IBGE, de 2010, esta população é majoritariamente urbana, pois 84% moram nas cidades. Dessa perspectiva soa

absurda a proposta de crescimento populacional zero e taxa de crescimento econômico nula para este território que abriga milhões de pessoas.

De todo modo a ideologia da sustentabilidade ambiental obteve significativos avanços, tanto nas instâncias da sociedade civil, quanto nas estruturas do poder estatal. A nossa premissa é de que, assim como o liberalismo foi ferramenta ideológica dos países europeus industrializados do século XIX, especialmente da Inglaterra, para exercerem suas dominâncias e influências sobre o resto do mundo, do mesmo modo a ideologia da sustentabilidade ambiental tem servido na atualidade aos interesses dos países centrais.

A sustentabilidade do planeta para muitos países desenvolvidos pode ser assegurada com satisfação da consciência dos seus próprios habitantes, mediante simples aportes de recursos financeiros aos países em desenvolvimentos com apenas uma contrapartida: que não façam uso de seu próprio espaço de terras.

O fato é que por mais de 300 anos ingleses, holandeses, franceses tentaram mas só conseguiram ocupar oficialmente partes pequenas da Amazônia. Os Portugueses conseguiram se impor, ocupar e colonizar o território amazônico e expandí-lo para além dos limites acordados no tratado de Tordesilhas, graças a estratégias de controle do território. Denota-se que, na Amazônia não foram os interesses econômicos que prevaleceram, afinal na época colonial e na Imperial, exceto pela borracha, mercadorias como ouro e prata não foram encontradas; assim, o projeto geopolítico lusitano ou luso-brasileiro foi mais importante do que a geoeconomia, no sentido de que o Estado desenvolveu arranjo político-institucional que foi capaz de garantir a soberania sobre a Amazônia, cuja ocupação se fez, em aspectos ligados a questões externas seguidos de grandes períodos de estagnação e de decadência.

Essa é uma linha de pensamento que está no núcleo das reflexões de Bertha K. Becker, quando destaca que:

A geopolítica sempre se caracterizou pela presença de pressões de todo tipo, intervenções no cenário internacional desde as mais brandas até guerras e conquistas de territórios. Inicialmente, essas ações tinham como sujeito fundamental o Estado, pois ele era entendido como a única fonte de poder, a única representação da política, e as disputas eram analisadas apenas entre os Estados. Hoje, esta geopolítica atua, sobretudo, por meio do poder de influir na tomada de decisão dos Estados sobre o uso do território, uma vez que a conquista de territórios e as colônias tornaram-se muito caras. (BECKER, 2005)

E realmente foi nessa linha a geopolítica adotada pelos portugueses em relação a Amazônia para poder manter e explorar as terras da colônia. A estratégia foi a de se apropriar do território amazônico, não através de empreendimentos privados, mas do princípio patrimonialista de manter o domínio do território nas mãos do Estado, para então promover a ocupação das terras, geralmente de forma clientelista; ou de fazer parecer que as terras realmente estavam ocupadas, o que foi imprescindível para atual configuração territorial amazônica.

No período do Governo de Getúlio Vargas, com o discurso nacional-desenvolvimentista, utilizando a expressão de Amado Cervo, persiste a estratégia de ocupação, mas não somente para a geração de divisas ou proteção das fronteiras internacionais. Havia o firme propósito de integrar economicamente à Amazônia às demais regiões do Brasil, motivo pelo qual foram iniciadas ações de políticas desenvolvimentistas para região. O governante imaginava povoar e realmente fixar o homem na terra, processo que, na Amazônia, acabou sendo modificado pelo novo ciclo da borracha, desencadeado por interesses envolvendo uma potência mundial, a mais nova: os Estados Unidos da América.

Finalizado o tempo de Governo de Getúlio Vargas e Juscelino Kubistchek, alcança centralidade no Governo Militar a preocupação com o vazio demográfico da região e alcance bem maior do que ocorreu nos períodos anteriores, quando a integração da Amazônia com as demais regiões do Brasil se restringia aos transportes marítimo-fluvial e ao aéreo, ambos bastante precários. Era preciso avançar as fronteiras econômicas do Sul-Sudeste para o Norte e Centro-Oeste do Brasil. Era essencial ocupar o território para assegurar o seu domínio e proteger os recursos naturais e o próprio território da internacionalização direta. O lema era “integrar para não entregar”. Ao mesmo tempo em que na Amazônia, se instituía e avançava a política nacional-desenvolvimentista, na Europa e nos Estados Unidos, brotava e crescia o ambientalismo/ecologismo como ideologia e força política importante em escala mundial, principalmente a partir da década de 1970, trazendo no seu interior a relativização do conceito de soberania absoluta, associada ao regime internacional de defesa dos direitos humanos e à política de proteção da biodiversidade, as quais vieram ter profundas repercussões sobre o espaço territorial da Pan-Amazônia.

Carlos de Meira Mattos analisa a geopolítica da Amazônia como região estratégica do poder nacional brasileiro, merecendo assim maior atenção dos poderes constituídos e da

própria sociedade em geral. A região, a princípio, é identificada como um “problema amazônico” traduzido pela presença da cobiça de suas terras e riquezas por parte de outras nações ou organizações internacionais, tendo em vista a sua escassa população e a inexplorada riqueza ecológica e mineral ou de recursos naturais renováveis e não renováveis.

O vazio demográfico do território amazônico sempre concentrou a atenção tanto dos estudiosos da região quanto dos colonizadores. Desde o período colonial a política estatal se dirigia para a promoção da sua ocupação demográfica. No entanto essas ações se defrontavam com os desafios geoeconômicos na medida em que nas terras das “mulheres guerreiras – as Amazonas” não foram encontrados nessas épocas produtos valiosos do ponto de vista dos interesses do mercado internacional (Europa, principalmente), como ouro, diamante, prata, a exemplo do que ocorreu na região platina e mesmo no Brasil, na região das Minas Gerais. A fertilidade natural do solo revelou-se limitante para a exploração das culturas de interesse do mercado, como cana-de-açúcar, trigo, algodão e outras. Havia ainda as terríveis limitações impostas pelas adversidades naturais – clima quente, umidade, chuvas torrenciais, insetos, enfim insalubridade a qual o europeu não estava adaptado.

Na ausência de produtos que gerassem excedentes para financiar a compra e a importação de escravos negros, prosperaram as atividades de apresamento e “domesticação” dos índios para provimento laboral das necessidades econômicas básicas dos colonizadores, nos campos da agricultura de subsistência, extrativismo vegetal, animal (caça e pesca) e serviços domésticos, além das funções de guias e de remadores nas incursões ao interior do território.

Assim se processou a dinâmica básica da ocupação territorial da Amazônia até o século XIX, quando eclodiu a demanda internacional pela borracha, e a região presenciou o primeiro grande fluxo migratório de sua história, provindo do Nordeste, principalmente. O crescimento demográfico da Amazônia brasileira se processou inicialmente sob o regime de forças de mercado, que demandavam “braços” ou mão-de-obra para extrair látex nos seringais do Amazonas, Pará e Acre, principalmente. O crescimento da população da Amazônia foi mais rápido e intenso do que a média do crescimento demográfico do país. A população da Região Norte, de acordo com o IBGE, saltou de 332,8 mil habitantes em 1872 para 695,1 mil em 1900, mais que dobrando em 1920, ao saltar para um milhão e 439 mil habitantes

(SANTOS, H.E.A, 2012, p.246). geopolítica foi marcada por projetos de desenvolvimento, mas com ênfase na defesa nacional.

Diante desta realidade demográfica, segundo dados do IBGE, que à época não incluía os índios nas estatísticas do Censo Demográfico, a conclusão de um território despovoado não constitui nenhuma afronta à verdade; trata-se de fato social mensurado segundo as melhores possibilidades técnicas de sua época. Por essa razão faz sentido a preocupação geopolítica do general Carlos de Meira Mattos quando o mesmo afirma que:

Seria perigoso deixar a vasta Bacia Amazônica despovoada e subdesenvolvida, quando há áreas sofrendo graves problemas de superpopulação – Bangladesh, Indochina e Japão [...] Não seria desejável para os países amazônicos perder sua soberania sobre esta inexplorada região sob o pretexto de sua incapacidade para explorá-la. [...] (MATTOS, apud Magalhães, 2002, p. 71).

É interessante essa preocupação política com a possibilidade de deslocamentos populacionais de outros países para a ocupação da Amazônia, quando a história brasileira não registra ocorrência desta natureza, na medida em que os grandes deslocamentos foram dos negros escravos da África durante quatro séculos (XVI-XIX); dos europeus no período do ciclo do café; e dos japoneses no pós-Guerra Mundial. Enquanto possibilidade política há o relato de que o governo americano (EUA), do presidente Abraão Lincoln, propôs apoiar a transferência da população negra de escravos do sul dos EUA, após a Guerra Civil Americana, que concordasse formar seu próprio país em território da Amazônia. A proposta foi recusada pelas lideranças negras envolvidas.

Meira Mattos aponta diversos outros desafios quanto aos problemas de segurança na região, descartando a ameaça de ataque direto através de nossas fronteiras; mas aponta as possibilidades de rebelião regional, sob a forma de guerra revolucionária, em face das ameaças reais ou imaginárias suscitadas pelo clima da Guerra Fria, da presença de grupos guerrilheiros de esquerda no Araguaia-Tocantins e que ocorreram na Colômbia (FARCs) e no Peru (Senderos Luminosos); ou talvez lembrando o movimento da cabanagem no século XIX. Meira Mattos arremata com proposta para enfrentar essas ameaças, da seguinte forma:

A verdadeira ameaça internacional é a guerra revolucionária. A fim de conter essa força centrífuga, a fronteira amazônica, segundo recomenda o general, a ser desenvolvida e integrada com a costa [...] e com o Pacífico Andino, o imenso interior seria capaz de resolver algumas das dificuldades de rebelião e ataques estrangeiros. (MATTOS, *apud* Magalhães, 2002, p. 71).

A ocupação da Amazônia se revestiria assim de importância estratégica decisiva para o país ampliar e consolidar sua liderança regional sul-americana e projetar seu poder no cenário internacional. O primeiro espaço a ser conquistado e ocupado é o espaço interior, à base da exploração do manganês, como ocorreu na Serra do Navio, no Amapá, e do minério de ferro, cobre, bauxita e urânio, como aconteceu principalmente no Pará.

Magalhães argumenta, com base em Meira Mattos, que a ocupação e desenvolvimento do território amazônico:

[... representa a chave não apenas para o do Brasil, mas também do progresso da América do Sul [...]. Para este desenvolvimento continental do interior da América do Sul, o General sustenta que a orientação do Brasil é de fraternal intercâmbio, sem isolar-se de seus vizinhos de idioma espanhol nem hostilizá-los [...] através de uma política diplomática [...]. Iniciamos em curtíssimo espaço de tempo a mobilização das principais nações da Bacia Amazônica para um Tratado de Cooperação [...]. (MAGALHÃES, 2006, p. 71).

Inobstante os argumentos de geoeconomia, as ações do Estado brasileiro foram marcadas por projetos de desenvolvimento, com ênfase na defesa nacional. Mais tarde, no período de redemocratização do Brasil, é que o Estado Federal passou a utilizar a Amazônia como espécie de “moeda verde” para garantir a obtenção de recursos financeiros internacionais, aceitando com passividade a maioria das imposições das potências industriais (G-7) quanto as restrições de uso do território amazônico. Em verdade, ainda que se tenha interrompido o modelo inadequado de desenvolvimento a que estava sendo introduzido na Amazônia, do ponto de vista geopolítico torna-se difícil e extremamente complexo avaliar objetivamente a estratégia de poder do Governo brasileiro em relação ao território amazônico nesse período, pois acabou firmando compromissos que relativizam o poder nacional no seu próprio território, a exemplo das metas de criação de áreas protegidas que recaem basicamente sobre o território amazônico.

Por outro lado, ao se considerar a atuação dos países industrializados, constata-se que a ampliação do discurso ambientalista mundial e a inserção da Amazônia na Nova Ordem Internacional foi pautada por estratégias geopolíticas bastante eficazes, na medida em que através de acordos internacionais e o condicionamento de recursos, os primeiros influíram decisivamente na tomada de decisões do Brasil sobre uso do seu território, em especial da Amazônia.

De qualquer modo o governo federal brasileiro sofre pressões domésticas para readequar sua estratégia geopolítica, pois a Amazônia da atualidade não pode ser observada ou sustentada por dados de gerações passadas. É sabido que conciliar o crescimento econômico com a sustentabilidade ecológica forte defendida pelo movimento radical, tipo *deep ecology*, constitui desafio utópico, além de injusto para com os países pobres.

No caso da Amazônia, em breve, mais de 30 % do seu território estarão convertidos em áreas protegidas, constituindo área equivalente a toda Espanha (Becker, 2005, p.80). E a pergunta a ser feita é: com uma população urbana em que aproximadamente 70% dos seus 22 milhões de habitantes estão morando nas cidades, como podem os “amazônidas” sobreviver da exploração das “drogas do sertão” ou como populações tradicionais?

Berta Becker em sua obra “Amazônia Geopolítica na virada do III milênio”, sugere ao final do capítulo 5, algumas alternativas para “compatibilizar a expansão da infraestrutura com o uso sustentável dos recursos naturais e o bem-estar das populações regionais, superando o conflito entre as demandas nacionais e o direito da população à sua região”. (Becker, 2009, p. 142). E aqui merecem destaque duas alternativas em razão de suas relevâncias para a gestão do desenvolvimento da Amazônia e, especialmente, para o Estado de Roraima:

a)- negociação e compensações em nível de atores, de produtos e do território, destacando-se a solução da questão fundiária. O zoneamento ecológico-econômico torna-se instrumental essencial, pois que sua própria essência é a negociação. Há que ampliar a participação de modo a envolver todos os atores, inclusive os governos estaduais que tem maior força do que no passado e perseguem estratégias diferenciadas.

b)- o reconhecimento da diversidade regional de modo a orientar ações específicas e diferenciadas. Tal reconhecimento é o quadro de referência básica para a ação política, na medida em que expressa o processo de

redefinição do território amazônico em função de espaços/tempo diversos, construídos por diferentes combinações de forças (Becker, 1999), indicando as possibilidades de negociação e as compensações. Ademais, as regiões constituem um poder territorial que relativiza o poder das forças globais e do Estado, e o diálogo com sociedades regionais e sub-regionais fortalece o processo democrático e permite identificar os parceiros para ações de desenvolvimento.

A questão encerra contradições entre a proteção ao meio ambiente e as políticas de crescimento econômico, de modo que a sociedade e governo brasileiro se encontram diante de novos desafios da Amazônia, para conhecer melhor as diferenças e planejar o desenvolvimento de cada uma das “amazônias”, isto é, de cada um dos diversos territórios construídos no espaço amazônico, afastando-se de radicalismos ideológicos nacionais e internacionais.

No próximo item, far-se-á uma incursão nos principais aspectos da Amazônia Brasileira, ou seja, a construção territorial de seus limites, conceitos, bioma e os seus habitantes.

3.2. Amazônia brasileira: a construção dos limites do seu território, conceitos, bioma e os seus habitantes.

Atribui-se ao pensador Confúcio a seguinte frase: “*uma imagem vale mais que mil palavras*”. Portanto, a pesquisa nessa parte utilizar-se-á de figuras para ilustrar o tema aqui proposto, permitindo ao leitor melhor visão e compreensão das dimensões da Amazônia, que já teve suas partes reivindicadas pelos espanhóis, franceses, ingleses e holandeses, até permanecer sob o domínio da coroa portuguesa.

3.2.1 A construção dos limites do seu território.

Pode-se afirmar que a Amazônia foi revelada ao mundo pelos espanhóis, conforme descreve Gelio Fregapani:

Embora ainda seja objeto de discussão, atribui-se a descoberta da foz do rio a Américo Vespúcio, em 1499, depois de separar-se da expedição de Oljeda na

altura da Guiana. Em 1500, lá ancorou Vicente Pinzón, de denominou o local de Santa Maria Del Mar Dulce, tomando posse em nome da Espanha. Outros navegadores espanhóis e lusos os seguiram, mas o rio não foi penetrado. Somente em 1531, cerca de 300 homens da expedição de Diego de Ordaz subiram o rio, mas não voltaram. Dez anos mais tarde, Orellana, deles teria ouvido falar como tendo sido destruídos a umas 100 léguas (550 km) da foz. (FREGAPANI, 2011, p. 61).

Essa revelação é a parte visível do jogo geopolítico das potências européias, em que França e Espanha espremiavam Portugal contra o oceano. Os portugueses tinham ciência das incursões espanholas pelo oceano rumo ao Novo Mundo, primeiro com Cristóvão Colombo; depois, conforme registra Ribeiro (2005, p. 25), com uma sucessão de exploradores; inicialmente com Vicente Yáñez Pinzón que batizou o grande rio com o nome de “Santa Maria de la Mar Dulce”, ao alcançar sua foz nos primeiros dias de fevereiro de 1500, e já declarando suas terras como de domínio da Coroa espanhola. Foi Humboldt que em 1832 trouxe ao conhecimento do mundo as insólitas viagens dos espanhóis Vicente Yanez Pinzón e Diogo de Lepe, realizadas três meses antes da ancoragem de Pedro Álvares Cabral no litoral baiano, pois, segundo relato de Pedro Martyr d’Angleria, os espanhóis bordejaram o litoral nordestino em 1500, e encontraram-se no estuário do rio Marañon (RIBEIRO, 2005, p. 26) e: “[...] venceram a Foz do rio Oiapoque, costearam as Guianas e, à altura da Venezuela, velejaram de volta a casa” (MEIRELLES FILHO, 2009, p. 22-23).

Ainda, de acordo com Gelio Fregapani :

A fantástica viagem de Orellana revelou fatos ainda hoje incríveis e isto terminou por despertar a cobiça de outros povos. Franceses, ingleses e holandeses pretenderam reivindicar parcelas da Amazônia. De expedição em expedição, estabeleceram-se entre a Venezuela e o Maranhão, e ao longo do rio Amazonas e seus tributários, até a altura do Tapajós. (FREGAPANI, 2011, p. 61)

Além de Orellana vieram Pedro de Ursúa, Fernando de Gusmán e Lope de Aguirre. Eles partiram do Peru, em 1560, e pretendiam alcançar as lendárias riquezas noticiadas por índios, e, percorrendo o grande rio atingiram o Atlântico: “[...] subindo o litoral das Guianas, como fizera Orellana, a tropa desembarca enfim sobre uma pequena ilha próxima de Trindade; Lope de Aguirre chega à Venezuela apenas com um punhado de homens [...]” (SOUBLIN, 2003, p. 46), onde é morto. Independentemente das diversas versões que existem sobre as possíveis trajetórias dessa expedição, as evidências históricas registram que essa expedição

encerra as tentativas espanholas de ocupação da Amazônia, a partir do Peru; de um lado porque o ouro não foi achado pelos europeus; de outro porque as minas de prata de Potosi (1545) dissiparam a miragem do Eldorado, na medida em que os castelhanos obtiveram crescente êxito na exploração de metais preciosos em sua colônia americana (FAUSTO, 2003, p. 17).

O Tratado de Tordesilhas (1494) dividia o mundo a ser conhecido em duas partes, trazendo as disputas geopolíticas de dois estados europeus absolutistas – Espanha e Portugal – para os novos territórios que seriam por eles ocupados e colonizados durante três séculos, aproximadamente. Por uma linha imaginária, as terras situadas até 370 léguas a oeste de Cabo Verde pertenceriam a Portugal e as terras a oeste pertenceriam à Espanha.

O Brasil não havia sido ainda descoberto ao tempo da edição do acordo e nem mesmo Portugal tinha exata noção do que lhe pertencia(ria), mas hoje se sabe que o centro e o oeste do território brasileiro que acabou sendo consolidado, especialmente boa parte da Amazônia brasileira, pertenceriam a coroa espanhola, uma vez que a divisão combinada cortaria em linha vertical, a atual capital do estado do Pará (Belém) e a cidade de Laguna (Santa Catarina), conforme o mapa abaixo:

Figura 2 – Mapa demonstrativo das terras pertencentes a Espanha e Portugal



Fonte: www.geografiaparatodos.com.br

De qualquer modo, o monopólio ibérico sobre a América foi sendo cada vez mais contestado por outras nações no final do século XVI. Os franceses, os holandeses e os ingleses começaram a fazer incursões na região, disputando as terras americanas em busca de tesouros e comércio, aventurando-se pelos grandes rios da bacia amazônica, conhecendo-os antes mesmo dos portugueses. Merece destaque a investida mais perigosa pelos franceses na região do Maranhão no início do século XVII. É, a partir daí, dessa luta contra os franceses, no período da União Ibérica, que Pedro Teixeira⁴⁶ começa a destacar-se por seus atos de bravura e dar contornos mais precisos a conquista e ocupação amazônica pelos portugueses propriamente, ainda que as terras fossem de domínio espanhol pelo convencionado no tratado de Tordesilhas.

Foram três séculos de disputas e conflitos entre os colonizadores pelo domínio dos territórios sul-americanos, que com o advento das guerras pela independência, resultaram na formação de nove países de origem hispânica (Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Peru,

⁴⁶ Pedro Teixeira nasceu em Cantanhede, Portugal, provavelmente em 1585. No Brasil, viveu e batalhou contra franceses, holandeses e ingleses até morrer.

Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela, sem incluir o Panamá) e um país de origem portuguesa, o Brasil. As demais colônias foram a ex-Guiana Inglesa (República da Guiana, desde 1966), a ex-Guiana Holandesa (Paramaribo, 1975) e a atual Guiana Francesa (Departamento Ultramarino da França).

Após a vitoriosa campanha contra os franceses no Maranhão e ante a preocupação de outras invasões (holandesa e inglesa) o império espanhol sentia a necessidade de ampliar sua ocupação e bloquear o acesso aos estrangeiros, como forma de garantir o domínio das terras desde ao norte de Pernambuco com os portugueses até o predomínio das áreas espanholas na costa pacífica da América do Sul.

Pedro Teixeira também integrou a expedição em direção ao Pará, objetivando sua exploração e conquista, cabendo a ele a proeza de ir de Belém a São Luiz do Maranhão por via terrestre, percurso só possível até então por via marítima. Posteriormente, ele comandou outra expedição com a finalidade de punir e expulsar um navio holandês que se encontrava atracado no Rio Amazonas. (GUERREIRO, 2010, p. 42).

Em 1750, os reis de Portugal e Espanha assinam o Tratado de Madri – por meio deste, quem usava e ocupava a terra teria direito a ela, consagrado no princípio do *uti possidetis*. Logo, como os portugueses já ocupavam boa parte do território além da linha imposta pelo Tratado de Tordesilhas, garantiram, pelo menos em relação aos espanhóis, o domínio de extensa parte de terras que, hoje, integram o Brasil.

Durante o século XVIII, a economia da Amazônia resumia-se a extração de produtos florestais, como resinas, óleos, canela, cravo, baunilha e borracha para exportação, mas foi no fim do século XIX e início do século XX que a exploração da borracha vive seu período áureo, trazendo prosperidade às cidades na época, Belém e Manaus (SERRA e FERNAND, 2015).

Também no início do século XX o Estado do Acre foi acrescido à região amazônica brasileira. Havia uma antiga disputa sobre o referido espaço territorial entre o Brasil e a Bolívia, especialmente por conta da exploração da borracha, de bastante importância para economia naquela época. Enfim, com o tratado de Petrópolis firmado em 17 de novembro de 1903, formalizou-se a incorporação do Acre ao território brasileiro definindo as fronteiras do Brasil na região norte do país.

Todo esse período foi muito bem apreendido pela pesquisadora Bertha Becker, que assim destaca:

Entre 1616 e 1777, efetuou-se a apropriação lenta e gradativa do território, estendendo a posse portuguesa para além da linha de Tordesilhas e tendo como base econômica exportação das “drogas do sertão”. O delineamento do que é hoje a Amazônia se fez somente entre 1850 e 1899, sob a preocupação imperial com a internacionalização da navegação do grande rio, e o “boom” da borracha. Finalmente, completou-se a formação territorial com a definição dos limites da região entre 1890 e 1930, em que se destacou o papel da diplomacia nas relações internacionais (Machado, 1989), e do Exército no controle interno do território.”(BECKER, 2009, p. 23/24)

Para Bertha Becker, três elementos devem ser destacados no longo período de formação da região amazônica:

- A) UMA OCUPAÇÃO TARDIA DEPENDENTE DO MERCADO EXTERNO: Tal característica se vincula ao fato de a ocupação do que é hoje a Amazônia, do Brasil e de toda a América Latina, constituir um episódio do amplo processo de expansão marítima das empresas comerciais europeias, formando-se essas regiões como as mais antigas periferias da economia-mundo capitalista. Em outras palavras, constituíram-se no paradigma *sociedade-natureza* denominado “economia de fronteira”, em que o progresso é entendido como crescimento econômico e prosperidade infinitos, baseados na exploração de recursos naturais, percebidos como igualmente infinitos (Boulding, 1966; Becker, 1997). No caso da Amazônia, sua ocupação se fez em surtos devassadores ligados à valorização momentânea de produtos no mercado internacional, seguindo-se longos períodos de estagnação;
- B) A IMPORTÂNCIA DA GEOPOLÍTICA: como a ocupação regional se fez invariavelmente a partir de iniciativas externas, só a Geopolítica explica como foi possível controlar tão extenso território com tão poucos recursos. A Geopolítica esteve sempre associada a interesses econômicos, mas estes foram via de regra malsucedidos na sua implementação. Permaneceu, assim, o caráter político ideológico da atuação do governo português e depois brasileiro, que conseguiram controlar o território sem correspondente aumento da população e do crescimento econômico, isto é, sem uma base econômica e populacional estável, capaz de assegurar a soberania sobre a área. O controle do território foi mantido por um processo de intervenção em locais estratégicos – fortes na embocadura do grande rio e de seus principais afluentes -, pela posse gradual da terra (*uti possidetis*) e pela criação de unidades administrativas diretamente vinculadas ao governo central;
- C) A EXPERIÊNCIA E O CONFRONTO DE MODELOS DE OCUPAÇÃO TERRITORIAL: trata-se de duas concepções distintas. Uma, baseada numa visão externa ao território, que afirma a soberania privilegiando as relações com a metrópole; ocorreu na era do marquês de Pombal durante a colônia, no Império, no “boom” da borracha etc. A outra, baseada numa visão interna do território, fruto do contato com os habitantes locais, e privilegiando o

crescimento endógeno e a autonomia local, como ocorreu com o projeto missionário. As missões ainda conseguiram o controle do território com uma base econômica organizada, o que o governo colonial não logrou realizar. Aliás, os feitos econômicos governamentais em surtos dominantes em curtos períodos de tempo e certos espaços, foram desagregadores para o vale do Amazonas, embora tenham constituído condição fundamental para a unidade política da Amazônia. (BECKER, 2009, p. 24/25)

A manutenção da posse e o poder sobre o uso do espaço territorial da Amazônia foram necessárias para os estados potências da época manterem suas forças e poderio mediante a exploração do tipo colonial, fomentando o agrupamento dos habitantes locais ainda que fosse tão somente para indicar a ocupação e o domínio português. Isso evidencia de modo bastante claro que as ações políticas para Amazônia naquele tempo já eram voltadas para, no fundo, atenderem aos interesses do países dominantes, seja no período colonial ou durante o próprio império.

A Amazônia por muito tempo, mais de dois séculos, foi submetida diretamente aos comandos de Lisboa, sem vinculação com o governo colonial do Estado do Brasil, estando sempre articulada, portanto, ao contexto internacional, diretamente com o poder central do seu sistema colonial. Decorridos cinco séculos, este imenso território ainda mantém a interação comercial com o resto do mundo, mas na atualidade sofre as interferências decorrentes das profundas mudanças dos paradigmas de política internacional; são forças externas, que perante suas repercussões na região, Berta Becker observa que faz absoluto sentido qualificar a Amazônia com uma espécie de fronteira-mundi, dado o seu valor estratégico para a economia-mundo. (BECKER, 2009, p. 202)

Na última parte da pesquisa, quando será abordado o território roraimense retornaremos ao período de ocupação das terras pelos portugueses, pois um dos locais estratégicos para garantir o espaço geográfico nacional para conter os invasores foi a instalação do Forte de São Joaquim.

3.2.2 O conceito e as diversas formas de aceção da Amazônia.

É exercício complexo estabelecer um conceito de Amazônia e até mesmo o de mensurar a extensão de sua área geográfica, que já foi considerada até como o Pulmão do

Mundo⁴⁷, função que não tem apoio da ciência. No entanto, como a discussão envolve o conceito de território, parece relevante estabelecer pelo menos os contornos gerais sobre sua fisiografia.

A figura do mapa a seguir indica já a existência de dois conceitos e os limites territoriais de cada um deles: Amazônia brasileira e Amazônia internacional, além da própria região Norte do Brasil.

Figura 3 – Mapa da Amazônia brasileira e internacional

Fonte: IBGE



⁴⁷A Amazônia já foi chamada de Pulmão do Mundo, considerado como maior produtora de oxigênio. Hoje sabe-se que a própria floresta amazônica consome o que produz. A relação produção e consumo tem resultado líquido praticamente nulo.

Compreende-se por Amazônia Internacional, também conhecida por Amazônia Continental, os espaços territoriais dos países da América do Sul, nas seguintes proporções: Brasil (**64,3%**): Bolívia (6,1%), Peru (10,1%), Equador (1,5%), Colômbia (6,2%), Venezuela (5,8 %), República Federativa da Guiana (2,8%), Suriname (2,1%) e Guiana Francesa (1,1). Todos eles possuem áreas cobertas pela Floresta Amazônica, estando localizados na América do Sul.⁴⁸

O mapa também revela que a Amazônia brasileira não se limita somente ao Estado do Amazonas e nem mesmo aos estados da região norte do Brasil, composta atualmente pelas seguintes unidades da federação: Amazonas, Pará, Acre, Amapá, Roraima, Rondônia e Tocantins, em sua totalidade.

A Amazônia restrita a região norte ocupa 45% do território nacional, porém a compreensão da Amazônia Legal corresponde a mais de 60% do território brasileiro, aproximadamente uma área de 5.217.423 km². Fisicamente, só para se ter uma ideia, se a Amazônia Legal fosse separada do Estado brasileiro seria o 6º maior país do mundo em extensão territorial.

Por sua vez, a expressão Amazônia Legal é uma construção política de espaço-plano ou espaço de planejamento, criado pelo Estado, através da Lei Federal nº 1806 de 1953, no governo Getúlio Vargas. A criação dessa região de planejamento consistiu na criação de um território político objeto da intervenção do Poder Central, tendo por instrumento orientador o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, gerenciado pela Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPEVEA, autarquia federal, que exercia a função de braço operacional da União no espaço territorial por ela criado.

Trata-se da criação de espécie de território federal, que inclui, além dos territórios dos estados da região Norte, parte dos territórios dos Estados do Maranhão (oeste do meridiano 44º), Mato Grosso (norte do paralelo 16º latitude sul) e Goiás (hoje Tocantins, norte do paralelo 13º latitude sul), conceito este firmado para possibilitar o planejamento e a intervenção do Governo Federal tendo em vista a promoção do desenvolvimento da Amazônia Legal, a partir da macro-estratégia de sua integração ao restante do país.

Segundo Haroldo Amoras citando Santos:

⁴⁸Disponível em: <http://imazon.org.br/o-estado-da-amazonia-uso-da-terra/>, Acesso em: 10 nov. 2015.

[...] trata-se, obviamente de conceito de Região que é essencialmente de natureza geopolítica, pois na realidade, ele resulta por abrigar em sua amplitude espacial, territórios bastante heterogêneos, tanto do ponto de vista fisiográfico e da biodiversidade, quanto sob o enfoque da formação sócio-econômica e da sociodiversidade. (SANTOS, H.E.A, 2012).

Para o referido autor, trata-se, obviamente, de uma questão de gerenciamento político do território. É que a definição da Amazônia Legal não resultou de um imperativo geográfico como as terras banhadas pela bacia hidrográfica do Amazonas ou de seus ecossistemas. Trata-se de conceito eminentemente político do espaço amazônico em terras nacionais, construído pelo Governo Federal para viabilizar suas ações e intervenções no território.

Essa concepção é também trazida à discussão pela apresentação de Vanessa Fleischfresser:

A expressão Amazônia Legal designa uma delimitação de ordem político-administrativo, estabelecendo por lei para efeito de planejamento do desenvolvimento regional, tendo como principais instrumentos os incentivos creditícios e fiscais. Segundo essa delimitação, a Amazônia Legal abrange os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. A maioria desses estados está localizada na região norte do Brasil: como exceção, tem-se o Maranhão, na região Nordeste, e o Mato Grosso, na região Centro-Oeste. A área total desses estados atinge cerca de 5.217 milhões de km² (60% do território brasileiro). (FLEISCHFRESSER, 2006, p. 7)

Enfim, o Governo Militar consolidou a concepção getulista de região de planejamento federal criada em 1953, ao fortalecer o conceito político de Amazônia, em 1966, estabelecendo que:

A Amazônia, para os efeitos desta lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Acre, Pará e Amazonas, pelos Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e ainda pelas áreas do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16°, do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13° e do Estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44° (Art. 2°. Lei nº 5.173/1966).

O conceito de território aqui está empregado dentro da concepção de Raffestin (1993) que destaca o caráter político do território, na linha de entendimento de Milton Santos, bem como a sua compreensão sobre o conceito de espaço geográfico, entendido como substrato ou palco pré-existente ao território:

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa). Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente [...] o ator “territorializa” o espaço. Lefebvre mostra muito bem como é o mecanismo para passar do espaço ao território: “A produção de um espaço, o território nacional, espaço físico, balizado, modificado, transformado pelas redes, circuitos e fluxos que aí se instalam: rodovias, canais, estradas de ferro, circuitos comerciais e bancários, auto-estradas e rotas aéreas, etc. (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

A partir dessas considerações conceituais, o corolário decorrente é a conceituação de território como:

Um espaço onde se projetou um trabalho [...] e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. [...] o território se apóia no espaço, mas não é espaço. É uma produção a partir do espaço, que se inscreve num campo de poder. O espaço é a “prisão original”, o território é a prisão que os homens constroem para si. (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

De fato, a Amazônia Legal é território construído fundamentalmente pelas relações marcadas pelo poder político ou, melhor, pelo poder do Estado. No caso, pela dominância absoluta do Poder Central. Nos primórdios da colonização européia, foi marcada pelas ações diretas do poder colonial da Coroa Portuguesa (1500-1822), de natureza absolutista, que arrecadou as terras coloniais como patrimônio do tesouro real, ou seja, a terra era um bem da coroa, que concedia a posse àqueles que considerassem merecedores dela (patrimonialismo/clientelismo).

Na sequência o poder imperial (1822-1889) ensejou as primeiras ações com a finalidade de definir a propriedade privada plena da terra e regularizar posses e ocupações e, assim, exercer o mínimo de controle sobre a ocupação do território. O principal instrumento dessa política fundiária foi a Lei 601/1850, que se propunha, segundo Guedes et al.: “a) organizar o acesso a terra; b) eliminar a posse; c) estabelecer um cadastro de terras para definir áreas devolutas (do Estado) e; d) transformar a terra em um ativo confiável para uso como garantia” (GUEDES et al, 2011, p. 138). Embora a organização político-administrativa do Império se estruturasse com base nas Províncias, estas não tinham o domínio das terras públicas, que foram mantidas sob a jurisdição do poder central, isto é, do Imperador.

O advento da República em 1889 trouxe mudança radical no sentido da descentralização do poder fundiário, na medida em que as terras públicas passaram para o domínio dos Estados, ou seja, ficaram sob o controle das oligarquias regionais. Sob o domínio da União ficou destinada a parcela do território indispensável à defesa das fronteiras, às fortificações, às construções militares e às vias ferroviárias federais.

Segundo Germani (1993, p. 137):

A partir dessa data os estados foram adaptando em sua legislação de terra os princípios básicos da Lei de Terras de 1850 e do seu regulamento. Ao mesmo tempo, os estados cediam aos municípios que se constituíam a parte das terras devolutas necessárias aos assentamentos e formação das cidades, vilas e povoados. Cada estado desenvolveu sua política de concessões de terras, legislando segundo a sua conveniência no que se refere à destinação das terras devolutas, revalidação das sesmarias e legitimação das ocupações. Fizeram transferências de propriedades de terra a grandes fazendeiros e a empresas colonizadoras interessadas na especulação imobiliária.

Essa estrutura do poder fundiário sofreu adequações na era Getúlio Vargas, que não significaram mudanças estruturais quanto ao domínio das terras pelos estados-membros da federação. A mudança veio ocorrer durante o Governo Militar (1964-1985).

Essas mudanças ocorreram primeiro com a apropriação política dos territórios incluídos nas áreas da região denominada Amazônia Legal, consolidada no período do Governo Militar. De uma só canetada a apropriação das terras ocorreu através do Decreto-lei nº 1.164/71, quando o Governo Federal instituiu o Programa de Integração Nacional- PIN. Este programa foi criado tendo em vista: a construção, na sua primeira fase, de grandes rodovias na Amazônia (Transamazônica, Cuiabá-Santarém, BR-174 e outras estradas); a implantação de projetos de colonização, a cargo do INCRA, em faixas de 100 km de largura em cada lado do eixo das rodovias terras às margens das rodovias federais construídas, em construção e planejadas; bem como vasto plano de irrigação para o Nordeste. Elas foram declaradas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal (DL nº 1.164/1971, art. 1º), sendo incluídas entre os bens da União (art. 2º). As terras devolutas na faixa de fronteiras ficaram sob a jurisdição do Conselho de Segurança Nacional, que ficou com o poder para estabelecer 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 (art. 4º). Este decreto-lei foi parcialmente revogado dezesseis anos depois, pelo Decreto-Lei nº 2.375/1987. Mas depois desse tempo os seus efeitos já tinham se materializado, na medida em que referidas terras foram arrecadadas pelo INCRA para o patrimônio da União.

As terras às margens das rodovias, na faixa de 100 km, foram centralizadas e colocadas sob o domínio da União para serem utilizadas nos projetos de assentamento e de colonização do INCRA. O INCRA arrecadou essas terras. E assim foram centralizadas e concentradas de forma praticamente imperial no Poder Executivo federal, fragilizando acentuadamente o federalismo brasileiro no tocante ao território amazônico. É que dessa forma o Estado autoritário do período militar anulou completamente os poderes dos Estados-membros da federação quanto a gestão do fator de produção terra e a exploração dos recursos naturais do subsolo.

As razões de Estado para justificar a criação da Amazônia Legal que ocorreu em 1953, nos primórdios da Guerra Fria, foram o fortalecimento da segurança nacional e a promoção do desenvolvimento da região, sendo a concepção nacional-desenvolvimentista fortalecida e consolidada pelo Governo Militar; após meio século ocorreram profundas mudanças dos paradigmas das políticas de desenvolvimento, vindos de fora do país, nas correntes da globalização, em que a separação entre *high politics* e *low politics* deixou de fazer sentido com o final da Guerra Fria (SATO, Eiiti). Diversos fenômenos formam o pano de fundo desse cenário: a emergência e consolidação da ideologia da sustentabilidade ambiental; dos direitos humanos; e outros novos itens que passaram a ocupar lugar de destaque: narcotráfico, as novas bases da competitividade internacional e conflitos étnico-religiosos, entre outros.

Na medida em que as mudanças internacionais se aprofundaram, no contexto da globalização, o modelo de desenvolvimento do país mediante industrialização por substituição de importações teve que enfrentar seu esgotamento em face da crise fiscal do Estado Nacional brasileiro. Com o fim da Guerra Fria, que é parte de um amplo processo de mudança (SATO, 2000, p. 01) o território amazônico acabou sendo capturado por organismos de proteção ambiental, à luz dos princípios da sustentabilidade socioambiental, da preservação da biodiversidade e das mudanças climáticas, além dos direitos humanos dos povos indígenas.

Sob o guarda-chuva político-institucional dos Regimes Internacionais de Meio Ambiente, da Diversidade Biológica e das Mudanças Climáticas, foram editados inúmeros instrumentos normativos que atingem diretamente a Amazônia Legal, mediante criação de unidades de conservação; de terras indígenas e reservas legais que correspondem a 80% das áreas de florestas, conforme estabelece o Código Florestal.

O Código Florestal reafirma em 2012 o conceito de território político da Amazônia Legal ao estabelecer que, para efeitos de política florestal, fazem parte dessa região de planejamento federal as áreas dos Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13° S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44° W, do Estado do Maranhão. (Lei 12.651/2012, art. 3º).

Ou seja, 59 anos depois da criação e instituição da região de planejamento federal denominada Amazônia, reforçada em 1966 pelo governo militar, em 2012, manteve-se o conceito e o domínio desse território sob jurisdição da União, agora sob a órbita da ideologia da sustentabilidade, constitucionalizada em 1988, e reforçada pela política internacional de meio ambiente.

Em 1967, o governo militar criou ainda espécie de território subconjunto da Amazônia Legal, ao institucionalizar a região da Amazônia Ocidental que, por força do Decreto-Lei nº 291/1967, é formada pelas áreas dos estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima, que também constitui território de planejamento da União com o objetivo de promover o desenvolvimento da região amazônica. Para tanto foram criados três Pólos de Produção: a ZFM (pólo comercial), o Pólo Industrial de Manaus – PIM e o Distrito Agropecuário de Manaus (Pólo Agropecuário). Para incentivar a realização de investimentos privados nesses pólos foram criados diversos incentivos fiscais e financeiros, como por exemplo, a isenção e/ou redução de impostos federais de pessoas jurídicas localizadas na Amazônia.

Por Amazônia Oriental entende-se a região que vai do Amazonas em direção ao oceano atlântico, compreendendo os estados, além do Amazonas os estados do Pará, Amapá, Maranhão e Tocantins. Há também o que se denomina por Amazônia Meridional, abrangida pelos estados do Amazonas, Mato Grosso e Rondônia.

Ainda há o conceito que não se articula diretamente com as Florestas Amazônicas, e que se refere ao espaço territorial marítimo brasileiro. Trata-se da Amazônia Azul, por sua

imensidão, com 8.500 km de costa marítima; território rico em biodiversidade, mas ainda bastante desconhecido. A Zona Econômica Exclusiva brasileira constitui subconjunto da Amazônia Azul, área oceânica aproximada de 3,6 milhões de km², os quais somados aos cerca de 900 mil km² de extensão que o Brasil reivindica junto à Organização das Nações Unidas (ONU), perfazem o total aproximado de 4,5 milhões de Km². O Brasil possui, portanto, duas cores de Amazônia uma “Azul”; outra, “Verde”.⁴⁹

O que mais interessa nesse ponto é a constatação de que a Amazônia Legal, concebida desde a década de 1950, pelo Governo Federal como elemento do planejamento e da intervenção estatal visando a melhoria dos padrões de vida e bem-estar socioeconômico das populações da região amazônica, dentro da concepção denominada nacional-desenvolvimentista; com o fim da Guerra Fria, na década de 1990, torna-se objeto estratégico fundamental dos interesses da política de meio ambiente e dos direitos humanos dos povos indígenas, sob a égide do conceito de desenvolvimento sustentável. Esta mudança paradigmática resulta por ampliar as restrições ao uso territorial da Amazônia, em sintonia com os regimes internacionais em vigor, organismos internacionais e com organizações não governamentais, sob o pálio do preservacionismo idealizado pela nova ordem ambiental do planeta.

3.2.3 O bioma da Amazônia:

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), a palavra Bioma expressa o conjunto de vida (vegetal e animal) constituído pelo agrupamento de tipos de vegetação contíguos e identificáveis em escala regional, com condições geoclimáticas similares e história compartilhada de mudanças, o que resulta em uma diversidade biológica própria.

O sítio do Ministério do Meio Ambiente brasileiro identifica a Amazônia como um verde e vasto mundo de águas e florestas, onde as copas de árvores imensas escondem o úmido nascimento, reprodução e morte de mais de um-terço das espécies que vivem sobre a terra. [...] e prossegue:

⁴⁹ Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sic/amazonia-azul.html>, Acesso em: 10 nov. 2015.

Os números são igualmente monumentais. A Amazônia é o maior bioma do Brasil: num território de 4,196.943 milhões de km² (IBGE,2004), crescem 2500 espécies de árvores (ou um terço de toda a madeira tropical do mundo) e 30 mil espécies de plantas (das 100 mil da América do Sul) .

A bacia hidrográfica é a maior bacia hidrográfica do mundo: cobre cerca de 6 milhões de Km² e tem 1100 afluentes. Seu principal rio, o Amazonas, corta a região para desaguar no Oceano Atlântico, lançando ao mar cerca de 175 milhões de litros d'água a cada segundo.

As estimativas situam como a maior reserva de madeira tropical do mundo. Seus recursos naturais – que além da madeira, incluem enormes estoques de borracha, castanha, peixe e minérios, por exemplo – representam uma abundante fonte de riqueza natural. A região abriga também grande riqueza cultural, incluindo o conhecimento tradicional sobre os usos e a forma de explorar esse recursos naturais sem esgotá-los nem destruir o habitat natural. [...]

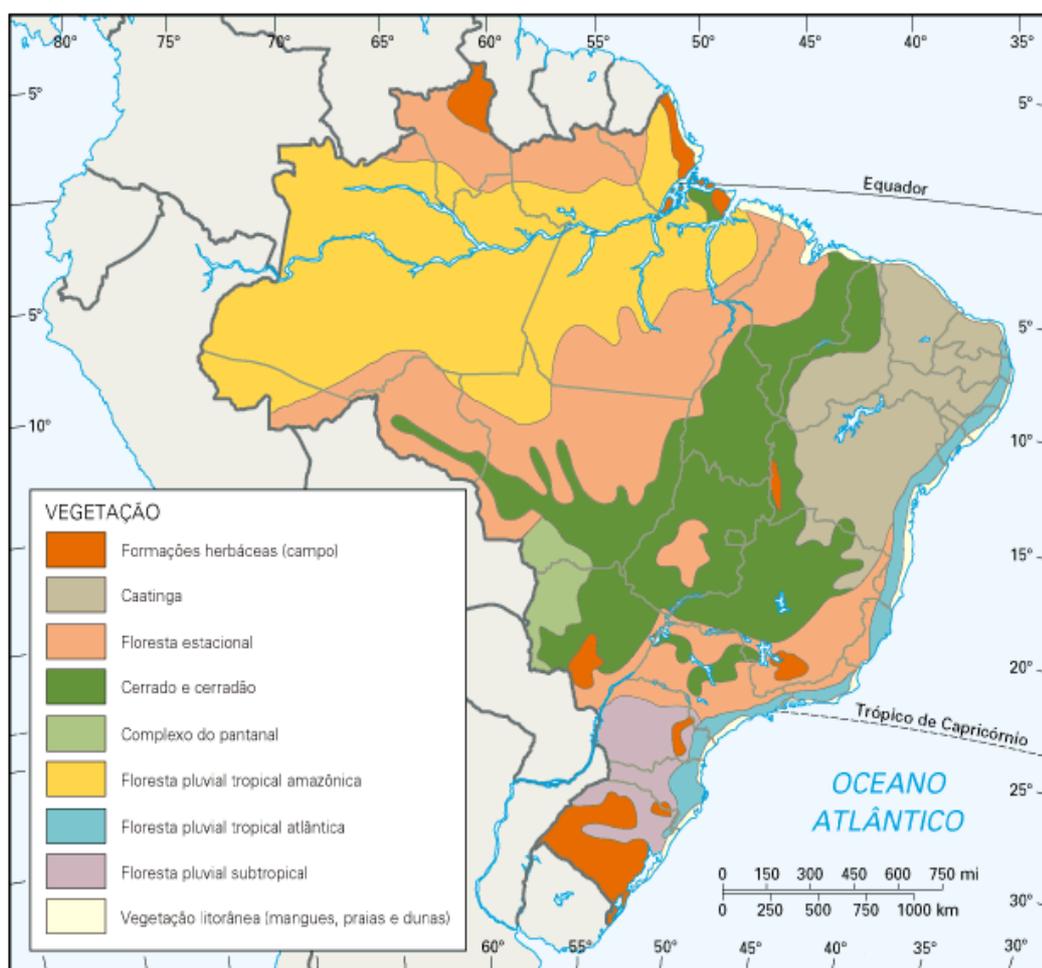
Ademais, a riqueza natural da Amazônia se contrapõe dramaticamente aos baixos índices sócio-econômicos da região, de baixa densidade demográfica e crescente urbanização. Desta forma, o uso dos recursos florestais é estratégico para o desenvolvimento da região.

Com relação a diversidade biológica, de acordo com João Benito Maicá Domingues “A Floresta Amazônica é a região de maior diversidade biológica do planeta. Estimativas indicam que ali vivem cerca de 80 mil espécies vegetais e talvez 30 milhões de espécies animais.”(DOMINGUES,2005, p. 57)

Em relação à tipologia de suas florestas, importante destacar que há predominância de floresta ombrófila densa e aberta⁵⁰ por quase toda a sua extensão, mas também existem outros tipos de vegetação inseridos no corpo amazônico, a exemplo dos lavrados (ou savanas) de Roraima ou dos campos gerais do Amapá. O Mapa abaixo sinaliza a tipologia das florestas na Amazônia brasileira e nas demais regiões do Brasil:

⁵⁰ *Floresta ombrófila*: é a nova terminologia para o ecossistema antes denominado Floresta Pluvial. Floresta ombrófila densa tem como características as altas temperaturas e o alto índice de precipitação bem distribuído durante o ano, praticamente sem período de seca. Floresta ombrófila aberta considerada uma área de transição entre a floresta amazônica e as regiões extra-amazônicas.

Figura 4 – Mapa demonstrativo da tipologia das florestas na Amazônia brasileira e nas demais regiões do Brasil



Fonte: Foto por: Projeto Siska.

O Bioma Amazônia e o Bioma Pantanal ocupam juntos mais da metade do território brasileiro, sendo que o primeiro é o bioma continental de maior extensão e o segundo, o de menor. A Amazônia está em 49,29% do espaço, ou seja, em 4.193.943 km² ou cinco unidades da federação (Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Roraima), grande parte de Rondônia (98,8%), mais da metade de Mato Grosso (54%), além de parte de Maranhão (34%) e Tocantins (9%). O Pantanal está em 1,76%, ou seja, em 150.355 km² ou 25% do Mato Grosso do Sul e 7% do Mato Grosso.

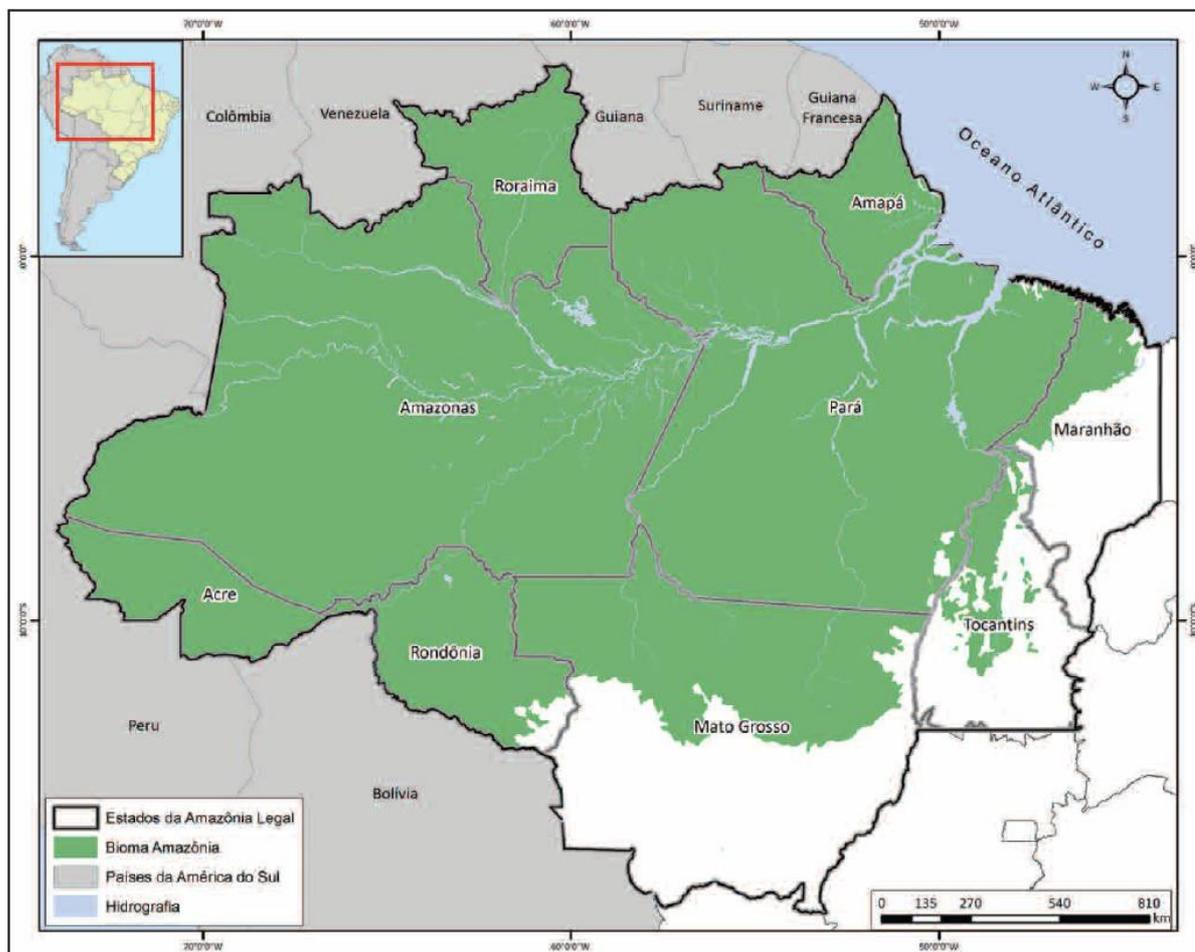
Figura 5 – Mapa demonstrativo dos biomas no Brasil



Fonte: Mapas de Biomas do IBGE.

Para o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), uma organização da Sociedade Civil de interesse público (Oscip) com atuação na Amazônia existe o bioma Amazônia (4,1 milhões de Km²) e o bioma Amazônia legal (cerca de 5 milhões de Km²), que inclui toda a área do bioma Amazônia, além das áreas de cerrado e campos naturais situadas sobretudo nos Estados de Mato Grosso e Tocantins, conforme demonstra a figura do mapa abaixo:

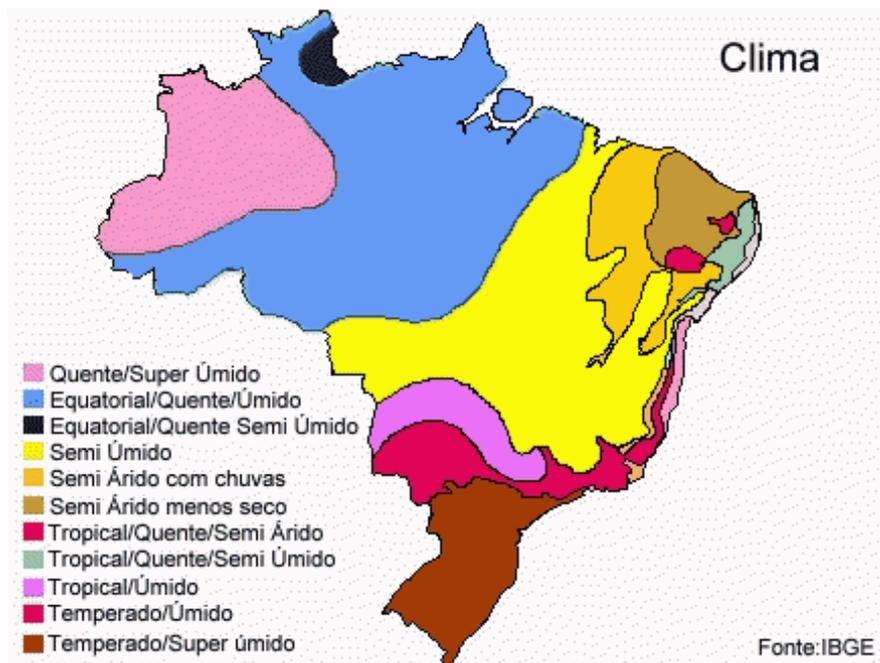
Figura 6 – Mapa demonstrativo dos biomas da Amazônia e da Amazônia legal



Fonte: CI (2004) e IBGE (2010).

O clima predominante é o equatorial úmido e semi-úmido, devido à proximidade com a linha do equador, caracterizando-se por temperaturas elevadas e altos índices pluviométricos, com pouco estiagem, o que favorece a gigantesca biodiversidade amazônica. O clima caracteriza duas épocas distintas: uma seca e a outra chuvosa. A figura do mapa abaixo demonstra o clima tanto da Amazônia quanto do restante do Brasil.

Figura 7 – Mapa demonstrativo do clima na Amazônia e no Brasil



Outra característica do bioma amazônico é sua riqueza em águas, importante componente em um ecossistema, sendo vital para a vida do Planeta. Já foi dito que a Amazônia possui a maior bacia hidrográfica do mundo, rios que influenciam na vida dos animais e que possuem grande potencial hidrelétrico. O Rio Amazonas é a espinha dorsal dessa bacia, com cerca de 6992 km de extensão e tem travado com o Rio Nilo (7088 km) a disputa pelo título do maior rio do mundo.

No entanto, a hidrografia da região norte não pode mais ter sua importância restringida tão somente ao meio ambiente do Brasil ou do Planeta. Na verdade, os rios da região amazônica são muito pouco explorados nos dias atuais. Os afluentes do Rio Amazonas estão entre os maiores do mundo e já bem serviram de meio de ligação utilizados pelos navegadores ao tempo dos descobrimento. E pasmem, ainda hoje, precariamente, constitui-se o único meio de ligação para o transporte em funcionamento entre Manaus, capital do Amazonas com o restante do Brasil, com exceção da via aérea.

Note-se que, em virtude das políticas ambientais impostas à Amazônia, em especial ao Estado de Roraima, o Poder Central além de não consolidar rodovias e projetos hidrelétricos previamente planejados, mantém a unidade federativa fora do sistema de distribuição nacional

3.2.4 A população amazônica: processo histórico da formação da população.

Na atualidade sempre que se fala na população da Amazônia, grande parte da comunidade científica estrangeira e nacional, lembra, deliberadamente ou por próprio desconhecimento local, apenas da existência das populações tradicionais indígenas e às vezes do caboclo, do ribeirinho, ignorando-se os demais migrantes brasileiros que chegaram na região amazônica em busca de melhoria de vida, com ou sem o estímulo dos governos do passado.

Hoje o quadro da formação demográfica mostra populações bastante diversas. Ozório Fonseca assinala que a chegada dos colonizadores europeus inseriu novas etnias, estabelecendo choques interculturais que resultaram na miscigenação do universo social regional. No início do processo colonizador foram as ações dos missionários e militares, que violentaram as identidades culturais dos povos indígenas, impondo um *modus vivendi* que, direta ou indiretamente, incentivava a miscigenação dos colonizadores com as mulheres colonizadas. E prossegue:

Esse cruzamento entre o homem branco e as mulheres índias deu origem ao caboclo que, para Monteiro (2001), “é o herdeiro dos traços culturais, das técnicas primitivas, dos usos e costumes, formando um configuracionismo que herdou vocábulos, folclore, utensílios domésticos, equipamentos (agrícolas), artefatos (para caça e pesca), comidas, rituais religiosos, etc.”. (FONSECA, 2012).

Por muito tempo a ocupação da Amazônia se deu mediante a simples exploração da mata (ciclo das drogas do sertão)⁵¹, com a utilização de mão-de-obra indígena, formando-se pequenos povoados, com pouca expressão econômica e muito mais com o objetivo de exercer o domínio sobre o território amazônico, sempre ameaçado por forças externas europeias (franceses, holandeses, ingleses).

Nos fins do século XIX e começo do século XX, a borracha torna-se matéria-prima muito desejada no mercado internacional, especialmente pela Inglaterra. Sai o interesse pelas drogas do sertão e entra a exploração do látex, que submete novamente a Amazônia na economia-mundo. Nesse período ocorre realmente um destacado avanço no número de

⁵¹ Drogas do sertão eram todos os produtos da flora amazônica, que serviram de base para a exploração econômica e a conquista da região, enfim produtos típicos da Amazônia como ervas aromáticas, plantas

habitantes da Amazônia. Cardoso e Muller narram que o interesse pelo látex proporciona uma devassa a floresta tropical brasileira e conseqüentemente o seu crescimento populacional. Dizem os autores:

Em 1823, a atual Região norte contava com uma população em torno de 127 mil que, em 1872, passa a ser de quase 340 mil; em 1900, soma quase 700 mil e, 20 anos, mais tarde, algo mais de 1.400.000. Como se nota o aumento a partir de 1872 foi sensível. Essa população, movida pelos interesses econômicos ligados à extração do látex, devassa a floresta tropical brasileira, incorpora um território de quase 200 mil km² retirado da Bolívia, extermina parte da população indígena, miscigena-se parcialmente com eles e prova o crescimento urbano de Belém e Manaus. (CARDOSO e MULLER, 2008,p.17)

Este período também foi bem capturado por Furtado na obra “Formação Econômica do Brasil” caracterizando os fatos como “transumância amazônica”, um dos ciclos migratórios no Brasil entre os séculos XIX e XX. Os nordestinos em busca de melhores condições de vida migraram para região amazônica, estimulados pelo Governo a suprir a mão de obra necessária para a borracha na Amazônia, provocando o considerável crescimento da população amazônica. (FURTADO, 2007, p. 189).

A partir de 1930 dá-se início a uma ocupação mais ordenada da Amazônia, que será aprofundada no item seguinte, quando se analisará as políticas públicas para o desenvolvimento da região amazônica, confundindo-se com a formação de sua população ao longo dos anos.

O que é importante destacar é que a Amazônia inserida no espaço territorial brasileiro, embora ainda não tenha conseguido o desenvolvimento atingido pelas outras regiões do país, não é mais a mesma da época do descobrimento e nem aquela do tempo da Conferência de 1972 em Estocolmo, o que precisa ser melhor compreendido pelos estados potências. A demografia mudou, não existem apenas índios, caboclos ou ribeirinhos na Amazônia. Além dos índios, a população é formada por mestiços, descendentes de indígenas e portugueses, recebeu grande migração de nordestinos e continua recebendo migrações do sudeste e do sul do país. Para se ter uma ideia entre 1950 e 2007, a população da Amazônia passou de 2,8 milhões para 23,55 milhões de habitantes, crescimento de 516%, muito acima da média nacional, que foi de 254% no mesmo período. (Ministério do Meio Ambiente, 2015).

Na Amazônia do Século XXI convivem comunidades quilombolas, indígenas, seringueiros, ribeirinhos, garimpeiros, grileiros, posseiros, mineradores, pequenos e grandes agricultores, pecuaristas, madeireiros, etc. Todos querem ter educação, saúde, alimento, moradia, lazer e trabalho, enfim uma vida digna.⁵²

3.3. As políticas públicas para Amazônia brasileira a partir da Era Getúlio Vargas.

Por mais de 300 anos as ações políticas para Amazônia estiveram subordinadas diretamente ao reino português, quase sem contato algum com o que acontecia no restante das terras brasileiras. Depois, sofreram forte influência do ciclo da borracha financiada pela Inglaterra. Foi no período conhecido como República Velha, na Era Vargas que o Poder Central realmente passa a exercer uma intervenção mais vigorosa sobre o território Amazônico.

O Presidente Getúlio Vargas nos seus governos (1930-1945 e 1951-1954) buscou fortalecer as funções do governo federal, especialmente no período conhecido como Estado Novo, marcado por um discurso de unidade nacional e uma via autoritária. A ideia era despertar um sentimento de nacionalidade para o Brasil e a realização de ações para vencer os vazios territoriais. Vários programas foram elaborados e executados buscando o desenvolvimento nacional.

Logo no início da implantação do regime conhecido como Estado Novo, Getúlio Vargas sinaliza suas ideias para Oeste, estendendo-se depois para Amazônia, no sentido de avançar nas regiões desconhecidas do Brasil. Vargas assim declarou:

O verdadeiro sentido de brasilidade é a marcha para oeste. No século XVIII, de lá jorrou a caudal de ouro que transbordou na Europa e fez da América o continente das cobiças e tentativas aventurosas. E lá teremos de ir buscar: os vales férteis e vastos, o produto das culturas variadas e fartas; das estradas de terras, o metal com forjara os instrumentos da nossa defesa e de nosso progresso industrial (VARGAS, 1938, p.124).

Maria Galvão, em ensaio intitulado “A marcha para Oeste na Experiência da Expedição Roncador-Xingu” bem sintetizou o significado do programa:

⁵²Disponível em: http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/desenvolvimento/conteudo_478505.shtml, Acesso em: 10 jan. 2016.

A chamada “Marcha para o Oeste” foi um projeto governamental que buscou povoar e desenvolver o interior do Brasil, região distinta do litoral no que dizia respeito ao desenvolvimento humano e econômico. Visando uma maior integração nacional, os potenciais naturais e humanos do sertão não poderiam ser mais desperdiçados, entendidos como fundamentais para a garantia da prosperidade da Nação. A proposta incluía a construção de escolas, hospitais, estradas, ferrovias e aeroportos no interior, com o objetivo de integrar e consolidar o País, de acordo com uma visão de unidade. (GALVÃO, 2011, p.6)

Carvalho *apud* Maria Secreto (2007, p. 115-135), observa que a “Marcha” e o seu complemento de ocupação da região Amazônica tinham como objetivo a colonização, a fixação da família sertaneja nos territórios interiores. Segundo o autor Vargas “afirmava que o desafio maior para a Amazônia era transformar a exploração nômade em sedentária, e para isso era necessário povoá-la, colonizá-la, fixar o homem à terra.”

Para Getúlio Vargas, a possível solução dos problemas amazônicos dependia da exploração das riquezas regionais. Os principais problemas detectados foram a falta de colonização, saneamento, crédito, transporte e organização do trabalho. Assim, o seu Governo, com o objetivo de aumentar as fronteiras econômicas, desenvolveu um Plano com vistas a reduzir e sanar tais problemas.

Em 10 de outubro de 1940, no discurso conhecido como *Rio Amazonas*, Getúlio Vargas afirmou que faria da região um poderoso e formidável centro de engrandecimento nacional e que a chave da ação estava no binômio: povoamento e fixação do homem à terra, considerada, por ele, como deserta, desconhecida e isolada (Boletim da Associação Comercial do Amazonas. Dez/42. p.13). Esta exortação despertou a consciência nacional para até então (e ainda hoje) esquecida Amazônia.

Em um dos trechos do discurso diz que:

O período conturbado que o mundo atravessa exige de todos os brasileiros grandes sacrifícios. (...) Aqui na extremidade setentrional do território pátrio, sentindo essa riqueza potencial imensa, que atrai cobiças e desperta apetites de absorção, cresce a impressão dessa responsabilidade a que não é possível fugir nem iludir. (VARGAS, 1942, p. 259).

Esboçava-se assim, a razão para uma nova preocupação com a região por parte dos governistas brasileiros. Todo o planeta vivia uma crise e, com ela, as riquezas da Amazônia chamavam a atenção, levando a cobiça internacional. Como sabemos, naquela ocasião, o

mundo vivenciava um momento crítico no campo político-econômico, pois se desenrolava a segunda grande guerra mundial. Conforme Vargas, isto significava que a história da região amazônica, deveria ser movida por outros interesses e estes implicavam em mudanças no projeto que até então havia orientado as práticas de ocupação de seu espaço físico. O próprio Presidente Getúlio Vargas relatava o que deveria mudar:

Da colonização esparsa, ao sabor de interesses eventuais, consumidora de energias com escasso aproveitamento, devemos passar à concentração e fixação do potencial humano. (...) Com elementos de tamanha valia, não mais perdidos na floresta, mas concentrados e metodicamente localizados, será possível, por certo, retomar a cruzada desbravadora e vencer, pouco a pouco, o grande inimigo do progresso amazonense, que é o espaço imenso e despovoado. O nomadismo do seringueiro e a instabilidade econômica dos povoadores ribeirinhos devem dar lugar a núcleos de cultura agrária, onde o colono nacional, recebendo gratuitamente a terra, desbravada, saneada e loteada, se fixe e estabeleça a família com saúde e conforto. (VARGAS, 1942, p. 260).

Dessa forma, para desenvolver a Amazônia, a prática consistiria em assentar grupos de maneira racional. A política seria bastante parecida com a do período colonial português no sentido de assentar pessoas nos espaços vazios para garantir a posse da região. Mas não se tratava de um jogo de aventuras e de desbravadores, o plano incluía saneamento, fixação do colono com plantação ordenada e exploração sistemática das riquezas. O discurso está assentado em uma racionalidade que encontramos com mais clareza em outro trecho: “Ao homem moderno, está interdita a contemplação, o esforço sem finalidade. E a nós, povo jovem, impõe-se a enorme responsabilidade de civilizar e povoar milhões de quilômetros quadrados. (VARGAS, 1942, p. 262).

O discurso era de que o projeto de ocupação da Amazônia deveria passar por um processo de modernização. Desenvolvê-la era uma responsabilidade dos cidadãos do Estado enquanto nação. Era preciso integrar à região ao conjunto da sociedade do país. A fim de equacionar os problemas da Amazônia, Getúlio Vargas tentou executar algumas políticas desenvolvimentistas, que já se evidenciavam na expansão do Ministério da Agricultura em 1939, com as propostas de instalação de:

a) um Instituto Agrônomo em Belém (PA), cuja finalidade seria tanto o estudo de plantas que produzissem a goma elástica como de outras espécies nativas, peculiares a região;

- b) grandes colônias nacionais na região Norte do Brasil, que seriam criadas no Amazonas e no Pará;
- c) entrepostos fiscais de pesca, como parte do programa de fomento à pesca, em Manaus (AM) e Maracanã (PA) e de diversos postos indígenas, como estratégia de fronteira. (OLIVEIRA, 1983, p. 264)

No entanto, mais uma vez os acontecimentos externos alteram o processo de ocupação da Amazônia, afasta-se a ideia do povoamento com famílias sendo encaminhadas para região amazônica pela de recrutamento de trabalhadores, homens, a serem trasladados em caráter de urgência para os seringais (Maria Secreto, 2007, p 121). O discurso do Rio Amazonas acabou transformando-se apenas em uma mera “carta de intenções”. A Segunda Guerra Mundial e os compromissos assumidos pelo Brasil demandavam o extrativismo da borracha para atender os aliados, encarregando-se o próprio Getúlio Vargas de dar explicativa:

Hoje, o problema se apresenta incomparavelmente mais grave. Não mais se trata de uma industrialização para as nossas necessidades pacíficas, mas de produzir para o consumo gigantesco de uma Guerra Mundial. É o problema dos nossos aliados, aos que devemos fornecer borracha sobre a qual rodarão as armas vitoriosas da liberdade. (VARGAS, 1942).

Maria das Graças Santos Dias Magalhães bem retrata o momento em que os acordos foram celebrados, conhecidos como Acordos de Washington, com a seguinte leitura:

[...] Getúlio Vargas necessitava de recursos financeiros para executar sua política de desenvolvimento regional. Em razão da ocupação dos seringais malaios terem sido tomados pelos japoneses, os americanos ficaram sem as fontes de suprimento de látex, pois afinal a borracha, devido aos seus múltiplos usos, era o verdadeiro nervo da guerra. Vargas firmou, em 1942, com o governo americano os *Acordos de Washington*, que visava à ampliação da produção gumífera, com vistas a atender às necessidades de borracha das forças aliadas, além de propiciar uma reativação dos seringais, no entender do Governo Federal brasileiro, era a oportunidade para o desenvolvimento da economia amazônica. O acordo incluiu cláusulas cujas finalidades eram o desenvolvimento em longo prazo da produção da borracha e o financiamento a programas de transporte e pesquisa pelo Instituto Agrônomo do Norte. (MAGALHAES, 2006, p. 81/82)

Sendo assim, tendo em vista a esses Acordos, da Batalha da Borracha e da necessidade de povoar a Amazônia, segundo Adélia Engrácia Oliveira, criou-se e instalou-se, durante o Estado Novo, o seguinte aparato institucional:

- a) *Banco de Crédito da Borracha* (BCB), criado em agosto de 1942 com a finalidade de fomentar a produção gumífera. Ele assumiu o lugar que antes competia às casas aviadoras e exportadoras. Ao ser instalado possuía 40% de capital estrangeiro, norteamericano. Posteriormente, em 1947, os Estados Unidos não consideraram apropriada sua representação nos interesses do Banco de Crédito da Borracha e o acordo foi desfeito. Em agosto de 1950 ele foi transformado em Banco de Crédito da Amazônia S.A. (BCA) e, atualmente, é o Banco da Amazônia S.A. (BASA).
- b) *Serviço Especial de Saúde Pública* (SESP), criado em 1942 e mantido pela fundação Rockefeller com o objetivo de dar assistência médica aos produtores de matérias-primas estratégicas. Era encarregado de saneamento básico.
- c) *Rubber Reserve Company*, posteriormente transformada na *Rubber Development Corporation* (RDC), agência norte-americana cuja finalidade era o transporte e o suprimento de bens para os seringueiros, além do transporte de passageiros no interior e da borracha para os Estados Unidos.
- d) *Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia* (SEMTA), os quais tinham por objetivos recrutar, hospedar e providenciar a colocação dos nordestinos em seringais.
- e) *Superintendência do Abastecimento do Vale Amazônico* (SAVA), com a finalidade de promover o abastecimento de gêneros e fazer seu racionamento, face ao bloqueio marítimo.
- f) *Comissão Brasileiro-Americana de Produção de Gêneros Alimentícios*, sob a presidência da Divisão de Fomento de Produção Vegetal, com o objetivo de incrementar a produção agropastoril no trecho compreendido da Bahia ao Acre, a fim de atender às necessidades tanto de civis quanto de militares, uma vez que a situação de transporte havia se agravado pela falta de combustíveis líquidos.
- g) *Colônia Agrícola Nacional do Amazonas*, instalada em 1941 à margem esquerda do rio Solimões, em Boa Vista, e *Colônia Agrícola Nacional do Pará*, criada em 1942 no Município de Monte Alegre, no distrito Inglês de Souza. Possuíam o objetivo de fixar proprietários rurais, o que redundaria em colonização e povoamento de cada uma das regiões, e deveriam contribuir para a redução de tensões sociais através do deslocamento da fronteira agrícola.
- h) *Aeroporto de Ponta Pelada*, construído em Manaus (AM), com a finalidade de fomentar o transporte. Nessa mesma época e com o mesmo objetivo, ampliou-se o aeroporto de *Val-de-Cans*, em Belém (PA) e passou a constituir a frota do SNAPP (*Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará*), sob o controle federal. (OLIVEIRA, 1983, p. 264-5)

Outra ação política do Governo Vargas que pode ser destacada, com bastante repercussão para Amazônia foi criação dos territórios federais, à luz da Constituição de 1937, que estabelecia o seguinte:

Art. 6º – A União poderá criar, no interesse da defesa nacional, com partes desmembradas dos Estados, territórios federais, cuja administração será regulada em lei especial.

Por força do Decreto nº 5.812, de 13 de setembro de 1943, o Presidente Getúlio Vargas criou os Territórios Federais do Amapá, Rio Branco, do Guaporé, de Ponta-Porã e do Iguaçu, fortalecendo a funções do governo central no controle e uso das terras mais distantes e ainda desocupadas (principalmente a Amazônia), sob o forte argumento da defesa nacional, iniciando-se um processo de absoluta dependência e interesses da burocracia central e não da própria comunidade local.

Na trilha das preocupações da administração brasileira com a ocupação da Amazônia, encontramos na Constituição de 1946, no seu artigo 199, a garantia à execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, contando com os seguintes recursos: três por cento das rendas tributárias da União, pelo menos por vinte anos e; três por cento das rendas tributárias dos estados, territórios e municípios da região.

Este artigo deu origem a Comissão Especial do Plano de Valorização da Amazônia, órgão do Poder Legislativo que tinha por função fiscalizar, traçar diretrizes gerais, propor, coordenar e controlar os recursos direcionados a este empreendimento, objetivando uma melhor aplicação dos mesmos por parte do executivo. Esta comissão, segundo o Deputado Leopoldo Peres, do Amazonas, autor da emenda constitucional que deu origem a este artigo, trabalharia em prol do grande ideal: "[...] plasmar uma autêntica civilização nos trópicos, para maior prosperidade do Brasil e do continente". (NUNES, 1950, p. 14). Dessa forma, estavam contemplados os pontos básicos do discurso da época: uma ocupação planejada com o objetivo de desenvolver essa região e obviamente garantir enquanto parte do território nacional brasileiro.

Referindo-se aos recursos destinados a Amazônia, a mensagem anual do Presidente da República enviada ao Congresso Nacional do dia 15 de março de 1947, dizia:

Necessário se torna, porém, que sua aplicação seja técnica e organicamente efetuada, visando os problemas fundamentais de uma região na realidade pouco conhecida nos seus dados substanciais e que ocupa uma superfície que abrange mais da metade do país. (NUNES, 1950, p. 14).

Este discurso apenas reforçava os anteriores no que se refere à elaboração de metas e o uso da racionalidade no gasto dos recursos, no esforço para integrar a Amazônia ao resto do país, sugerindo uma ocupação de forma sistemática e planejada. Porém, somente no último período do Governo Vargas (1953), foi criada a Superintendência do Plano de Valorização

Econômica da Amazônia – SPVEA, através da Lei 1806/53, com sede na cidade de Belém. Ela tinha por objetivo desenvolver a região por meio do extrativismo (mineral, vegetal e animal), da agricultura e da pecuária. É nesse período que o governo brasileiro criou uma definição política para a Amazônia, sendo cunhado inclusive o conceito de Amazônia Legal, um conceito mais político do que uma determinação geográfica propriamente, que hoje acabou sendo apropriado pelos ambientalistas (NUNES, 1950, p. 16).

A SPVEA deveria elaborar um primeiro Plano Quinquenal, em que deveria primar, em seus pontos fundamentais, o seguinte: prever o desenvolvimento da produção agrícola e animal; a melhoria do sistema de transportes; de comunicação; de energia; de saúde; de aproveitamento dos recursos minerais e, ainda, o aumento demográfico e o desenvolvimento do crédito bancário, a pesquisa e a preparação de pessoal técnico da região. (OLIVEIRA, 1983. p. 269).

Alfredo Kingo Oyama Homma (1983. p. 269) adverte que a demora para implantar o SPVEA, ocasionou receios às oligarquias regionais detentoras do poder político, de que o incentivo à agricultura e à instituição das pequenas e médias propriedades, romperiam com o complexo lucrativo do seringal composto pelo binômio – casas aviadoras e firmas exportadoras. Resultado, a SPVEA voltou-se a subsidiar o extrativismo, atuando só mais tarde para o desenvolvimento agrícola.

Terminado o último Governo de Getúlio Vargas e com a chegada do Governo Juscelino Kubistchek, embalado por seu lema “50 anos em 5”, a Amazônia ficou um pouco de lado no plano de metas de JK e a exploração da borracha já não tinha o mesmo ímpeto. Embora o seu governo foi marcado por uma política desenvolvimentista com o estímulo às instalações de indústrias foi dele a realização de grandes obras de ligação entre o centro-oeste e o norte, a construção das estradas Belém-Brasília e o planejamento Brasília-Acre, de extrema importância para ligação terrestre com a Amazônia. Também foi no Governo JK a criação da Zona Franca de Manaus, através da Lei 3.173, de 06 de junho de 1957.

No seu artigo intitulado sobre “SPVEA: O Estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953-1966)”, Marques, sintetiza os feitos realizados no período da existência da SPVEA:

No período de existência da SPVEA (1953-1966) foi construída a rodovia Belém-Brasília objetivando a integração com outras regiões do país. Outras rodovias foram planejadas. Anteriormente, em 1950, já havia sido fundado o Banco de Crédito da Amazônia (a partir do Banco de Crédito da Borracha), posteriormente transformado em Banco da Amazônia -BASA (MARQUES, 2013, p.9)

Porém os registros são de que SPVEA ficou aquém dos resultados esperados. A quantidade imensa de problemas a resolver, os poucos recursos oferecidos pelo poder Central e as pressões por parte de setores conservadores, tanto fora quanto dentro da região, não permitiram obter o desenvolvimento econômico esperado. Mesmo assim, embora todos os problemas elencados, pode-se deduzir que foi o presidente Getúlio Vargas quem primeiro definiu e implantou uma política efetiva de ocupação e valorização na região Amazônica e que JK proporcionou benefícios ao desenvolvimento da região com abertura das estradas ligando o centro-oeste brasileiro à região norte e ainda a criação da Zona Franca de Manaus.

Com o golpe militar de 1964 a SPVEA foi substituída pela SUDAM, através da Lei 5.173, de 27 de outubro de 1966, com a finalidade de planejar, coordenar, promover a execução e controlar a ação federal na Amazônia Legal, tendo em vista o desenvolvimento regional. Também formular, catalisar, mobilizar, induzir, viabilizar iniciativas e recursos voltados para o desenvolvimento da Amazônia.

O item a seguir, marca a chegada dos militares ao Poder e a importância destinada a Amazônia, com políticas de segurança nacional de desenvolvimento da região, que agora já se encontrava com uma população aproximada de 5.000.000 milhões de habitantes (BECKER, 2009, p. 216)..

3.4 A política de ocupação das terras amazônicas no Governo Militar: o significado do lema “*integrar para não entregar*”.

No Brasil, os militares tiveram forte presença na Amazônia, especialmente no período em que estiveram a frente do governo, sendo responsáveis por estimular a ocupação territorial e por realizar muitas das obras de infraestrutura para o desenvolvimento da região. Ainda hoje, o Exército, a Marinha e Aeronáutica mantêm firme presença na defesa das fronteiras do país. É certo que houve impactos adversos e muitas críticas sobre o modelo de ocupação e

desenvolvimento adotado pelos militares, mas os próprios amazônidas⁵³ não exitam em reconhecer os acertos e as melhorias para a região nesse tempo.

Na visão de Ariovaldo Oliveira, a Amazônia brasileira revela no século XX, uma história de rapina, violência, conflito e luta pelo acesso e controle dos recursos naturais que teve como agentes empresas estatais, grupos nacionais e internacionais. Para ele:

Se até a Segunda Grande Guerra Mundial a corrida a seu controle e exploração foi lenta, no pós-guerra coube aos militares a tarefa de acelerar este controle e exploração e sua consequente entrega aos grupos econômicos nacionais e internacionais. (A. OLIVEIRA, 1991, p. 10).

No período dos governos militares permaneceu o discurso da integração nacional, e mais que nunca da nacionalidade, entrando mais fortemente na pauta das discussões a segurança, visto que o inimigo poderia estar nas mesmas fronteiras ou residir logo além, levando a afirmação de que era preciso desenvolvê-la, mas com segurança, pois estava em jogo também a segurança nacional.

Com os militares, duas preocupações se fizeram presentes na execução do plano de colonização da Amazônia: uma era que ele representasse solução para as áreas de tensão social do país, a exemplo do Nordeste e, a outra, era que sensibilizasse o empresariado nacional para a necessidade de investir nessa região, daí a explicação para a percepção de Ariovaldo de Oliveira.

De acordo com Maurício Aguiar Serra e Ramón García Fernánd, o regime militar tinha um projeto de modernização, permeado pela Doutrina de Segurança Nacional, cujo objetivo geral era tornar o Brasil uma nação equiparável aos países desenvolvidos. Neste sentido, com o propósito de modernizar o país, os sucessivos governos procuraram realizar vários objetivos específicos, que variaram desde as reformas institucionais, como, por exemplo, a criação do Banco Central, até ao estímulo à economia e ao povoamento e à integração da região amazônica. (SERRA e FERNÁND, 2015).

Os governos militares julgavam de fundamental importância ter um completo controle sobre o Estado, considerado o único instrumento capaz de acelerar o processo de modernização e, conseqüentemente, de realizar seus objetivos. Eles acreditavam que a

⁵³Amazonida: pessoa que nasce ou vive na Amazônia.

Amazônia, diante de sua magnitude natural, poderia ser um meio para resolver rapidamente os problemas econômicos, sociais e políticos da época.

Em 1966, no primeiro governo militar conduzido por Castelo Branco, em substituição SPVEA, cria-se a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM para efeito de ação governamental na denominada Amazônia Legal. Nesse mesmo ano, também o Banco de Crédito da Borracha criado ainda no Governo de Getúlio Vargas foi transformado em Banco da Amazônia S.A. (BASA).

Um fato inusitado marca o início dessa nova página da história da Amazônia, foi a Reunião de Investidores da Amazônia, realizada a bordo do navio Rosa da Fonseca em viagem pelo rio Amazonas durante nove dias, em dezembro de 1966. O ministro João Gonçalves de Souza, idealizador da reunião e da viagem fluvial, dizia, no final, que o Rosa da Fonseca abriria perspectivas para o futuro, “[...] pois revelara ao capital nacional uma Amazônia cheia de oportunidades e fornecera aos governos estaduais e ao próprio governo federal as indicações para uma política mais realista de ocupação da região”. (FOLHA DE SÃO PAULO, *in* OLIVEIRA, 1967, p. 32).

Desta forma, a sorte da Amazônia estava lançada:

Governo e homens de empresa do Brasil, reunidos na Amazônia sob a inspiração de Deus e norteados pelo firme propósito de preservar a unidade nacional como patrimônio, que receberam indiviso, conscientes da necessidade de promover o crescimento econômico acelerado da Região, como processo indispensável, para atingir esse objetivo e a própria valorização do homem que a habita. (FOLHA DE SÃO PAULO, *in* OLIVEIRA, 1967, p. 32/33).

Analisando os projetos implantados na Amazônia com os governos militares, a partir de 1964, com “a chamada etapa moderna”, com lemas do tipo: “*integrar para não entregar*” e “*exportar é o que importa*”, argumenta Ariovaldo Oliveira que as empresas para aplicar os incentivos fiscais passavam a adquirir títulos de propriedade de terra que estavam ocupadas por indígenas ou posseiros em negociações, que obedeciam à lógica da “grilagem legalizada” (A.OLIVEIRA, 1991, p. 83).

Nesse contexto, acerca da ideologia denominada “*integrar para não entregar*”, Ariovaldo Oliveira vislumbra que a lógica da doutrina da Escola Superior de Guerra previa a

passagem da geopolítica das “fronteiras geográficas” para a geopolítica das fronteiras ideológicas. Integrar significava não visão dele abrir caminhos, criar condições para que fosse possível a exploração dos recursos naturais pelos grandes monopólios multinacionais. Era melhor entregar aos americanos para não entregar aos comunistas. (A. Oliveira, 1991, p. 121)

O supramencionado autor ao tentar contextualizar o lema “*exportar é o que importa*” no desenvolvimento histórico da Amazônia, também observa que:

Como se sabe, a história da Amazônia tem sido uma história de saque. Saque dos recursos naturais que a natureza legou, enfim, saque deste “celeiro do mundo”.

Os grandes projetos lá chegaram. Então se apropriaram de tudo. Explorando tudo. A exploração é a palavra mágica que faz mover esse processo de exploração total. ***O “grande mago” desse filosofia de internacionalização da economia brasileira - Delfim Netto - não cansou de repetir: “Exportar é o que importa”. O eco dessa frase fascinou a burguesia nacional, soldou sua aliança com o grande monopólio internacional e abriu caminho para satisfazer as estatais voltadas para os setores da exploração mineral, sobretudo aliando os interesses da geopolítica do capitalismo, mundializado através dos Estados Unidos, e o “falso” nacionalismo brasileiro.*** (OLIVEIRA, 1991, p. 223).

Ato contínuo, com relação à influência dos governos militares em tal processo, consubstanciado no slogan “*exportar é o que importa*”, o referido autor (OLIVEIRA, 1991, p. 223) explica que:

Este processo, no que toca à região amazônica, não pode ser contado sem a anuência, decisão e participação dos governos militares e seus estrategistas geopolíticos, que são seguramente os maiores responsáveis pela incorporação da Amazônia ao capitalismo mundial. Seu rastro tem sido o rastro da expropriação. Expropriação dos recursos naturais, minerais, florestais, dos solos, do trabalho dos trabalhadores, das nações indígenas. Tudo isso feito sem consulta à maioria da população do país.

De outro norte, em 1967 foi criada a SUFRAMA (Superintendência da Zona Franca de Manaus), órgão responsável para administrar a Zona Franca, cujo objetivo principal era de integrar a Amazônia ocidental ao resto do País, mediante a criação de um centro industrial e agropecuário. Incentivos fiscais, como isenção de IPI e de ICMS foram instrumentos para facilitar a integração tanto com o exterior como sul do país. (SANTOS DIAS, 1995).

Oportuno destacar que a Zona Franca de Manaus é o mais contundente exemplo da denominada economia de enclaves:

[...] econômica e geopoliticamente estratégica, implantada que foi em meio a uma economia extrativista e num posto avançado da fronteira norte. Independente de recursos naturais, foi capaz de gerar riqueza e organizar um mercado de trabalho sem provocar impactos ambientais, utilizando circulação fluvial e aérea. O grande projeto industrial, baseado em recursos naturais, tem forma espacial específica, caracterizada por: a) a escala gigante; b) o isolamento e dissociação das forças locais; c) a conexão com sistemas econômicos globais e a implantação da ferrovia para exportação da produção; d) a presença de núcleos espontâneos ao lado do núcleo planejado, expressando a segmentação da força de trabalho (Becker, 1990). Na verdade, não são enclaves, porque provocam desestruturação. Problemas de poluição e erosão são gerados, a exclusão da sociedade local é perversa e a atração de imigrantes é intensa. (BECKER, 2001, p. 139-140).

O Governo Médici (1970-1974), segundo militar a comandar o país no período castrense e, considerado pela história, como o período mais autoritário da época militar, na verdade, foi o que mais se preocupou com a Amazônia. Aliás, foi no seu governo a abertura da estrada denominada Transamazônica, que pretendia resolver o problema de despovoamento do vale amazônico e o excesso de população do nordeste. Esperava-se que a população nordestina atraída por terras férteis e baratas proporcionadas por um programa de integração nacional, ocupariam o vasto território amazônico. A política, à época, poderia ser resumida no seguinte *slogan*: Homens sem terra do Nordeste e terras sem homens na Amazônia. Foi nessa época também o período denominado por “milagre” econômico brasileiro.

A preocupação com a vasta região amazônica foi responsável pela edição de planos e programas para o desenvolvimento, tais como o PIN (Programa de Integração Nacional – Decreto-Lei 1106/70). O PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste – Decreto-Lei 1179/71), bem como o I PND (I Plano Nacional de Desenvolvimento da Amazônia – Lei 5727/1971), que dentre outras metas, estabelecia a integração física, econômica e cultural da comunidade brasileira, a construção das estradas (Transamazônica e Cuiabá-Santarém), os aeroportos estratégicos, a interligação de rios da região com rios do centro-sul, o sistema de comunicações entre a Amazônia e o

resto do país e, por obviedade, uma nova e mais forte infraestrutura das Forças Armadas na região tanto cobiçada.

Na era Ernesto Geisel (1975-79) foi concebido o II Plano Nacional de Desenvolvimento (Lei 6.151/74), fundado no trinômio de ocupação, desenvolvimento e integração, priorizando as zonas de fronteiras. Como prioridades tinha a pecuária de corte, a mineração, comércio, a pesca e o turismo. Sem dúvida este foi o plano de desenvolvimento que maior causou impacto na transformação da economia brasileira, particularmente nas áreas de energia, transporte e comunicações.

Com ele veio o POLOAMAZÔNIA, que estabelecia polos agropecuários e agrominerais da Amazônia, para o desenvolvimento em áreas selecionadas e com investimentos canalizados para infra-estrutura, estimulando grandes companhias agroindustriais, a produção agropecuária, os projetos de colonização privada, a extração e beneficiamento de minerais. (SERRA e FERNÁND, 2015).

No último governo militar veio sob o comando de João Figueiredo (1980-85) e não houve a erradicação da política de polos estabelecidas pelo Governo Geisel. Porém, na era Figueiredo foi lançado o III Plano Nacional de Desenvolvimento (Resolução nº 01/1980 do Congresso Nacional), que mantinha as preocupações anteriores, mas procurou centrar suas forças no aumento das exportações para aliviar a crise da dívida externa. Havia também a preocupação com políticas de desenvolvimento urbano e regional. A questão migratória, a desconcentração industrial, a reformulação e intensificação do desenvolvimento agrícola, a política energética, a redução do êxodo rural, o equilíbrio de infraestrutura e econômica e social entre as regiões direcionavam as novas metas governamentais.

Outros programas como Projeto Grande Carajás (PGC – Decreto-Lei 1813/1980 – Decreto 85.387/1980)⁵⁴ e o Polonoeste (Decreto 86.029/1981), este dirigido mais ao estado de Rondônia e norte do Mato Grosso, tinha por objetivo absorver contingente populacional de maneira sustentável por meio da expansão da infra-estrutura e do aumento da produtividade agrícola, da renda no campo, e do bem-estar social. (SERRA e FERNÁND, 2015).

É claro que no período militar houve uma corrida para o desenvolvimento, especialmente nos governos Castelo Branco, Médici e Geisel, havendo avanços econômicos

⁵⁴ O Projeto Carajás, oficialmente conhecido como Programa Grande Carajás (PGC), [HYPERLINK\I "cite_note-GRANDE-0"\[1\]](#) é um projeto de exploração mineral, iniciado em 1980, na mais rica área mineral do planeta, pela Vale (antiga CVRD).

da região amazônica antes não vistos. Por outro lado, como pontos adversos podem ser destacados os problemas de educação, de saúde e a inadequada infra-estrutura urbana, o desmatamento, causados pelo intenso e rápido crescimento populacional de algumas regiões da Amazônia.

Para finalizar este ponto,, é importante repisar que a questão da segurança nunca deixou de ser prioridade entre os militares, pois sempre latente no discurso oficial a preocupação de perder a região pela falta de uma colonização mais efetiva. E, note-se que foi exatamente no período abrangido pelo Governo Militar que foram iniciadas na órbita internacional as discussões sobre o meio ambiente do planeta, que já foram objeto de estudo na parte II da presente pesquisa.

No próximo item, passaremos a analisar a política dos governos civis, a partir de José Sarney, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Lula, tempo em que as questões ambientais e indígenas passam a integrar fortemente no debate de ocupação da região amazônica, sem é claro, esquecer das questões de segurança.

3.5 As políticas públicas para Amazônia no período de redemocratização: da era Sarney a Lula.

Como dito anteriormente, o objetivo principal dos militares na Amazônia nunca foi abandonado: a defesa e a segurança. No entanto, com o fim do regime militar (1964-1985), dos regimes autoritários no Leste Europeu, a partir de 1989, que culmina com o fim da bipolaridade em 1991, as Forças Armadas (FA) em todo mundo foram obrigadas a reorientar-se para os novos tempos.

Nessa virada, algumas delas buscaram se adequar aos regimes democráticos e a uma conjuntura instável no plano mundial com a expansão do terrorismo, do tráfico de drogas, seres humanos e armas e, por fim, do aumento da crise ecológica (FERREIRA, 2010).

Os dados a seguir refletem, para o bem ou para o mal, os resultados dos planos executados durante período do Governo Militar e nos primeiros anos de redemocratização na política de ocupação da Amazônia, ocasião em que o crescimento populacional da região deu novo salto (NEPSTAD, 2000).

[...] a população humana na região cresceu de 4 milhões para 10 milhões entre 1970 e 1991, e muitas famílias foram assentadas. O rebanho bovino cresceu de 1,7 milhões de cabeças (1970) para 17 milhões em 1995. Neste período, a produção de ferro, bauxita e ouro rendeu cerca US\$ 13 bilhões. O Produto Interno Bruto (PIB) da Amazônia, que era de US\$ 1 bilhão por ano em 1970, subiu para US\$ 25 bilhões em 1996 (3,2 % do PIB nacional).

Na parte II da pesquisa foi observado que na década de 1980 as organizações internacionais, apoiadas pelos países do G-7, conseguiram tornar o desmatamento da Amazônia numa problemática mundial. Isto provocou uma reviravolta na forma de obtenção de recursos financeiros para os projetos de desenvolvimento do Brasil, os quais foram suspensos. O país atravessava uma fase de transição do Governo Militar para o Governo Civil. O Banco Mundial, a Comunidade Econômica Européia, bem como outras instituições de créditos passaram condicionar os recursos às ações socioambientais, necessariamente pensadas e articuladas por forças externas.

E, de fato, naquele período houve potencial acréscimo no desmatamento da Amazônia em razão das políticas públicas destacadas para ocupá-la e promover seu desenvolvimento, mas também, por outro lado, sob a luz da ciência política, ficou bastante evidente que as notícias da destruição da Amazônia foram superdimensionadas exatamente para justificar a pretensão dos atores externos, assim como os seus efeitos que projetavam cenários assustadores, incutindo realmente na comunidade internacional que o desmatamento da floresta amazônica seria o maior responsável pelo aumento do GEE.

No período de redemocratização (Governo Sarney), necessariamente não houve um afastamento dos militares. Afinal, foi na passagem do regime militar para o civil que foi idealizado o Projeto Calha Norte, onde já havia a preocupação com os problemas de fronteiras, da internacionalização da Amazônia, do tráfico de drogas, do contrabando e as situações de conflito por que passavam os países limítrofes, como a Colômbia e a Bolívia. Somado a estes fatores, a questão ambiental e o respeito aos indígenas ganhava mais destaque no contexto mundial, levando os países desenvolvidos e as organizações não governamentais ligadas ao movimento ambientalista, a condenar e interferir nos países subdesenvolvidos, o que foi bem observado na parte II da presente pesquisa, cujas preocupações foram iniciadas em 1972.

Estes foram os principais acontecimentos a justificar o Projeto Calha Norte, que além da defesa nacional e ocupação dos vazios (fronteiras), intencionava a promoção do desenvolvimento sustentável para região, fortalecimento das atividades econômicas estaduais e municipais etc.

No intuito de bem dimensionar os objetivos e fundamentos de tal programa, oportuno destacar, segundo Gelio Fregapani, que o projeto Calha Norte :

[...] ampara pequenas guarnições para o início de vida civil na fronteira deserta. Não é um projeto essencialmente militar, mas um programa de integração e uma resposta às pressões internacionais, de responsabilidade da Secretaria de Assuntos Estratégicos. Eleita a faixa de fronteira como prioritária e preferencial, devido não só às citadas pressões como também ao problema indígena; às divergências Venezuela X Guiana e Guiana X Suriname e a questão ecológica, tem como filosofia aumentar a presença governamental, inclusive militar.

[...] (FREGAPANI, 2011, p. 82-83)

Para complementar, ainda sobre esse aspecto, seguindo a esteira de pensamento de Gelio Fregapani, o autor elucida que:

Militarmente, a instalação de alguns pelotões na fronteira tem valor apenas como vigilância e como marco da nacionalidade. Em caso de operações de combate só obrigariam a desviar recursos para mantê-los ou retirá-los para os empregar onde for mais necessário. Entretanto, foi assim que o Brasil assegurou a posse, com os fortes portugueses na Colônia e com as colônias militares instaladas por Caxias, durante o Império. Quando a República descuidou-se da área e retirou as tropas, a Inglaterra aproveitou e ocupou o que lhe interessava – os campos de Roraima, (já que naquela época a selva não era importante) e sabemos no que deu. (Ob.cit.)

Já no Governo Sarney havia a preocupação de recuperar a imagem negativa do Brasil a respeito do meio ambiente, provocando a criação do Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal (Decreto 96944/1988). Também foi no Governo Sarney a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), através da Medida Provisória nº34, posteriormente convertida na Lei 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.

Nos anos 90 (Collor) pressionado por questões ambientais, começa a dar sinais de atendimento às críticas do exterior, demarcando, às vésperas da Rio-92, a reserva Ianomami,

sabidamente uma extensa área de terras localizada entre os estados do Amazonas e Roraima, que permitiu ampliação do discurso de internacionalização da Amazônia. Isso jamais aconteceria na região do nordeste e muito menos centro-sul pela própria expressão demográfica existente e das condições econômicas das referidas regiões.

Para se ter uma ideia da mudança de posição do Poder Central em relação a Amazônia em face das pressões internacionais, o Presidente Collor convidou e nomeou José Lutzenberger para ocupar a Secretaria do Meio Ambiente, um ambientalista que lutou contra os programas de colonização da Amazônia e a instalação de megaprojetos agrícolas e industriais, promovidos pelos Governos Militares brasileiros. E mais, ao lado de Ongs internacionais prestou depoimentos ao Congresso norte-americano, ao Banco Mundial, participando da série de documentários que registrou os desmatamentos e queimadas da Amazônia nos anos 80.⁵⁵

No final do século XX, as questões ambientais firmam-se ainda mais como preocupação mundial. É no governo Itamar Franco retomam-se os empreendimentos estratégicos, dando ênfase aos Sistemas de Vigilância e Proteção da Amazônia (SIVAM/SIPAM), projetos estes que não colidiam com o Programa Calha Norte (PCN).

Muita polêmica se deu na concepção e implantação do projeto SIVAM, principalmente porque o governo não recorreu à capacidade científica brasileira, optando por recursos tecnológicos dos EUA. Ocorre que apesar de todo confronto existente, prevaleceu, mais uma vez, a questão econômica. A proposta americana pela empresa Raytheon veio acompanhada de um acesso facilitado de financiamento. (LOURENÇÃO, 2006).

Em verdade, o projeto SIVAM foi concebido pelos Ministérios da Justiça e Aeronáutica ainda no Governo Collor (1990), mas somente foi inaugurado e posto em operação em agosto de 2002. Referido projeto reforçava e complementava os objetivos lançados pelo Programa Calha Norte, justificando sua necessidade para uma vigilância sistematizada da região, com o acréscimo da segurança do tráfego aéreo e a formação de um sistema eficiente de produção e processamento de informações qualificadas sobre e para a Região Amazônica, subsidiando ações governamentais coordenadas. Em síntese, o SIVAM buscava constituir-se de uma rede de coleta e processamento de informações.

⁵⁵PEREIRA, Elenita Malta. *A luta de José Lutzenberger pela preservação da Amazônia (Décadas de 1970-1980)*. Disponível em http://www.snh2015.anpuh.org/simposio/view?ID_SIMPOSIO=2010&impressao, Acesso em: 10 jan. 2016.

O SIVAM tinha e ainda tem como finalidade o monitoramento da Amazônia Legal, com uma estrutura integrada de meios técnicos destinados à aquisição e tratamento de dados para a visualização e difusão de imagens, mapas, previsões e outras informações. Tais meios abrangem o sensoriamento remoto, a monitoração ambiental e meteorológica, a exploração de comunicações, vigilância por radares e recursos computacionais.

O sistema dividiu a Amazônia brasileira em três partes, mantendo em cada uma delas um Centro Regional de Vigilância (CRV), localizados nas seguintes capitais: Manaus, Porto Velho e Belém. Os centros regionais são coordenados por um Centro de Coordenação Geral, sediado em Brasília. A missão do SIVAM é vigiar, capturar dados e informações de acontecimentos na Amazônia Legal.

O SIPAM, por sua vez, é órgão vinculado ao Ministério da Defesa, gerenciado pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM). O SIPAM constitui uma organização sistêmica de produção e veiculação de informações técnicas, formado por uma complexa base tecnológica e uma rede institucional, encarregado de integrar e gerar informações atualizadas para articulação e planejamento e a coordenação de ações globais de governo na Amazônia Legal, visando a proteção, a inclusão e desenvolvimento sustentável da região.

Portanto, a missão do SIPAM é compilar as informações produzidas pelo SIVAM e gerar conhecimento a ser repassado aos órgãos parceiros, buscando a integração de todos em prol do desenvolvimento sustentável da região, incluindo a defesa e a segurança.

O Projeto Calha Norte⁵⁶, referido anteriormente, previa a ocupação militar de uma faixa de fronteira do território nacional situada ao Norte da Calha do Rio Solimões e do Rio Amazonas. Embora temido pelos países vizinhos, o projeto não tinha por objetivo único uma política agressiva junto às fronteiras, muito embora a realidade dos fatos indicava a necessidade de maior presença dos militares na região amazônica fronteiriça. Tanto que dez anos após sua criação o general Alberto Cardoso (1996), Chefe do Gabinete Militar da Presidência da República lembrava “[...] que o Calha Norte nunca foi um projeto militar, mas sim interministerial, que se baseava em polos de desenvolvimento.”⁵⁷

⁵⁶ Nota explicativa: Projeto Calha Norte constituiu-se em um programa de desenvolvimento e defesa da Região Norte do Brasil, idealizado em 1985, durante o governo Sarney.

⁵⁷ Cf. Entrevista concedida ao Jornal o Estado de S. Paulo, de 04 de novembro de 1996, reproduzida em Parcerias Estratégicas (1996).

O tempo realmente demonstrou que o Calha Norte, apesar de suas limitações orçamentárias, tem destacado-se como política pública de grande amplitude na amazônia brasileira, tanto civil como militar. Se por um lado foram ampliadas as bases militares com as construções de pelotões nas fronteiras, por outro, foi possibilitado a realização de convênios para realização de obras de drenagem, pavimentação e saneamento, nos municípios amazônicos. A própria Forças Armadas capitanearam ações sociais subsidiárias voltadas à saúde, a construção de hospitais, pontes e infraestruturas urbanas.

Não resta dúvida que para os Militares, a presença de civis na região era tão importante quanto a presença militar, por configurar também eficaz estratégia de defesa. Note-se que o projeto inicialmente fora concebido para áreas de fronteiras, sendo reformulado posteriormente para abranger vários municípios da região amazônica brasileira, mesmo que não fronteiriços.

Devidamente reconfigurado e dado a sua amplitude, o programa Calha Norte encontra-se hoje subordinado ao Ministério da Defesa, com os seguintes objetivos:

- a)- aumento da presença do Poder Público na sua área de atuação, contribuindo para a Defesa Nacional, proporcionando assistência às populações e fixando o homem na região;
- b)- aumento da presença do Poder Público na área de atuação do PCN⁵⁸;
- c)- contribuição para Defesa nacional;
- d)- assistência às suas populações da área de atuação do PCN;
- e)- fixação do homem na área de atuação do PCN;
- f)- promoção do desenvolvimento sustentável;
- g)- ocupação de vazios estratégicos;
- h)- integração da população à cidadania e ao conjunto nacional;
- i)- melhoria do padrão de vida das populações da área do PCN;
- j)- modernização do sistema de gestão municipal da área do PCN;
- k)- fortalecimento das atividades econômicas estaduais e municipais – PCN.

A propósito, é importante destacar, no caso do Estado de Roraima, todos os 15 (quinze) municípios hoje são abrangidos pelo Programa Calha Norte.

Paralelamente, já no primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-98), buscou-se reformular a política ambiental para a região amazônica, a fim de conciliar, o máximo possível, o desenvolvimento e preservação ambiental. É nesse período que se

⁵⁸ Nota explicativa: PCN: Programa Calha Norte.

introduz o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)⁵⁹, cuja finalidade era de proteger a biodiversidade da floresta amazônica e da Mata Atlântica, reduzir as emissões de gás carbônico, promover a melhoria de vida das populações locais e fornecer experiência em cooperação internacional em questões ambientais globais. (SERRA e FERNÁND, 2015)

Em 1998, ainda no Governo FHC, foi lançado um novo programa de integração, conhecido por Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, inserido no documento “Brasil em Ação”.

A concepção de desenvolvimento por polos mudou-se para a de eixos de desenvolvimento, com a ideia de gerar efeitos positivos para uma área muito mais ampla. Os eixos, também conhecidos como corredores de integração, tinham por objetivo não somente integrar as diferentes economias regionais, mas também estabelecer melhor articulação com o mercado internacional, sendo levado em consideração a malha de transporte existente; a hierarquia funcional das cidades; a identificação dos focos dinâmicos do país; e a caracterização dos ecossistemas nas diferentes regiões brasileiras. (SERRA e FERNÁND, 2015)

Com base nestes critérios foram estabelecidos nove eixos de desenvolvimento, a seguir: Arco-Norte; Madeira Amazonas; Araguaia-Tocantins; Oeste; Sudoeste; Transnordestino; São Francisco; Rede Sudeste; e Sul.

No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso foi lançado um novo programa – o “Avança Brasil”, que destinava para Amazônia Legal cerca de US\$ 43 bilhões, sendo US\$ 20 bilhões para obras de infraestrutura com fortes impactos ambientais. Este programa sucedeu o programa anterior “Brasil em Ação”. A maior parte do programa estava voltada para o transporte e a construção de hidrelétricas, com consequências ambientais nas florestas e para as populações indígenas.

Com o governo de Luis Inácio Lula da Silva, quase nada se modificou, exceto os nomes dos planos ou programas. Persiste a preocupação com o meio ambiente e a segurança da região. O antes “Brasil em Ação” agora na gestão de Lula passa a ser o “Plano Brasil para

⁵⁹ Programa proposto por grupo de 7 nações mais industrializadas do planeta.

todos,” que mantinha praticamente todas as estratégias dos programas anteriores e preocupações com a defesa e segurança do território nacional.

No Plano Plurianual (2004-2007) foi mantida a estratégia regional que contemplava as potencialidades econômicas do Nordeste, da Amazônia e do Centro-Oeste e foi reconhecida a necessidade de uma profunda reformulação dos atuais instrumentos de atuação regional, Fundos Constitucionais, Incentivos, Agências regionais, todos voltados para as regiões Norte.⁶⁰

Em 2007, o Governo Lula ainda lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que englobava um conjunto de políticas econômicas, planejadas para os quatro anos seguintes, e que tinha como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil, prevendo investimentos totais de R\$ 503,9 bilhões até 2010, sendo uma de suas prioridades o investimento em infraestrutura, em áreas como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos. Em seguida, em 2010 veio o segundo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), no mesmo estilo do anterior, prevendo investimento na ordem de R\$ 958,9 bilhões até 2014, fortalecendo mais algumas áreas de atuação, especialmente quanto ao transporte e geração de energia limpa.

As hidrelétricas de Jirau e Santo Antonio em Rondônia, bem como a de Belo Monte (esta ainda não concluída) no Estado do Pará, são obras que podem ser consideradas de extrema relevância para o Governo Federal e evidenciam o seu firme propósito de aumentar a capacidade energética da região e de todo o país, ainda que possa causar danos ao meio ambiente e o descontentamento de ONGs e ambientalistas radicais. Em compensação, nas mesmas circunstâncias em que Collor demarcou a Terra Indígena dos Ianomamis, ou seja, sobre intensa pressão internacional, Lula homologou a demarcação de outra extensa reserva na Amazônia, desta vez abrangendo somente o Estado de Roraima: a Terra Indígena Raposa Serra do Sol, através do Decreto de 15 de abril de 2005, uma superfície de 1.747.464 hectares de terras, com cerca de apenas 18.653 índios segundo dados da Fundação Nacional do Índio (FUNAI, 2007).

No entanto, o principal legado do Governo Lula para Amazônia foi ter conseguido finalizar e aprovar o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal – MacroZEE da Amazônia Legal, que, com toda a certeza, constituirá forte instrumento de

⁶⁰ Plano Brasil para todos.

orientação para a formulação e espacialização das políticas públicas de desenvolvimento, ordenamento territorial e meio ambiente da Amazônia, assim como para as decisões dos agentes privados. As questões amazônicas devem ser observadas em um plano racional e sem o radicalismo ideológico que em grande parte se encontra no ambientalismo nacional e internacional.

Nesse sentido, merece atenção no próximo item, o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia, importante instrumento político que deverá conduzir o desenvolvimento e uma ocupação espacial mais ordenada para Amazônia, permitindo a preservação de áreas protegidas, mas também o seu necessário desenvolvimento para o bem-estar de seus habitantes.

3.6 O Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia como novo vetor para o desenvolvimento para região: áreas protegidas.

No Brasil, a concepção do zoneamento geoeconômico do território nacional, no período republicano, nasceu durante o Estado Novo, em 1939,⁶¹ quando Getúlio Vargas se refere às zonas geo-econômicas de cada estado-membro e de grupos de Estados, delineando didaticamente qual seria a competência de cada instância de governo:

Podemos, pois, distribuir em três espécies os problemas a serem examinados: estritamente regionais, cuja solução cabe aos Srs. Governadores de Estado e Interventores; referentes às zonas geo-econômicas, abrangendo grupos de Estados, em cuja solução devem os seus governos colaborar com o Governo Federal, e, finalmente, problemas nacionais, que interessam a todo o país e devem ser resolvidos pelo Poder Central (VARGAS, 1939).

Do ponto de vista político o presidente Getúlio Vargas enumera alguns dos principais problemas da região amazônica, como os da navegação fluvial e da borracha; na zona Norte, o das fibras vegetais e dos óleos. Entretanto, para Vargas o problema fundamental seria estaria na imigração e colonização, em função de que a União não possuía terras para assentar os migrantes e promover a colonização do território amazônico.

⁶¹ VARGAS, Getúlio. **A divisão do país em zonas geo-econômicas**. Discurso pronunciado no encerramento da Conferência Nacional de Economia e Administração, a 18 de novembro de 1939.

Diante desta situação, Vargas decidiu “ser este um dos assuntos para o qual mais necessária se torna a colaboração dos Estados” (VARGAS, 1939, p. 140), de modo que a União pudesse “orientar a imigração, facilitá-la, dar-lhe transporte, conduzindo-a até à zona onde convém ser localizada” (idem, 1939, p. 140).

A concepção varguista de zoneamento geoeconômico era orientada, portanto, para a ocupação demográfica do território, mediante sua exploração produtiva. A rigor, porém, essas propostas de zoneamento do Estado Novo não ganharam efetividade enquanto ações de políticas de desenvolvimento regional, seja em razão da conflagração da Guerra Mundial (1939-1945), seja em função da existência de restrições orçamentárias, e insuficiência de meios materiais, técnicos e tecnológicos.

Relevante ainda ressaltar que no caso da Amazônia, o Estado e o Mercado tinham escassos conhecimentos sobre a realidade regional, situação que experimentou avanços significativos desde a década de 1930. Porém, o estudo mais completo sobre a realidade natural da região veio ser concretizado quatro décadas depois, em 1970: o projeto Radar na Amazônia (RADAM), priorizando a coleta de dados sobre recursos minerais, solos, vegetação, uso da terra e cartografia da Amazônia. Posteriormente, dado aos bons resultados alcançados pelo RADAM, o levantamento de radar foi expandido para o restante do território nacional, em 1975, passando a denominar-se Projeto RADAMBRASIL.

O projeto RADAM recomendou, ao final, a criação de 35,2 milhões de hectares de Unidades de Conservação de proteção integral⁶², que corresponde a uma vez e meia, aproximadamente, à área do território de Roraima; e sugeriu ainda a destinação de 71,5 milhões de hectares de terras para uso sustentável na Amazônia (Instituto Socioambiental - ISA⁶³). O acervo de informações e dados científicos produzidos pelo Projeto RADAM, com base em imagens de radar, ainda na atualidade serve de base para os estudos de zoneamento ecológico-econômico na Amazônia, assim como fundamentou a Proposta de Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil, produzido pelo IBGE em 1986, evidentemente articulada com os acervos sócio-econômicos do próprio IBGE.

⁶² CARVALHO, J.C.M. 1984. "The conservation of nature in the Brazilian Amazonia". In: SIOLI, H. (ed.). *The Amazon: limnology and landscape ecology of a mighty tropical river and its basin*. pp. 707-736. Dr. W. Junk Publishers, Dordrecht, Holanda

⁶³ <http://uc.socioambiental.org/programas/projeto-radam>

A Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) elencou como um dos seus instrumentos o zoneamento ambiental. A pressão dos ambientalistas era tão intensa sobre o Estado federal que a Constituição Federal foi promulgada em 05 de outubro de 1988, e logo a seguir, em 12 de outubro de 1988, foi criado o “Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal” ou “Programa Nossa Natureza” (Decreto nº 96.944/1988), que também reflete as disputas internas travadas entre os interesses que organizam o poder estatal. Essa ação ensejou a definição dos critérios para a realização do Zoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal (Decreto 96.944/88).

O decreto em questão revela de modo cristalino a visão centralista e concentradora do Estado Federal, agindo como estado unitário em pleno período de transição do regime militar autoritário para o comando da sociedade civil, em que os Estados-membros da federação permanecem com o tratamento de entes subordinados do poder central, sem direito a representação em um programa que se propunha intervir diretamente sobre o espaço amazônico. É o que estabelece referido decreto:

Art. 3º - É criada a Comissão Executiva do Programa Nossa Natureza, composta por representantes dos Ministérios da Agricultura, do Interior, da Ciência e Tecnologia e da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, do Gabinete Civil da Presidência da República e das Secretarias de Planejamento e Coordenação e de Assessoramento da Defesa Nacional, da Presidência da República.

§ 1º - Poderão integrar a Comissão Executiva, como convidados, os representantes dos Estados localizados na área da Amazônia Legal.

A posição centralizadora e concentradora da União foi mantida em 1990, ao instituir Grupo de Trabalho interministerial visando a realização de estudos para agilizar o processo de zoneamento da Amazônia Legal, com a total ausência dos estados integrantes desta região, sob a coordenação da Secretaria de Assuntos Estratégicos, da Presidência da República (SAE/PR):

Art. 2º. O Grupo de Trabalho será composto de representantes da Secretaria de Assuntos Estratégicos, da Secretaria da Ciência e Tecnologia, da Secretaria Nacional do Meio Ambiente, da Secretaria do Desenvolvimento Regional e do Estado-Maior das Forças Armadas, sendo coordenado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos. (Redação dada pelo Decreto nº 99.246, de 1990).

Art. 3º A Secretaria de Assuntos Estratégicos solicitará, quando necessário, a colaboração de órgãos ou entidades da administração federal, *e das Unidades da Federação* para a realização dos trabalhos (Decreto 99.193/1990).

O planejamento territorial da Amazônia Legal foi deslocado a seguir para o comando da Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional (CCZEE), sendo criado o Programa de Zoneamento para Amazônia Legal (Decreto 99.540/90), que chegou a concluir um Macrodiagnóstico em 1995, efetuado em um ambiente político-institucional marcado por disputas, até que a liderança do processo passasse para o Ministério do Meio Ambiente, o que ocorreu a partir de 1999 (Medida Provisória 1.911-8/1999), a refletir os permanentes embates políticos no interior do Estado (Decreto de 28 de dezembro de 2001, Art. 2º, § 1º).

Instituída em 1990, a CCZEE, formada por quatorze (14) Ministérios, somente veio ter certa flexibilização na sua estrutura monolítica em 2001, quando o Poder Central decretou que “os Governos Estaduais serão convidados para integrar a Comissão Coordenadora, na condição de membros, quando áreas de seus respectivos territórios forem objeto de zoneamento” (Decreto s/n, 2001, de 28/12/2001, Art. 2º, § 3º). Do ponto de vista da representação dos estados constituiu avanço da representação nula para a representação absolutamente minoritária, com a completa ausência da representação dos municípios.

Nesse longo processo de construção do planejamento territorial da Amazônia, a partir da concepção socioambiental, foi elaborado o *Diagnóstico Ambiental da Amazônia Legal*, contendo relatórios, banco de dados e um conjunto de mapas temáticos digitalizados (base cartográfica, geologia, geomorfologia, vegetação, pedologia, socioeconomia, uso da terra, biodiversidade e antropismo), tendo sido aprovada a metodologia para execução do referido zoneamento, elaborada por Bertha Berker e Cláudio Egler.

Além da escassez de representação já destacada, vê-se que os critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE foram estabelecidos por decreto administrativo federal (Decreto n. 4.297/2002), como se as terras de domínio estadual pudessem ser dispostas, quanto ao seu uso e destinação, sem necessidade de oitiva do Congresso Nacional e das Assembléias Estaduais. A União estabeleceu por decreto administrativo que o ZEE é instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente

seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas (Art. 2º), assim como também estabeleceu “medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população” (Decreto n. 4.297/2002 – GOVERNO FHC).

Esse vazio de representação federativa veio a ser parcialmente preenchido no Governo Lula, com referência expressa de que o processo de elaboração do ZEE da Amazônia Legal teria a participação de Estados e Municípios, das Comissões Estaduais do ZEE e de representações da sociedade civil (Decreto 6.288/2007, art. 6º). Até 2007, a valorização do pacto federativo não integrava sequer a agenda de trabalho dessas ações da União, pelo contrário, elas reforçavam a ideia de um verdadeiro estado unitário.

O processo que se iniciou em 1990 no âmbito da Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional – CCZEE, vinte anos depois, produziu o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal, denominado MacroZEE da Amazônia Legal, institucionalizado pelo Decreto Federal nº 7.378, de 1º de dezembro de 2010.

O seu objetivo é tão grandioso, quanto desprovido de mecanismos eficazes, para:

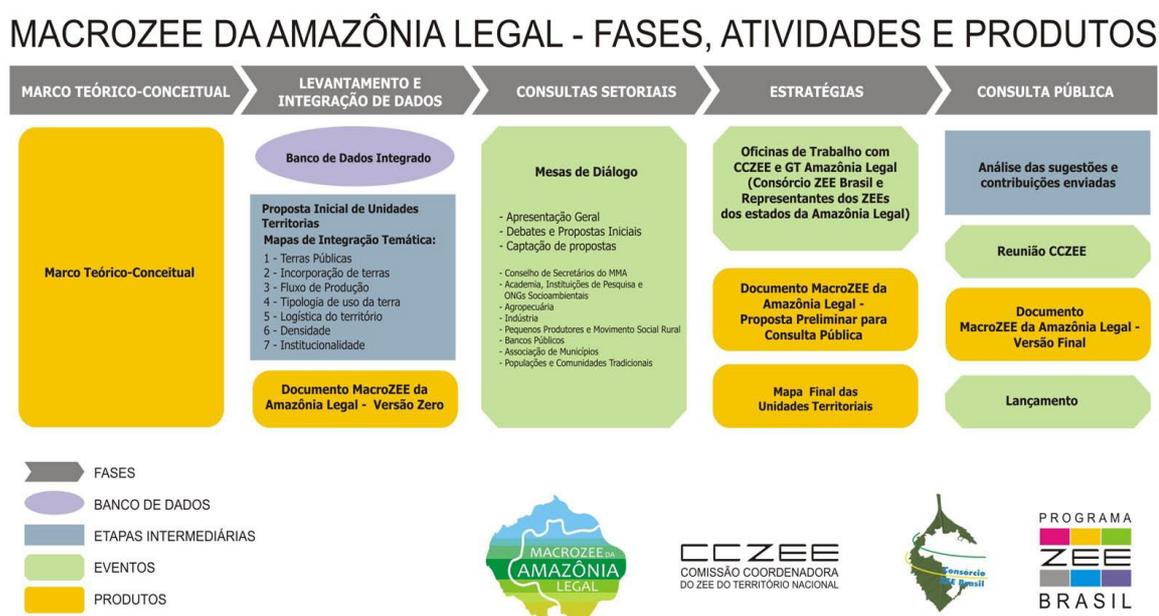
[...] assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento regional, indicando estratégias produtivas e de gestão ambiental e territorial em conformidade com a diversidade ecológica, econômica, cultural e social da Amazônia (art. 2º, Decreto Federal nº 7.378).

Note-se que o referido macrozoneamento é posterior ao zoneamento agro ecológico da cana-de-açúcar (Decreto 6.961 de 17 de setembro de 2009), que determinou ao Conselho Monetário Nacional o estabelecimento de condições, critérios e vedações para concessão de crédito rural para o setor, vedando a participação da Amazônia, na ação típica de imposição de barreiras “verde” ao desenvolvimento da produção, o que será melhor analisado na parte IV da pesquisa.

Nesse viés, no intuito de bem dimensionar as fases de elaboração do MacroZEE da Amazônia Legal, vale destacar o seguinte quadro, disponibilizado no sítio virtual do

Ministério do Meio Ambiente, representando de forma simples e bastante clara as etapas de construção desse tão importante instrumento de desenvolvimento da região amazônica, senão vejamos:

Figura 9 – Macrozee da Amazônia Legal – Fases, atividades e produto



Fonte: IBGE

O MacroZEE da Amazônia Legal instituiu e estabeleceu dez unidades territoriais de planejamento, dentre as quais o corredor de integração Amazônia-Caribe, que articula os espaços de Manaus, Boa Vista, Pacaraima e demais municípios roraimenses (art. 6º, Decreto nº 7.378/2010), tendo por eixos as rodovias federais (BR-174, BR-401 e BR-210).

O Estado Novo e o Governo Militar formularam suas políticas de intervenção estatal no território amazônico baseados na geopolítica da segurança, defesa nacional e desenvolvimento sócio econômico, mediante estratégia de ocupação demográfica desse espaço, estimulando migrações e a implantação de projetos de investimentos produtivos e exploração dos seus recursos naturais.

A Constituição de 1988 e a Conferência da ONU de 1992, a Rio-92, com a aprovação dos regimes internacionais de meio ambiente (Mudanças Climáticas e da Diversidade Biológica), associados ao regime internacional dos direitos humanos dos indígenas, estabeleceram profundas mudanças político-institucionais e abriram imensos desafios para o Estado nacional e a sociedade brasileira, os quais, na verdade, ainda estão por serem adequadamente dimensionados, principalmente no que diz respeito às políticas de desenvolvimento regional da Amazônia Legal.

O MacroZEE da Amazônia foi apresentado pelo Estado Federal como ferramenta indispensável à intervenção estatal no território, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável da região amazônica. E assim, através do MacroZEE, a União criou, por decreto, outros territórios oficiais, como por exemplo, o Corredor de Integração Amazônia-Caribe, assim como Getúlio Vargas criou a Amazônia como região de planejamento federal, em 1952.

Diante da imensa área territorial da Amazônia Legal, é importante frisar a importância da *Regularização Fundiária*, entendida tanto na área urbana quanto no meio rural, como estratégia central para o chamado “desenvolvimento sustentável” da região amazônica. Segundo o MacroZEE, trata-se de premissa básica para incentivar a criação de mecanismos capazes de inibir a proliferação de um grande mercado de terras, na grande maioria das vezes praticado de forma ilegal, além contribuir para uma melhor distribuição de terras e notadamente com a conservação da floresta.

O núcleo da estratégia de promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia, reside, porém, na *Criação e fortalecimento das Unidades de Conservação* — Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso sustentável, defendida como forte instrumento de combate à expansão do desmatamento, além de contribuir para a proteção, recuperação e manutenção da biodiversidade amazônica, proporcionando, outrossim, meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental.

Do ponto de vista da produção de bens e serviços, a estratégia proposta pelo MacroZEE, encontra-se na *Organização de Polos Industriais*, sob o argumento da necessidade de incentivar a criação de cadeias produtivas de forma completa e integrada ao consumo local, dando suporte às iniciativas de economia popular e solidária. Não menos importante, a *Mineração e energia* com verticalização das cadeias produtivas na região

juntamente com a Estruturação de uma rede de cidades como sede de processos tecnológicos e produtivos inovadores são, do mesmo modo, significativas estratégias de desenvolvimento da denominada Amazônia Legal, porquanto proporcionaram, respectivamente, estímulos ao desenvolvimento de atividades de interesse da sociedade, tal como tecnologias compatíveis com a proteção dos ecossistemas naturais e das populações locais, bem como incentivos à implementação de serviços ligados à saúde, educação, saneamento básico e habitação.

Com relação à estratégia de *Planejamento da expansão e conversão dos sistemas de produção agrícola, com mais produção e mais proteção ambiental*, o MacroZEE defende que suas propostas possuem grande potencial no combate ao desmatamento das áreas englobadas pela Amazônia Legal, porquanto prevê, dentre outras medidas; restringir a expansão da produção sobre áreas de recarga de aquíferos; manejo dos sistemas de produção com adoção de práticas que minimizem os impactos sobre o meio ambiente, tal como integração lavoura-pecuária, e formação de corredores ecológicos, bem como o uso das áreas já incorporadas à produção, evitando novos desmatamentos e o avanço da fronteira agropecuária.

O MacroZEE destaca ainda a importância da estratégia de *Redução das emissões de gases de efeito estufa provocada pela mudança no uso do solo, desmatamento e queimadas* como fator de desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal. Nesse sentido, a União enfatiza seu compromisso com a redução das emissões de gases de efeito estufa do seguinte modo:

Em 2009, a Lei nº 12.187 instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima e estabeleceu os meios para implementar as ações voluntárias visando reduzir as emissões nacionais de gases de efeito estufa, de 36,1% a 38,9%, em relação às emissões de gases de efeito estufa a serem projetadas para o ano de 2020.

Neste contexto, as estratégias propostas pelo MacroZEE da Amazônia Legal convergem para alguns dos objetivos do PNMC, conforme as abaixo discriminadas:

□ utilização de biomassa como fonte de energia; aproveitamento de resíduos da cadeia madeireira e moveleira; fortalecimento da cadeia produtiva do ferro com ampliação do uso da biomassa de floresta manejada e investimentos para a produção de aço e não apenas ferro-gusa (siderurgia mais limpa); obtenção de carvão a partir das cascas do coco babaçu; políticas de recuperação ambiental e de incentivo aos sistemas agrícolas e agroflorestais sustentáveis; implantação de uma indústria madeireira moderna; capacitação e fomento de formas alternativas de produção sustentável e oferta de serviços ambientais, são consoantes ao primeiro objetivo do PNMC - “fomento ao aumento de

eficiência no desempenho dos setores da economia, na busca constante pelas melhores práticas” e corroboram o caráter de articulação e de sinergia do MacroZEE com outras políticas públicas vigentes na Amazônia Legal;

□ de utilização do potencial hidráulico; de incentivo ao aproveitamento energético de fontes não tradicionais (solar, eólica, biomassa, marés) e de obtenção de carvão a partir das cascas do coco babaçu, contribuem para a manutenção da elevada participação de energia renovável na matriz elétrica, segundo objetivo do PNMC;

□ o apoio do MacroZEE à realização de Zoneamento Agroecológico (ZAE), especialmente para culturas agroenergéticas potencializa a consecução do terceiro objetivo do PNMC - “fomentar o aumento sustentável da participação de biocombustíveis na matriz de transportes nacional e, ainda, atuar com vistas à estruturação de um mercado internacional de biocombustíveis sustentáveis”;

□ a regularização fundiária; criação e fortalecimento das unidades de conservação; reconhecimento das territorialidades de comunidades tradicionais e povos indígenas e fortalecimento das cadeias de produtos da sociobiodiversidade; legislação e fiscalização com pacto social para coibir o desmatamento; implementação de políticas de recuperação ambiental e de incentivo aos sistemas agrícolas e agroflorestais sustentáveis; proibição de financiamento de atividades pecuárias em áreas com cobertura vegetal nativa; fomento e viabilização de práticas florestais sustentáveis e oferta de serviços ambientais, potencializam o alcance de outro objetivo do PNMC, “redução sustentada das taxas de desmatamento, em todos os biomas brasileiros, até que se atinja o desmatamento ilegal zero”;

□ finalmente, as estratégias de recuperação da atividade florestal, a exemplo do projeto “Um bilhão de árvores”, do Estado do Pará; o fortalecimento da cadeia produtiva do ferro com ampliação do uso da biomassa de floresta manejada e investimentos para a produção de aço e não apenas ferro-gusa (siderurgia mais limpa); a implantação e fortalecimento de sistemas agroflorestais e a recuperação de áreas degradadas e desmatadas indicadas pelos zoneamentos estaduais, potencialmente contribuem para o objetivo de “eliminação da perda líquida da área de cobertura florestal no Brasil até 2015”, do PNMC. (BRASIL, 2010, Decreto Federal nº 7378, de 01 de dezembro 2010, grifo nosso).

Apesar da atitude autocrática típica da “engenharia social”⁶⁴, o Estado da ideologia da sustentabilidade reconhece, através do Ministério do Meio Ambiente, que a viabilização do MacroZee depende de sua legitimação político-social e que:

Sua implementação, no entanto, depende da adesão e legitimação social, sem as quais não passará de boas intenções. Mais do que isso, o

⁶⁴ Engenharia social é um conceito de ciência política que se refere a iniciativas de influência popular, atitudes e comportamento social em larga escala por governos. A engenharia social, normalmente tem ação na modificação de idéias e conceitos do imaginário social das pessoas. Cf. Carlos Oliveira Santos. Observatório Político: Teoria política e engenharia social – A polêmica Popper VS. Hayek. Disponível em: <<http://www.observatoriopolitico.pt/wp-content/uploads/2012/04/wp-10.pdf>>;

Macrozoneamento, para ser efetivo, depende, como tantas vezes frisamos neste documento, de sua internalização no planejamento e nas decisões dos agentes públicos e privados. (BRASIL, 2015).

Nesse contexto, para que seja trilhado um caminho eficiente rumo ao novo modelo de desenvolvimento proposto pelo MacroZEE da Amazônia Legal, devem ser criados planos, programas e políticas no sentido de orientar as definições das estratégias ora adotadas, contribuindo, destarte, com sua viabilidade e fortalecimento.

Além de sua legitimação social há outro ponto que merece destaque privilegiado, por ter enorme repercussão em relação ao desenvolvimento sustentável do Estado de Roraima, dizendo respeito a posição da unidade federativa de Roraima no Corredor de Integração Amazônia-Caribe, absorvida pelo governo federal por proposta do governo estadual, após uma série de diálogos e debates, encaminhados pela Secretaria de Planejamento do Estado de Roraima (2008/2010), havendo também nesse sentido suporte técnico-científico de professores e colaboradores do NECAR/UFRR.

Em razão dessas ações, a unidade territorial de planejamento que abriga o espaço roraimense deixou de ser inserida na macrozona como coração da Floresta Amazônica, de uso restrito, para ser recategorizada como território-rede, denominado Corredor Amazônia Caribe em razão de suas peculiaridades, acolhida no MacroZEE da Amazônia Legal, conduzido pela pesquisadora Berta Becker e assim justificada:

[...]Foi identificada ainda a necessidade de criação de duas novas Unidades Territoriais, de modo a refletir especificidades locais, uma no Pantanal mato-grossense e a outra no Estado de Roraima, que apresenta realidade diferenciada em relação ao coração florestal. Ao longo das oficinas o grupo foi consolidando os conceitos sobre as diferentes escalas de trabalho e os mecanismos para compatibilização entre o MacroZEE e os Zoneamentos estaduais. [...].(Decreto Federal 7.378/2010)

O planejamento territorial federal (Decreto Federal nº 7.378, de 1º de dezembro de 2010) identificou e caracterizou o Corredor e Integração Amazônia-Caribe de modo a diferenciá-lo do coração florestal da seguinte forma:

Fortalecimento do corredor de integração Amazônia-Caribe Caracterização da unidade

Este território-rede (Figura 3) 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), campinaranas 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. [...] (Decreto Federal 7.378/2010)

Instituído em 2010, o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal, logo teve que se adequar em 2012 ao novo Código Florestal (Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012), que fortaleceu o conceito de áreas protegidas, ao consolidar na legislação a destinação do percentual de 80% das florestas amazônicas para a formação de reserva legal e assim promover o desenvolvimento sustentável. No mercado da geopolítica verde, a árvore em pé deve assumir valor superior ao da árvore no chão. Persiste o conflito de interesse entre a União e o Estado de Roraima, que deve fazer gestões para compreensão de sua nova posição estratégica na política ambiental do Brasil e para população local.

3.7 O novo Código Florestal: a Amazônia Legal e a ideologia da sustentabilidade

O Novo Código Florestal (Lei Federal nº 12651, de 25 de maio de 2012), ainda bem reflete a ideologia⁶⁵ da sustentabilidade ambiental produzida nas últimas três décadas do século XX, deixando para trás o Código de 1965 (Lei nº 4.771/1965), que privilegiava o

⁶⁵ Ideologia está empregada aqui com o significado proposto por Zbigniew K. Brzezinski (BOBBIO, 2010, P. 587): "um programa adaptado para a ação de massa, derivado de determinados assuntos doutrinários sobre a natureza geral da dinâmica da realidade social, e que combina certos assertos sobre a inadequação do passado e/ou do presente com certas tendências explícitas de ação para melhorar a situação e certas noções sobre o estado final e desejado de coisas" (*Ideology and power in soviet politics*, New York 1962, pp. 45). Apud BOBBIO, Norberto, 1909- Dicionário de política/Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino: trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13ª. ed., 4ª reimpressão, 2010. Vol. 1: 674 p. (total: 1.330 p.)

produtivismo do nacional-desenvolvimentismo. Trata-se da institucionalização como matéria constitucional, notadamente daqueles direitos ligados ao artigo 225, que compõem o conceito de desenvolvimento sustentável, segundo o Relatório Brundtland, que a CF-88 expressa da seguinte forma:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

O novo diploma ambiental tem sua incidência e objetivos estabelecidos já no seu art. 1º-A, que assim dispõe:

Art. 1º-A. Esta Lei 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 controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

Parágrafo único. **Tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, esta Lei atenderá aos seguintes princípios:** [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

I - afirmação do 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; [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

II - reafirmação da importância da função estratégica da atividade agropecuária e do papel das florestas e demais formas de vegetação nativa na sustentabilidade, no crescimento econômico, na melhoria da qualidade de vida da população brasileira e na presença do País nos mercados nacional e internacional de alimentos e bioenergia; [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

III - ação governamental de proteção e uso sustentável de florestas, consagrando o compromisso do País com a compatibilização e harmonização entre o uso produtivo da terra e a preservação da água, do solo e da vegetação; [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

IV - responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais; [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

V - fomento à pesquisa científica e tecnológica na busca da inovação para o uso sustentável do solo e da água, a recuperação e a preservação das florestas e demais formas de vegetação nativa; ([Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012](#)).

VI - criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). (BRASIL, 2012, grifou-se).

A ideologia da sustentabilidade enfeixa, porém, leque espectral que se estende desde aqueles que a concebem como sustentabilidade forte em um pólo até aqueles que defendem, em outro polo, a sustentabilidade fraca.

A sustentabilidade forte baseada no biocentrismo concebe a relação homem-natureza defendendo espécie de ecotopia contrária ao crescimento econômico, na medida em que a possibilidade de substituição de capital natural (recursos da natureza) por recursos artificiais produzidos pela ação humana tem severos limites. A ideia é que “caiu por terra a ideologia segundo a qual a natureza poderia ser explorada indefinidamente e que os eventuais problemas daí advindos seriam facilmente resolvidos com o desenvolvimento da tecnologia (SOARES, 2013)⁶⁶.

A ideologia da sustentabilidade passa ainda pela visão ecocêntrica⁶⁷, que admite o crescimento verde, defendendo a possibilidade de cooperação entre os seres humanos e a Natureza, desde que se redefinam a segurança e a precaução no uso dos recursos. Trata-se de enfoque que se concentra no “locus” da ação, geralmente em projetos locais, de maior ou menor envergadura, onde se trabalha com a visão de que é possível crescer, sem destruir. Ocorre que o ecodesenvolvimento suscitou espaços para ações de grupos e movimentos ecológicos radicais que passaram a defender a proteção absoluta do ecossistema em detrimento dos seus moradores ou ocupantes humanos. Os movimentos de defesa dos direitos humanos se contrapuseram a esta concepção extrema, defendendo a possibilidade de conciliação na relação homem-natureza. E, adicionalmente, ganhou corpo a defesa da extensão dessa visão para espaços cada vez mais amplos, articulando a tese da

⁶⁶ SOARES, Manoel do Carmo Pereira. **Entre o antropocentrismo e o biocentrismo: colisão ou aproximação?**

Editor Científico da Rev Pan-Amaz Saude. Instituto Evandro Chagas/SVS/MS, Belém, Pará, Brasil. <http://scielo.iec.pa.gov.br/pdf/rpas/v2n4/v2n4a01.pdf>. doi: 10.5123/S2176-62232011000400001

⁶⁷ Ecocentrismo: trata-se de uma linha de política de filosofia ecológica que apresenta um sistema de valores centrado na natureza, em oposição ao antropocentrismo.

sustentabilidade dos interesses da sociedade humana com a manutenção da vida planetária, na base do “se souber usar, não irá faltar” do desenvolvimento sustentável.

E, no pólo extremo ao da sustentabilidade forte, há a sustentabilidade fraca, que se ancora na visão fortemente antropocêntrica, defendendo o livre acesso aos recursos naturais, pois trabalha com a percepção de que são amplas as possibilidades de substituição de capital natural por capital artificial engendrado pelo ser humano. Nesse meio há inúmeros arranjos socioambientais, que o supracitado código de normas pretende regular, com base no princípio da sustentabilidade, visando estabelecer certo grau de equilíbrio.

Nesse sentido, oportuno destacar as lições de Lucas de Souza Lehfeld, Nathan Castelo Branco de Carvalho e Leonardo Isper Nassif Balbim:

[...] o desenvolvimento sustentável envolve a integração da tutela ambiental e o desenvolvimento econômico (princípio da integração), a necessidade de preservar o legado ambiental para as futuras gerações (princípio intergeracional), bem como a exploração sustentável e o uso equitativo dos recursos naturais (princípio da sustentabilidade).

A sustentabilidade, para o Código Florestal, é, ao mesmo tempo, fundamento de seu rol normativo e princípio orientador da hermenêutica a ele aplicável. A promoção do desenvolvimento econômico, por meio da produção agropecuária e do uso da terra, obrigatoriamente se submete aos imperativos da preservação e restauração das florestas e demais formas de vegetação nativa, da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático (art. 1 .º -A, inciso II). (LEHFELD, CARVALHO e BALBIM 2013, p. 6)

A intenção aqui é avaliar o disposto no paragrafo 5ª do artigo 12 da supramencionada lei, que no caso do Estado de Roraima, já indica sua harmonia com a nova posição dedicada ao território do Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal. A nova lei inseriu de vez o conceito de Amazônia legal na legislação ambiental e não mais apenas um conceito de área de planejamento, objeto das ações estatais de promoção do crescimento econômico regional.

O Estado brasileiro também institucionalizou na área ambiental o conceito de Amazônia Legal, em concepção semelhante à visão getulista de 1952:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I - Amazônia Legal: os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do

paralelo 13° S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44° W, do Estado do Maranhão;
 [...] (BRASIL, 2012, grifou-se).

Observa-se que o Estado de Mato Grosso está, do ponto de vista do novo Código Florestal, definitivamente inserido na Amazônia Legal. No período do nacional-desenvolvimentismo, a criação da região de planejamento Amazônia legal teve por escopo a promoção do crescimento econômico regional, a partir da intervenção estatal, mediante ações e instrumentos de política econômica e de desenvolvimento regional, tais como incentivos fiscais e financeiros. Sob a égide da ideologia da sustentabilidade, que se propõe promover o desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal, o cerne a política consiste na criação e ampliação das áreas protegidas, sob a forma de reservas legais.

Este é o caso do Novo Código Florestal que assim dispõe:

Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

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).

[...]

§ 5º Nos casos da alínea a do inciso I, o poder público estadual, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente, poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), quando o Estado tiver Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado e mais de 65% (sessenta e cinco por cento) do seu território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, e por terras indígenas homologadas. (BRASIL, 2013, grifou-se).

Considerada como uma das ferramentas mais importantes de preservação ambiental, o instituto jurídico da reserva legal foi igualmente conceituado no Novo Código Florestal, sendo compreendido, como aquela:

[...] 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. 2º, inciso III). [...] (BRASIL, 2013).

O Estado brasileiro intervém assim de forma direta na formação do território amazônica na medida que estabelece restrições e condicionantes para o uso das terras públicas ou privadas, sem estabelecer mecanismos de compensação para os custos de oportunidade que impõe aos seus proprietários ou ocupantes. A alternativa mais visível consiste na redução dos percentuais para a formação da Reserva Legal, nas áreas localizadas na Amazônia Legal, caso atendidos os requisitos legais exigidos para tanto (parágrafo 5º do artigo 12 do Novo Código Florestal).

Isto é o Poder Público estadual, ouvido o Conselho Estadual do Meio Ambiente, poderá reduzir a Reserva Legal dos imóveis rurais para até 50% (cinquenta por cento), nos casos em que o Estado tiver Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado e mais de 65% (sessenta e cinco por cento) do seu território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, e por terras indígenas homologadas.

A propósito, importante salientar, segundo Lucas de Souza Lehfeld, Nathan Castelo Branco de Carvalho e Leonardo Isper Nassif Balbim, que:

A redução dos limites percentuais é uma faculdade da Administração Pública. Por analogia ao tratamento jurídico dado às Áreas de Preservação Permanente (APPs), entende-se que somente haverá possibilidade de alteração dos limites percentuais mínimos, desde que observadas as condições apresentadas nos §§ 4º e 5º, por meio de ato do Chefe do Poder Executivo, ou seja, decreto regulamentar. (LEHFELD, CARVALHO e BALBIM 2013, p. 132-133)

A redução autorizada por lei, ainda que atacada pelos ambientalistas, traz algum sentimento de justiça aos estados com maiores índices de preservação, que não podem e nem devem pagar a conta pelos desmatamentos das demais unidades da federação. Mesmo assim, dedicam mais da metade de seus territórios à preservação da Amazônia, para o bem do Brasil e, segundo alguns, para melhorar o bem-estar ambiental do Planeta. Em princípio, nesse grau de preservação/área somente se encontram o Estado de Roraima e o Estado do Amapá. Trata-

se aqui de uma opção e não mais uma imposição da União, pois a redução da reserva depende exclusivamente da autonomia e da vontade política de cada uma das referidas unidades.

A Senadora representante do estado de Roraima, Angela Portela (PT), relatou o acirrado embate dos diversos atores (ambientalistas, produtores rurais, governo federal, deputados, senadores, acadêmicos etc) na confecção da nova lei ambiental. Como autora da proposta da inclusão do parágrafo 5º do artigo 12, da Lei 12651/2012 ela destacou o objetivo do dispositivo para o desenvolvimento do Estado e ainda explicou sua proposição em pronunciamento no Senado Federal:

Porque propusemos essa redução? Antes de mais nada, vale esclarecer que a proposta por nós formulada visa, sim, promover o desenvolvimento de nosso Estado. Porém, sem causar prejuízos à natureza da Amazônia Legal cujo percentual de 80% se manterá em vigor para os demais Estados da Região.

Podemos comprovar, assim, que o compromisso que sempre mantivemos com o respeito ao meio ambiente não conflita, em nada, com necessidade de garantir desenvolvimento de Roraima.[...] Aprovada pela Comissão de Meio Ambiente do Senado e pelo Plenário da Câmara dos Deputados, nossa proposta foi mantida pela Presidenta Dilma Rousseff, que vetou 12 itens do texto aprovado pela Câmara Federal.

A manutenção da nossa proposta preservou o direito de Roraima de desenvolver atividades agropecuárias, com segurança jurídica para os produtores rurais, especialmente aqueles da agricultura familiar. [...]

Entendo que, agora, com a garantia da redução da reserva legal, nossos produtores tudo farão para assegurar a preservação do meio ambiente.⁶⁸

O embate ideológico da sustentabilidade ambiental versus o desenvolvimento (produtivismo) se projetou nos debates políticos travados durante o processo legislativo e mesmo após sua aprovação no Congresso Nacional. Assim é que a Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 sofreu inúmeras críticas e ataques logo após sua aprovação por parte de órgãos oficiais e organizações não governamentais defensores do meio ambiente. A Procuradoria Geral da República apresentou no dia 21.01.2013, dentre outras medidas, a ação direta de inconstitucionalidade em relação a redução dos percentuais destinados à Reserva legal nas áreas localizadas na Amazônia Legal prevista nos parágrafos 4º e 5º do art. 12 do referido diploma legal, a qual encontra-se em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal (ADI 4901), sob a relatoria do Ministro Luiz Fux. A medida cautelar para suspensão deste e de outros

⁶⁸Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/395700>, Acesso em: 14 nov. 2015.

dispositivos legais questionados ainda não foi apreciada, sendo determinado o rito estabelecido pelo art. 12 da Lei 9868, de 10 de novembro de 1999.⁶⁹ Recentemente, o Min. Luiz Fux convocou para audiência pública para discutir questões relativas ao novo Código Florestal, oportunidade a mais para que entidades estatais, pessoas e representantes da sociedade civil com experiência e autoridade científica possam manifestar a respeito do tema, cuja audiência está agendada para o dia 18.04.2016.

A ação do Ministério Público Federal veio embasada por estudo da Academia Brasileira de Ciência e pela Sociedade Brasileira para o Progresso. Alegaram que as finalidades ecológicas das unidades de conservação e da reserva legal são distintas e que o dispositivo questionado afrontaria do dever geral de não degradação e o dever fundamental do Poder Público de promover a restauração dos ecossistemas e dos serviços ecológicos essenciais. Não parece haver fundamentos suficientes para a declaração da inconstitucionalidade do dispositivo legal tão debatido no Congresso Nacional, sancionado sem o veto pelo Chefe do Poder Executivo, além mesmo porque os referidos princípios devem ser analisados de forma integrada aos outros preceitos constitucionais. Não se põe em dúvida o mérito do princípio de que todos os nacionais e estrangeiros devem proteger o meio ambiente e, o Brasil, tem sido exemplo mundial na demarcação de unidades de conservação e na criação de áreas protegidas na Amazônia Legal, principalmente.

Essas questões emergem vigorosamente como parte do processo e dos embates políticos de promoção do crescimento econômico versus preservação do meio ambiente, se situando nas buscas pela conciliação entre equilíbrio ecológico e equidade social, nos preceitos de justiça que fundamentam o imperativo axiológico de eliminação da miséria e redução da pobreza.

Há, todavia, necessidade de se reconhecer, como argumenta Miguel Reale, que:

[...] o ecológico não é um valor absoluto, porquanto a preservação do meio ambiente é exercida em função da vida humana, ou por outras palavras, da “pessoa humana”, a qual representa o valor-fonte de todos os valores. A Ecologia subordina-se, assim, à Antropologia] (REALE, 2004).⁷⁰

⁶⁹Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4355097>, Acesso em: 10 jan. 2016.

⁷⁰ REALE, Miguel. **Primado dos valores antropológicos**. Data: 28/02/2004. Disponível em: <http://www.miguelreale.com.br/artigos/primvant.htm>

Por outro lado, consiste verdadeira autofagia coletiva admitir e defender espécie de monopólio incontestável do direito à existência ao ser humano sem a existência de restrições e limitações ecocêntricas. Nem tanto ao mar, nem tanto à terra. Por isso é questão de equidade regional, além de social, garantir a existência digna das pessoas que vivem e ocupam a Amazônia, independentemente de sua origem, etnia ou opção ideológica, combatendo-se a formação de “guetos” e favelas nas cidades e a criação por decreto de “nicho étnico” artificial, espécie de enclave autárquico.

Os objetivos fundamentais da República recebem essa concepção, pois a CF-88, se compromete com ações políticas que se situam para além do crescimento econômico, ao incorporar na sua concepção de desenvolvimento nacional, a equidade social no que diz respeito à erradicação da pobreza e da marginalização das pessoas; simultaneamente, ao se referir às regiões, como “lócus” das ações antrópicas, trouxe a redução das desigualdades sociais e regionais como um dos seus objetivos de desenvolvimento nacional.

De todo modo fica a questão: qual é a concepção de desenvolvimento regional atualmente dominante no âmbito do Estado Federal no que diz respeito a Amazônia Legal?

Até que seja proferido o referido julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, não se saberá a posição dominante do Estado brasileiro sobre a validade do preceito em concreto, situação que demanda maior atenção dos Poderes estaduais de Roraima, na condução e aprovação do Zonamento Ecológico-Econômico do Estado de Roraima, que merecerá análise na próxima parte da pesquisa.

PARTE IV

4. O PODER DA UNIÃO NO ESPAÇO TERRITÓRIO-AMBIENTAL DO ESTADO DE RORAIMA.

Em 1933, em Belém, Getúlio Vargas, após percorrer todos os Estados do Norte, revelou que sua primeira visão era de que o Setentrião do Brasil estava:

[... destinado a tornar-se, em futuro próximo ou remoto, — dependerá de nós — a mais opulenta e povoada região do globo].
Apraz-me imaginar o que será esta vastidão, onde se estendem as terras fertilizadas pela bacia do Amazonas, sem rival em superfície e volume no mapa do mundo, quando nela estiver fixada a inteligência e a atividade de cem milhões de brasileiros. (VARGAS, Discurso pronunciado, na capital do Pará, em 27 de setembro de 1933).

Está presente neste discurso o cerne da geopolítica do nacional-desenvolvimentismo inaugurado por Getúlio Vargas: a ocupação, povoamento e crescimento econômico dos territórios do Norte brasileiro, em futuro próximo ou remoto, imaginando sua opulência quando nela estivesse “fixada a inteligência e a atividade de cem milhões de brasileiros” (VARGAS, 1933).

Uma década depois, Getúlio Vargas criou⁷¹ os três territórios federais no Norte: Amapá, Guaporé (atual Rondônia) e Rio Branco (atual estado de Roraima). Trata-se da criação de espaço político, que modifica completamente a construção da trajetória do espaço político preexistente, que até 1943 se circunscrevia, no caso de Roraima, à categoria de município do estado do Amazonas.

Essa decisão modifica para sempre as estruturas político-administrativas, cujo percurso culminou quatro décadas e meia após, na transformação das mesmas em estados-membro da Federação, em 1988 (CF-88). O poder central da República chamou para si, de forma autocrática, a tarefa e a missão de construir novos territórios. O Estado Federal decidiu, de cima para baixo, por razões de segurança nacional e de desenvolvimento, promover e assegurar a ocupação não-indígena dos espaços setentrionais do Brasil. O governador do território federal era, a rigor, delegado político-administrativo do Poder

⁷¹ Decreto-lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943.

Federal; ou seja, como governador nomeado pelo Presidente da República, o mesmo não representava politicamente a população local.

O caráter nacionalista da intervenção do governo brasileiro na Amazônia, de feição autárquica, desenhada pelo Estado Novo, foi recepcionado e fortalecido pelos governos seguintes, particularmente no período militar (1964-1985). Emílio Garrastazu Médici (1970) traduziu essa concepção ideológica da seguinte maneira:

O coração da Amazônia é o cenário para que se diga ao povo que a Revolução e este governo são **essencialmente nacionalistas**, entendido o nacionalismo como a afirmação do interesse nacional sobre quaisquer interesses e a prevalência das soluções brasileiras para os problemas do Brasil (MÉDICI, 1970, p. 146).⁷²

A expressão do poder da União na construção e redefinições do território amazônico se manteve vigoroso durante o período do Governo Militar (1964-1985): recortando fisicamente o território com a construção de rodovias, ferrovias, torres de comunicação, portos, aeroportos e hidrelétricas; promovendo assentamentos e projetos de colonização; incentivando a implantação de enclaves produtivos como a Zona Franca de Manaus - ZFM e o Polo Industrial de Manaus – PIM; implantando polos minerais, metalúrgicos e siderometalúrgicos; agropecuários, além de criar Áreas de Livre Comércio – ALC.

O poder federal na Amazônia é tão grande, que a Fundação Nacional do Índio – FUNAI, autarquia federal, pode recortar o espaço federativo mediante simples portaria administrativa, que, por enquanto, não transita pelo Congresso Nacional e nem por qualquer instância colegiada de poder, para interditar áreas imensas, como a Pirititi (a mais recente em Roraima), sob a justificativa de que nela existem alguns indígenas ainda desconhecidos.

No mesmo sentido, até recentemente, o Governo Federal instituiu e criava Unidades de Conservação – UCs através de decretos administrativos. Era ato político-administrativo decidido em Brasília (sede do Poder Central), sem nenhuma consulta prévia às populações locais e às suas lideranças políticas. Na atualidade este poder ainda existe, o poder do governo federal recortar o espaço federativo, embora agora esteja condicionado à oitiva prévia das populações locais, mediante audiências públicas. Trata-se de simples oitiva, onde as eventuais

⁷² MÉDICI, Emílio Garrastazu. **Sob o signo da fé**. Discurso proferido em 1970. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/emilio-medici/discursos-1/1970/24/view>

deliberações contrárias aos interesses estatais, não tem poder normativo para impedir do ponto de vista administrativo a ação de criação, modificação e até extinção de áreas protegidas.

4.1. Da criação do Território Federal do Rio Branco a sua institucionalização como estado federado: novos poderes e limites político-administrativos.

Antes de prosseguir na análise do poder de intervenção da União sobre o espaço que compõe o Estado de Roraima é preciso identificar e caracterizar o mesmo, contextualizando-o no processo histórico de ocupação da Amazônia. Embora o recorte da pesquisa seja a partir do Governo Vargas, a pesquisa já fez o registro do quanto esse pedaço de terras foi cobiçado pelos europeus (portugueses, espanhóis, ingleses, franceses e holandeses), até sua definitiva e atual configuração no mapa do Brasil.

Não será efetuado relato histórico da ocupação de Roraima ou uma descrição do seu bioma e suas demais características. O presente item destina-se a situar e demonstrar como foi exercido o Poder político nas terras de Roraima, evidenciando que sua submissão a um Poder Central vem desde sua origem colonial e se estende até a implantação do Estado, com a posse do governador eleito, em 1991. E mais, que mesmo alcançando a autonomia jurídica como nova unidade da federação, a União Federal não efetivou a transferência das terras públicas para o domínio estadual, prevista na Lei Federal n. 10.304/2001, que somente veio a ser regulamentada oito anos depois pelo Decreto Federal nº 6.754, de 28 de janeiro de 2009. Ou seja, o fator de produção terra que é um dos elementos essenciais do modelo de desenvolvimento econômico de regiões não-industrializadas e periféricas se encontra mantido sob o domínio do Poder Central há séculos e assim permanece até a atualidade, salvo as terras constantes das glebas já registradas sob o domínio do Estado de Roraima, que representam menos de 5% do total.

Há farta evidência de que o Tratado de Tordesilhas ao dividir as terras entre as duas potências da era dos descobrimentos (Portugal e Espanha), não reconhecia o domínio da coroa portuguesa sobre as "terras amazônicas", integrando as mesmas, no direito colonial, ao domínio da Espanha. O avanço lusitano nas referidas terras foi estimulado especialmente durante o período que ficou conhecido por União Ibérica (1580-1640). E, no plano do direito,

com o princípio *uti possidetis*⁷³, estabelecido pelo Tratado de Madri (1750), é que a efetiva ocupação da região foi ainda mais motivada para garantir as fronteiras de Portugal no novo mundo.

Diante da possível ameaça de penetrações outros europeus pelos rios, ao nortenordeste do vale do rio Branco, via Guiana ou Venezuela, Portugal finalmente construiu o Forte São Joaquim⁷⁴ (1775), na margem esquerda da confluência do rio Uraricoera com o rio Tacutu, exatamente onde se forma o rio Branco, local estratégico para controlar e não permitir a entrada de eventuais invasores que se aventuravam pelos rios a dentro, especialmente os holandeses, espanhóis e ingleses. Pode-se considerar que a construção militar marca propriamente o início ou “tentativa” de uma ação colonizadora na região, pois sua instalação ensejou a formação de núcleos populacionais⁷⁵ constituído por nativos, consolidando-se uma estratégia ainda idealizada pelo Marques de Pombal para sedimentar a ocupação lusitana (BARBOSA, 1993, p. 126).

Situado geograficamente na região Norte e, por isso, inserido oficialmente no bioma Amazônia, o espaço que hoje constitui o Estado de Roraima, na visão dos seus primeiros ocupantes não-indígenas, já era formado por uma vegetação bem diferente da cobertura vegetal que se convencionou chamar Floresta Amazônica. Tanto foi assim que o próprio Lobo D'Almada vislumbrou na década de 1770 a potencialidade econômica das campinas, os lavrados na atualidade, para criação de gado:

[...] estas ferteis campinas [alto rio Branco], são cobertas de excellentes pastos para gado, sementeas de ilhas de matto que abrigariam o gado na força do calor mais intenso, regadas de igarapés que as fertilisma, com innumeraveis lagos, de que se tira quantidade de sal montanum, próprio a fazer os mais saborosos os pastos; e por isso de mais nutrição para os gados (D'ALMADA, 1787, p. 617/683)

⁷³ *Uti possidetis*: princípio do antigo direito romano, segundo o qual quem tem a posse efetiva de um território, deve ter a sua posse de direito garantida.

⁷⁴ O governo português construiu uma série de fortes na Amazônia, dentre eles o Forte São Joaquim.

⁷⁵ Núcleos populacionais: Nossa Senhora do Carmo, Santa Isabel, Santo Antonio e Santa Bárbara no próprio Rio Branco; São Felipe, no Rio Tacutu e Nossa Senhora da Conceição, no Rio Uraricoera.

Descontando os excessos literários do comandante Lobo D'Almada quanto a fertilidade natural das campinas do vale do rio Branco ("lavrados") de fato a pecuária foi a solução política encontrada pelos portugueses para tentar estabelecer um núcleo colonial na região e consolidar suas fronteiras. Para isso, o Poder Central introduziu o gado bovino nos "lavrados", com a criação de "Fazendas do Rei" em 1787. Foram então criadas três fazendas nas terras do Rio Branco. A oeste, entre o rio Uraricoera e o rio Branco com o nome de São Bento; próxima ao Forte São Joaquim foi criada a de São José e, por fim, a de São Marcos, criada ao norte, localizada entre o rio Uraricoera e o Tacutu.

O objetivo era assegurar a presença do poder colonial português, estimulando a ocupação da região, de modo a garantir o domínio do território sob a tutela da coroa portuguesa. Os ingleses faziam incursões na imensa região das "guianas", assim como os holandeses e franceses. Mas permaneceram no período colonial mais como ameaças potenciais, exceto pelas incursões isoladas. De todo modo, com a Independência (1822), o Império, face essas incursões, autorizou a criação de certa estrutura de organização política administrativa local, redundando no reconhecimento do povoado da Freguesia de Nossa Senhora do Carmo do Rio Branco (Lei Provincial nº 92, de 09.11.1858) para melhorar o controle da região. Foi estabelecida como sede a Fazenda Boa Vista do Rio Branco, que havia sido fundada em 1830 pelo Capitão Inácio de Magalhães. Mais tarde, após a Proclamação da República, foi transformada no município de Boa Vista do Rio Branco (09.07.1890) pelo então governador do Estado do Amazonas Augusto Ximeno de Villeroy, visando proporcionar mais proteção e maior desenvolvimento econômico para localidade.

No entanto, o Estado do Amazonas não dispunha de meios e recursos fiscais e financeiros, assim como não havia interesse sociopolítico relevante, para atender a região mais setentrional do país, mais propriamente hoje Estado de Roraima. Por constituir área de fronteiras internacionais, e considerando as ameaças percebidas pelo governo brasileiro durante a Questão do Pirara, envolvendo disputa de território com a Inglaterra (1829-1904), relativo à atual República da Guiana (MENCK, 2009); e o contexto internacional dominado pelos interesses da II Guerra Mundial (1939-1945), em que, por um lado, os países aliados demandavam matérias-primas e produtos intermediários necessários ao suprimento das demandas de guerra; mas por outro, ampliava o clima de ameaça potencial sobre os

longínquos e desconhecidos territórios desguarnecidos da região Norte, o Governo Getúlio Vargas criou o Território Federal do Rio Branco em 1943 e assim o Poder Central da República deu início a uma nova fase de organização político-administrativa desses espaços, considerando que foram criados na região Norte, três territórios federais nesse ano: Amapá, Guaporé (atual Rondônia) e Rio Branco (denominado Roraima desde 1962).

O Estado Novo criou, portanto, o território federal⁷⁶ do Rio Branco (DL nº 5.812, de 13/09/1943). Simultaneamente decidiu, monocraticamente, pelo desmembramento das terras do estado do Amazonas, para formar a base territorial de Roraima, considerando que referidas terras pertenciam ao domínio daquele estado, as quais foram repassadas para o domínio da União e incorporadas ao patrimônio fundiário da mesma e não ao patrimônio da autarquia T. F. do Rio Branco.

Em 1962 ocorreu a mudança dessa denominação para Território Federal de Roraima (Lei n. 4.182, de 13 de dezembro de 1962), por iniciativa do deputado federal Valério Magalhães, que assim justificou tal mudança:

[... chegamos à conclusão de que se impõe a mudança do nome, dia a dia mais gritante, reclamação constante da grande maioria dos habitantes daquele vale, tantos os problemas que se sucedem: encomendas, correspondências, cargas diversas dos dois Governos e mesmo do comércio, que seguem destino diferente para a Capital do Território Federal do Acre, a cidade do Rio Branco ou para o Território de igual nome]. (Projeto n. 1.433, de 1960, Diário do Congresso Nacional, Seção IV, 29/jan./1960, p. 342).

Frise-se que as terras dos territórios federais sujeitaram-se por três séculos diretamente às diretrizes de Portugal; posteriormente, ao Império do Brasil por aproximadamente seis décadas e meia (1822-1889); a seguir, na República restou vinculada por cinco décadas e meia (1889-1943) ao Estado do Amazonas. Com a criação dos territórios federais em 1943, as terras retornaram ao comando central, ficando sob o domínio da União (1943-...).

Sob a condição de território federal, o Poder Central providenciou a organização administrativa dessas autarquias e a sua redivisão político-administrativa, criando novos municípios. No caso do Território Federal do Rio Branco, em 1945 foi aprovada sua primeira organização administrativa, estruturada para desempenhar as funções clássicas de prestação

⁷⁶ Território Federal: Os territórios federais não são entidades federativas, são autarquias territoriais integrantes da União (art. 18, § 2º), sem autonomia política.

de serviços finalísticos de Saúde, incluindo assistência à maternidade e à infância; Educação; Segurança e Guarda; e os serviços relativos às atividades-meio como Administração Geral; Serviço de Geografia e Estatística; Obras; além de serviços de apoio à Produção, Terras e Colonização (DL nº 7.775 de 24/07/1945),

Duas décadas e meia depois, em 1969, o Governo Federal foi além, ao instituir projeto de desenvolvimento político-institucional para os territórios federais, consubstanciado no Decreto-Lei nº 411/1969. Este decreto-lei dispõe sobre a organização administrativa dos Territórios Federais e a organização político-administrativa dos Municípios, espécie de Lei Orgânica dos mesmos. A União estabeleceu que o grande objetivo estratégico desta organização seria o de promover o desenvolvimento econômico, social, político e administrativo deste espaço regional, de modo a possibilitar sua transformação política à categoria de Estado (art. 2º, inciso I, DL n. 411/1969).

Na sequência outros objetivos foram estabelecidos tais como: ocupação efetiva do território, notadamente dos espaços vazios e zonas de fronteira mediante o povoamento orientado e a colonização (estratégia); integração sócio-econômica e cultural à comunidade nacional; levantamento sistemático dos recursos naturais, para o aproveitamento nacional das suas potencialidades econômicas; incentivos à agricultura, à pecuária, à silvicultura, à piscicultura e à industrialização, através de planos integrados com os órgãos de desenvolvimento regional atuantes nas áreas respectivas; melhoria das condições de vida da população, mediante efetiva assistência médica, sanitária educacional e social (objetivos sociais); garantia à autonomia dos municípios que o integram e assistência técnica às respectivas administrações e a preservação das riquezas naturais, patrimônio e das áreas especialmente protegidas por lei federal (art. 2º do Decreto-lei nº 411, de 8 de janeiro de 1969).

Assim como ocorreu durante o Estado Novo e por toda a existência dessa autarquia territorial, a administração do Território Federal⁷⁷ era exercida por um interventor; um Governador⁷⁸, indicado pelo Ministro do Interior e nomeado pelo Presidente da República. Note-se que desde essa época, o domínio das terras pertencia à União e a regularização das

⁷⁷ O Decreto-lei nº 411/69 no seu artigo 3º estabelece que os territórios são unidades descentralizadas da Administração Federal, com autonomia administrativa e financeira, equiparados para os efeitos legais, aos órgãos de administração direta.

⁷⁸ O primeiro Governador do território do Rio Branco foi o Capitão Ene Garcez dos Reis.

terras de Roraima já estava condicionada à prévia aprovação da União. O Governo do Território poderia ceder alienar e arrendar lotes rurais a pessoas físicas ou jurídicas nacionais, assegurados na venda os direitos dos legítimos ocupantes, desde que aprovado previamente pelo Ministro do Interior (art. 9º do Decreto-lei nº 411, de 8 de janeiro de 1969).

Elegia-se apenas um deputado federal para Câmara Federal em Brasília, sendo o primeiro deles Antônio Martins em 1947. Posteriormente, passou a eleger dois deputados federais e, ao final, foram quatro parlamentares federais, até a criação do Estado de Roraima pela Constituição da República. Os últimos eleitos ainda no período do território federal foram: Ottomar Pinto, Mozarildo Cavalcanti, Chagas Duarte e Marluce Pinto. Por não se tratar de uma unidade federativa não possuía representação no Senado Federal.

O Poder Judiciário era formado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal, que designava dois juízes para Roraima; o mesmo ocorria com a representação do Ministério Público, com apenas um promotor; situação que perdurou até a implantação do Estado de Roraima. Juízes e Promotores eram designados pelos respectivos órgãos com sede no distrito federal. Em Roraima permaneciam um ou dois juízes, no máximo. Os recursos eram decididos em Brasília. Ou seja, o poder judiciário também era bastante centralizado e concentrado na instância federal.

Por sua vez, as prestações de contas do Governo do Território eram submetidas ao Tribunal de Contas da União. Com a Constituição de 1988, o território federal de Roraima foi transformado em Estado, sendo implantado com a posse do primeiro Governador, o brigadeiro Ottomar de Souza Pinto, em 01 de janeiro de 1991. No plano do direito, muda-se radicalmente a organização política local, novamente trazendo grau de esperança à sociedade roraimense, que a partir da criação da unidade federativa poderia realmente definir as políticas públicas para o seu desenvolvimento e bem-estar de seus habitantes. Essa era a expectativa dominante.

O Governador deixa de ser indicado pelo Ministro do Interior e nomeado pelo Presidente da República, o Chefe do Poder central. É escolhido mediante eleição pelo voto popular. São criadas secretarias e órgãos de administração próprios, subordinados ao ente estadual. Na qualidade de estado-membro da federação, a região também passa ter maior número de representantes no Congresso Nacional (8 Deputados Federais e 3 Senadores). O

Poder Judiciário e o Ministério Público desatrelam-se dos órgãos do distrito federal e passam ser regidos pelas autoridades locais mediante a realização de concursos próprios.

4.2. O Estado de Roraima: limites, bioma, atividades e os seus habitantes.

O estado de Roraima situa-se no extremo norte brasileiro, inserido na região de planejamento federal da Amazônia Legal, na parte denominada Amazônia Ocidental (Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima). Foi criado em 1988, por transformação do Território Federal de Roraima, com área física de aproximadamente 224.298 KM², um pouco mais do que 2,5% do território nacional e 5,81 % da Região Norte. Em extensão territorial ocupa a 14^a posição, maior que o Estado do Paraná e um pouco menor do que o Estado de Rondônia. Faz divisa ao norte e noroeste com a Venezuela, a leste com a Guiana, ao sudeste com o estado do Pará e ao sul e oeste com o estado do Amazonas. A maior parte das suas terras estão localizadas nos 150 km da faixa de fronteiras; suas terras são basicamente destinadas às formações de unidades de conservação de meio ambiente, terras indígenas e reservas legais, que compõem as Áreas Protegidas, criadas, sobretudo, por decisão política da União Federal.

O Estado é organizado político-administrativamente com base em 15 municípios: Alto Alegre, Amajari, Bonfim, Cantá, Caracarái, Caroebe, Iracema, Mucajaí, Normandia, Pacaraima, Rorainópolis, São João da Baliza, São Luiz e Uiramutã, sendo Boa Vista a sua agradável e bem urbanizada capital. Esta se localiza nas planícies cobertas por “lavrados”, encravados na parte mais baixa do platô das Guianas, que abriga o ponto mais setentrional do país, que é o Monte Caburaí, localizado no município de Uiramutã, no interior do Parque Nacional do Monte Roraima, apesar de constar ainda em muitas publicações, de forma inexata, que o ponto mais extremo ao norte do Brasil é o Oiapoque, no estado do Amapá.

O maior bioma⁷⁹ brasileiro é o bioma amazônia, ocupando cerca de 49,29 % do território (IBGE). O Estado de Roraima está inserido nele, muito mais pela sua posição geográfica ao norte do país do que propriamente por suas densas florestas ou até mesmo pelo período de chuvas.

⁷⁹ Bioma aqui considerado como um conjunto de vida (vegetal e animal) constituído pelo agrupamento de tipos de vegetação contíguos e identificáveis em escala regional, com condições geoclimáticas similares e história compartilhada de mudanças, o que resulta em uma diversidade biológica própria.

O Clima é tropical úmido em certas regiões e equatorial úmido em outras, com períodos de seca e chuvas bem definidos. Entre os meses de maio e agosto estação de chuvas e entre os meses de setembro e abril presente a estação da estiagem. A média anual de temperatura circula entre 25° C a 34° C.

Segundo a classificação dado pelo Projeto RadamBrasil⁸⁰ a cobertura vegetal do Estado de Roraima apresenta oito tipos distintos: Florestas Ombrófilas Tropicais de baixa e média altitude, Densas de montanha, Abertas sem Palmeiras e Abertas com Palmeiras que compõem as chamadas de terras firma; Floresta Tropical Semidecúia, característica como transição entre a mata densa e a aberta; Mosaico Floresta Tropical Densa; Savanas, Campos Limpos do Rio Branco e Refúgios. De fato, entre os estados amazônicos da região norte, Roraima é que apresenta maior variedade de vegetação e potencialidades para exploração agropecuária e a produção de alimentos.

Como toda a Amazônia de um modo geral, o Estado de Roraima possui uma exuberante bacia hidrográfica, formado pelos rios: Branco, Uraricoera, Tacutu, Caumé, Quitauaú, Mucajaí, Ajarani, Xeruíni, Univini, Cotingo, Amajari, Maú, Anauá, Tapará, Alalaú, Catrimani, Quinô, Cachorro, Água Boa, e seus afluentes e igarapés.

Sob a condição de Estado, os garimpos de ouro e diamante foram fechados na época do Governo Collor de Mello. Permaneceram as atividades econômicas ligadas a extração de madeiras, a pecuária, o cultivo de arroz e, mais recentemente, a soja e fruticultura (melância, banana, manga, abacaxi), começam a ganhar algum destaque. O serviço público é maior empregador do Estado, sendo a remuneração dos servidores públicos importante componente no desempenho da economia estadual.

No que diz respeito a população, dados do IBGE 2010 atestam que a região norte foi a que obteve o maior crescimento populacional, cerca de 23,04%, no entanto, Roraima obteve o segundo maior crescimento aumentando a população em torno de 38,97%. Em 1944, logo quando foi criado o território, Roraima possuía cerca de 13500 habitantes e quando transformado em Estado em 1988 a população residente logo atingiu cerca de 217.583 (1991) No Censo de 2010, o IBGE apontava uma população de 451.227 habitantes, contando a

⁸⁰Projeto Radam foi criado em 1970 sendo pioneiro no mapeamento da vegetação no Brasil. Mais tarde foi denominado Projeto RadamBrasil. Iniciou na Amazônia e depois foi ampliado para todo o território nacional (IBGE).

capital Boa Vista com uma população de 284.258 habitantes. Hoje, a estimativa populacional para o Estado de Roraima e para Boa Vista em 2015 gira em torno de 505.665 e 320.714 habitantes respectivamente.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) conduzida pelo IBGE aponta que dos 491 mil habitantes existentes em 2013, aproximadamente 222 mil nasceram em outros estados, a maioria deles no Maranhão e sucessivamente, Pará, Amazonas, Ceará, Piauí e o Rio Grande do Sul. Do número total de habitantes, apenas 49.637 se declaram indígenas no estado, ou seja, cerca de 11% do total da população.

Os dados revelam que além do crescimento populacional, existe uma completa mistura de brasileiros oriundos de diversas regiões do país e os índios, sobressaindo-se quantitativamente os nordestinos de modo geral.

4.3. A persistência do Poder União nas decisões políticas sobre as terras do Estado de Roraima.

Não se pode negar que a transformação do território federal em estado membro da federação proporcionou consideráveis avanços para região, no entanto, os resquícios de submissão ao ente federal ainda são bastante evidentes, traduzindo-se, recorrentemente, pela própria forma com que a União Federal e os órgãos que a representam ainda tratam as questões atinentes ao Estado de Roraima, como se ele fosse seu mero território, sem considerar as pretensões locais, impondo as suas determinações administrativas.

As questões fundiárias e ambientais são relações imbrincadas, tanto do ponto de vista institucional, quanto na dimensão socioeconômica. Ambas bem revelam a supremacia do Poder da União em relação a toda Amazônia e, principalmente, sua hipertrofia no Estado de Roraima, seja por sua histórica submissão autárquica ao Poder Central, sempre distante da realidade local; seja na atualidade, em razão das heranças recebidas, da sua baixa densidade demográfica, e inexpressivo colégio eleitoral, incapaz de produzir algum efeito significativo na determinação da escolha do dirigente nacional máximo, que detém o poder de influir drasticamente sobre a dinâmica do desenvolvimento local/regional.

A questão fundiária constitui problema estrutural do desenvolvimento da Amazônia, em que a forma de ocupação das terras seja diferente do padrão de ocupação das demais regiões do país, embora haja certas semelhanças com o Centro-Oeste. Dentro da diversidade territorial da Amazônia, a posse não assegura a propriedade da terra ao posseiro por se tratar, na maioria das vezes, terras públicas da União, não podendo serem usucapidas e nem ter sua distribuição planejada pelo estado. E nesse sentido que se recepciona a ressalva de Ingrid Cardoso de que “o surgimento de diversos problemas para a regularização fundiária na Amazônia Legal é reflexo das leis federais já que os estados membros da federação não possuem autonomia para legislar sobre a questão”. (CALDAS 2015), apesar do esforço empreendido na gestão do Governo Lula que ousou enfrentar o problema, resultando na Lei nº11.952/2009, por conversão da MP nº 458/2008.

Esta iniciativa foi recepcionada com polêmicas suscitadas pelos movimentos sociais e grupos ambientalistas. O Greenpeace Brasil, por exemplo, recepcionou a lei como instrumento de legitimação da destruição da floresta: “Grilagem na Amazônia vira lei: aprovada a MP que incentiva a destruição da floresta” (GREENPEACE, 2008).⁸¹ Para os movimentos ambientalistas e sociais de modo geral essa lei seria espécie de Plano de Aceleração da Grilagem – PAG, privilegiando o desmatamento, ao invés de ampliar os investimentos de preservação da floresta e “fortalecer as instituições encarregadas de zelar pelo patrimônio ambiental dos brasileiros, como IBAMA e Polícia Federal, como reza a Constituição Federal” (GREENPEACE, 2008).

Diante desse jogo de pesos e contrapesos da pressão político-social, face aos diversos interesses que compõem a sociedade, reforçados pelas pressões dos interesses associados aos regimes internacionais de meio ambiente (mudanças climáticas e da diversidade biológica) e dos direitos humanos dos povos indígenas, a União Federal vem claramente pendendo na Amazônia, desde a década de 1990, para o fortalecimento crescente das políticas preservacionistas do meio ambiente e de promoção dos direitos humanos dos indígenas, que se materializam mediante a criação e expansão das áreas protegidas, como unidades de

⁸¹ GREENPEACE Brasil. **Grilagem na Amazônia vira lei: aprovada MP que incentiva destruição da floresta. Medida Provisória que legaliza a invasão de terras públicas e beneficia infratores, também conhecida como PAG, passa no Senado.** Notícia - 8 - jul - 2008. Disponível: <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/grilagem-na-amaz-nia-vira-lei>. Data: 12/jan/2016.

conservação, terras indígenas e reservas legais. Essas são as faces de maior visibilidade da ideologia do desenvolvimento sustentável.

A situação do Estado de Roraima agrava-se porque a União Federal tem hesitado em reconhecer a autonomia da nova unidade federativa. Primeiro porque o art. 14, do Ato das disposições constitucionais transitórias (CF/88)⁸² revelou-se de baixa eficácia, quase inócuo no referente ao domínio, à propriedade e disposição das suas terras. É que o referido dispositivo constitucional determinou a aplicação das normas (LC nº41, de 22/12/1981) e critérios seguidos na implantação do Estado de Rondônia, à transformação e instalação do Estado de Roraima, assim como do Amapá, Ou seja, mandou que LC nº 41, de 22/12/1981, fosse aplicada à Roraima e Amapá.

Note-se que desde o início do período republicano (1889) o território que forma o atual Estado de Roraima pertencia ao domínio do Estado do Amazonas. Para compor o Território Federal criado em 1943, a União desmembrou terras do Amazonas, passando-as para o seu Território Federal de Roraima, mas para o domínio da União. A partir da década de 1970, o INCRA arrecadou e registrou referidas terras em nome da União, salvo aquelas tituladas ou reconhecidas pelo estado do Amazonas, até 1943.

Ocorre que a lei transfere ao Estado de Roraima, por analogia com o estado de Rondônia, o domínio, a posse e a administração apenas dos bens móveis e imóveis que pertenciam ao Território Federal de Roraima em 05/10/1988, assim como aqueles efetivamente utilizados pela Administração do Território Federal, além das rendas, direitos e obrigações decorrentes de bens especificados na lei, inclusive os relativos aos convênios, contratos e ajustes firmados pela União, no interesse do Território Federal de Roraima.

Como as terras não compunham o patrimônio fundiário do Território Federal de Roraima, mas sim o da União, então, por consequência, efetivamente, muito pouco ou quase nada de bens fundiários foram repassados para o novo estado, pois os bens fundiários não integravam desde o seu nascimento em 1943 o patrimônio fundiário do Território Federal, mas sim o patrimônio fundiário da União, gerenciado pelo INCRA. Nesta circunstância, aplicado este mandamento constitucional a Roraima e ao Amapá, pouco restou para transferir

⁸²Art. 14, do Ato das disposições transitórias da CF/88: Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos.

do Território Federal para o novel estado de Roraima, assim como para o Amapá, considerando que ambos se encontravam em situações jurídicas idênticas quanto a natureza da questão fundiária.

Por serem as terras registradas em nome da União, estão sujeitas a interferência de uma série de órgãos federais, como a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Instituto Nacional do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Ministério Público Federal, isto sem falar nas áreas destinadas ao Exército brasileiro e as de fronteiras, consideradas como indispensáveis à segurança nacional.

Instalado em 1991, o Estado de Roraima aguardou 10 anos para que o Congresso Nacional aprovasse a Lei Lei 10.304 de 05 novembro de 2001, conhecida por Lei Marluce⁸³, tratando da transferência das terras pertencentes à União ao domínio do Estado de Roraima. A iniciativa, foi de extrema importância, embora não determinada pela Constituição Federal de 1988, uma vez que a União e os órgãos que a representavam mantinham-se inertes quanto ao repasse das terras para o Estado de Roraima. Era preciso haver o entendimento de quais as terras seriam efetivamente transferidas ao patrimônio do Estado.

Mesmo diante da nova Lei a União persistiu e ainda persiste em não garantir e nem definir a propriedade das Terras pertencentes ao Estado de Roraima, ao tempo em que prossegue com realização de grandes demarcações de terras indígenas e unidades de conservação, pressionada para cumprir acordos internacionais relacionados ao meio ambiente e questões indígenas. A situação revela uma partida jogada entre o Poder Central e os organismos internacionais, em que o Estado de Roraima não poderia participar, embora fosse ele o mais afetado pelas jogadas, tendo cada vez mais restringido e contingenciado seu espaço territorial que não foi institucionalizado, propositadamente, pela União, como domínio do Território Federal, por quatro décadas e meia (1943-1988) e nem do Estado de Roraima, que esperou por 21 (vinte e um) anos, pela regulamentação da Lei nº 10.304/2001, o que somente ocorreu através do Decreto nº 7.256/2009.

⁸³ A Lei Marluce é como se refere a Lei 10.304 de 05 de novembro de 2001, por ter sido o projeto de lei do Senado 273 apresentado pela Senadora Marluce Pinto em 08.08.1991.

Somente após a homologação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol⁸⁴ e quase no fim do julgamento pelo STF em 2009 que se definiu a favor da demarcação contínua da terra indígena, o Presidente da República Luis Inácio Lula da Silva editou o Decreto nº 6754 de 28 de janeiro de 2009, regulamentando a aludida Lei 10.304/2001, que cuidava da transferência ao domínio do Estado de Roraima. O referido decreto estabelece uma série de considerandos, entre eles a exclusão das transferências de terras da União para Roraima, de unidades de conservação em processo de criação, como a Reserva Extrativista do Baixo Rio Branco, Floresta Nacional do Jauaperi e o Parque Nacional do "lavrado", que foi excluído recentemente, no final de 2015; em processo de ampliação (Estação Ecológica do Maracá, o Parque Nacional do Viruá e Parque Nacional da Serra da Mocidade) e em processo de redefinição de seus limites (Flona Parima e Flona Pirandirá⁸⁵). .

)instituição como a unidade de conservação do Lavrado.

Ainda no mesmo ano de 2009 veio a Lei 11.949 fazendo alguns ajustes na antiga Lei Marluce, de 2001, incluindo na mesma situação o Estado do Amapá, unidade da federação com a mesma definição constitucional, mas com características diversas do Estado de Roraima quanto ao seu bioma e o interesse na exploração de suas terras.

Com a possibilidade de iniciar de modo pleno seu planejamento fundiário, o Estado de Roraima editou a Lei nº 738 de 10 de setembro de 2009, que acabou sendo objeto de ADI 5006-STF proposta pela Procuradoria Geral da República, sob a alegação de que a lei estadual prescrevia normas sobre a política fundiária rural, usurpando assim competência exclusiva da União. Embora não se tenha obtida a medida liminar de suspensão do referido diploma legal, a insegurança jurídica sobre o tema a ser analisado pelo Supremo Tribunal Federal fez com que o Chefe do Poder Executivo estadual encaminhasse um novo projeto Lei para Assembléia Legislativa, visando a correção de eventuais falhas apontadas pela Procuradoria Geral da República, o que culminou com a edição da Lei 976, de 14 de julho de 2014.

⁸⁴A Terra Indígena Raposa Serra do Sol foi homologada pelo Decreto Nacional ° 10495, de 15 de abril de 2005, publicado no D.O.U de 18/04/2005.

⁸⁵ Trata-se da Floresta Nacional de Roraima. Este ajuste foi efetuado nove meses depois da MP n. 454/2009, de janeiro/2009, através da Lei nº 12.058, de 13/outubro/ 2009, que manteve o nome original de Floresta Nacional de Roraima: **Art. 44.** A Floresta Nacional de Roraima, criada pelo Decreto nº 97.545, de 1o de março de 1989, passa a ter área de 167.268,74 ha (cento e sessenta e sete mil, duzentos e sessenta e oito hectares e setenta e quatro centiares)...;

Não houve até o momento um pronunciamento definitivo do Supremo Tribunal Federal sobre a ADI 5006-STF. No entanto, em novo parecer emitido em 07 de abril de 2015, a Procuradoria Geral da República já pugnou pela extinção da ação direta de inconstitucionalidade proposta em relação ao referido diploma legal, sob argumento da sua revogação superveniente em face da Lei 976, de 14 de julho de 2014, reconhecendo, que foram observadas as linhas gerais traçadas pela União e que o Estado de Roraima agiu validamente no exercício de sua competência, para dispor sobre seu patrimônio.⁸⁶

O ano de 2015 reservou ainda uma boa surpresa nesse longo processo de obtenção do reconhecimento das terras ao domínio do Estado de Roraima, que dentre outras condições para transferência das terras estabelecidas no Decreto 6.754/2009 exigia a criação de mais uma área a ser protegida: o lavrado roraimense. Não havia consenso e, mais uma vez, os órgãos de representação da União, acostumados com a supremacia do Poder Central no Estado de Roraima, dificultavam o desfecho da transferência das terras e também o Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE-RR). Porém, após gestão do Governo Estadual e de parlamentares federais, a Presidente Dilma Rousseff anunciou a retirada dessa condicionante durante sua última visita ao Estado de Roraima no início de dezembro de 2015, sendo publicado, logo em seguida, o Decreto 8.586 de 09 de dezembro de 2015, confirmando realmente a exclusão da criação da unidade de conservação do lavrado em Roraima que antes havia sido imposta.

4.4. As terras indígenas e as unidades de conservação no Estado de Roraima.

Na década de 80 e início dos anos 90 o ambientalismo já havia sido introduzido na pauta mundial e, junto com ele, também uma nova plataforma para defesa dos interesses indígenas, com elevado grau de reciprocidade para atingirem seus interesses. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, elaborada sob o regime democrático, permitiu no seu texto a inclusão de muitos interesses nacionais, alguns dos quais assim foram tratados por serem “lobbies” de grupos do Sul-Sudeste do país, vinculados aos movimentos ambientalistas e direitos humanos internacionais. Não foram ações necessariamente encaminhadas ou

⁸⁶Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.aspincidente=4434543>. Acesso em: 20 dez. 2015.

articuladas pelas populações mais diretamente atingidas, mas iniciativas deliberadamente pensadas por corporações ou organismos com interesse próprios. E nesse período histórico de transição democrática e de ebulição de tantos direitos, que Roraima foi elevado a categoria de estado federado.

A interferência da União no território de Roraima pode ser facilmente apreendida quando observado o processo de criação e homologação de terras indígenas e das unidades de conservação, as quais chamam atenção pelo tamanho delas em relação a área territorial total do Estado de Roraima.

As terras indígenas e as unidades de conservação permanecem como territórios federais, portanto, sob o domínio e a jurisdição da União, através das autarquias Fundação Nacional do Índio – FUNAI e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, respectivamente. E, como já analisado anteriormente, como adicionalmente, a maioria das terras permanece sob o domínio da União, o Estado de Roraima, mesmo com a garantia constitucional de uma unidade federativa autônoma, não tem poder (competência legal) para planejar a utilização de suas terras.

Esse domínio territorial foi bastante conveniente para União avançar, principalmente após a criação do Estado de Roraima (1988), na instituição de novas áreas protegidas, visando atingir as metas pactuadas pelo Brasil nos fóruns da ONU, dando cumprimento aos Regimes Internacionais de Meio Ambiente e dos Direitos Humanos dos Povos Indígenas, dos quais o país é signatário. O pano de fundo é a ideologia do desenvolvimento sustentável da Amazônia, cujas populações ficam sujeitas aos marcos normativos inspirados nessa ideologia, sem que, sincronicamente, sejam criados e operacionalizados instrumentos e ações estatais efetivas de apoio à produção, à geração de rendas e de empregos para o desenvolvimento e bem-estar dos indivíduos que realmente vivem na Amazônia.

O resultado mais visível desse processo e de suas contradições reside no alargamento populacional das cidades e espaços urbanos, os quais passam a ser ocupados por migrantes dos demais estados e por índios e caboclos, inclusive pelos indivíduos “extrusados” pelas ações federais das unidades de conservação e das terras indígenas.

Nesse sentido, de um lado, observa-se o sobrecarregamento de restrições impostas aos estados amazônicos quanto a utilização de suas terras, em especial o Estado de Roraima, com

altas metas de preservação e proteção ambiental; por outro lado, as demais regiões do país, como o Centro-Sul ou Sul-Sudeste, bem mais desenvolvidas, industrialmente, e que já desfrutam de áreas abertas consolidadas, são submetidas ao cumprimento de metas mínimas de preservação ou recomposição do seu ambiente, ou seja, bem menos ambiciosas.

Em trabalho realizado a pedido da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, o Centro de Estudos e Pesquisa da Amazônia (CEPAM) elaborou Relatório situacional sobre o quadro geral do Planejamento Territorial Estadual bem sintetizando o quanto às decisões do Poder Central tem dificultado a utilização de espaços territoriais destinados ao próprio desenvolvimento do Estado de Roraima. Vejamos:

O pomo da discórdia no âmbito do ZEE-RR. Essa herança territorial determinada por decisões do Governo Federal (União) abrange, diretamente, quase 60% (sessenta por cento) da superfície territorial do Estado de Roraima, destinados à formação de espaços protegidos, principalmente sob o regime de proteção integral. Isto é, as decisões federais comprometeram e deram destinações diretas a quase 60% do espaço geográfico desta Unidade da Federação, e, se forem considerados os impactos do Código Florestal (Lei 12.651, de 25/mai/2012), no que diz respeito à exigência do estabelecimento de área de reserva legal, da ordem de 80% das áreas de florestas ou de 35% das áreas de cerrados (savanas ou lavrados), bem como da área de preservação permanente e outras, então as decisões federais atingem e comprometem, do ponto de vista do direito de uso do espaço para fins da produção econômica, mais de 90% do território estadual roraimense. (CEPEAM, ALE/2015, p. 11)

A Constituição Federal de 1988 impôs à União o dever de demarcar e proteger as terras tradicionalmente ocupadas por indígenas (art.231 da CF). E nesse aspecto, o Estado de Roraima foi bem aquinhoado pela União Federal, que com apoio financeiro internacional conseguiu demarcar todas as terra indígenas atribuídas ao Estado de Roraima, à exceção da área “Piriti” que surgiu em 2012, e homologar quase todas essas áreas indígenas. No Estado de Roraima as terras indígenas abrangem o percentual de 46, 31% de seu espaço territorial total, proporção superior, em termos relativos, ao observável em outros estados da federação brasileira. Ou seja, nessa questão, a União tem dispensado ao estado de Roraima tratamento diferenciado quando comparadas suas demarcações em outras unidades federativas; a política de demarcação de área indígena pela União em Roraima tem se revelado de alta efetividade na destinação dessas terras.

A FUNAI destaca que no reconhecimento de terras indígenas na Amazônia Legal, a T.I. Yanomami (AM/RR) e a T.I. Raposa Serra do Sol (RR), está última homologada no ano de 2005, situam-se dentre as maiores áreas de terras indígenas no Brasil. A FUNAI ainda reconhece que nas demais regiões do país, como Nordeste, sudeste e sul possui dificuldades quanto a demarcação de terras indígenas dado o avançado processo de colonização e exploração econômica.⁸⁷

Em sua tese de doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional (UNB), Isaías Montanari (2013), analisa o Programa Piloto de Proteção das Terras Indígenas na Amazônia Legal e, mesmo sem pretender aqui discutir os reais interesse – se para o bem ou para mal – dos países europeus quanto a temática indígena no Brasil, é fato que não se pode ignorar - a forte influência que eles exercem na política nacional indigenista, fazendo realmente crer naquelas vozes sobre a internacionalização da Amazônia (Valente, 2010)

Para Montanari (2013, p. 93) o Programa Piloto de Proteção das Terras Indígenas na Amazônia Legal (PPTAL) “tem suas origens numa convergência entre as metas gerais do PPG7 e as disposições legais da política indigenista brasileira”. A regularização fundiária das terras indígenas foi o componente que mais obteve aporte financeiro do PPTAL, consumindo cerca de 80% (oitenta por cento) dos recursos do Projeto, ou seja, U\$13,81 milhões de dólares, cujo financiamento em sua maior parte veio do Governo Alemão (Valente, 2010) com o foco na Amazônia Legal.

Amparado ainda por dados da FUNAI, Montanari destaca que até 1988 somente 14% das terras indígenas haviam sido regularizadas, enquanto que em 2007, com a colaboração decisiva do PPTAL, o índice de regularização de terras indígenas atingiu cerca de 90,5 %. (MONTANARI, 2013, p.116)

No que diz respeito as unidades de conservação, também por força do inciso III, previsto no § primeiro do art. 225 da CF, o Poder Público, aqui de modo especial, o Poder Central, deve definir os espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. As unidades de conservação constituem instrumentos de proteção das áreas naturais.

⁸⁷ Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoed/demarcacao-de-terras-indigenas>. Acesso em: 25 dez. 2015.

No Estado de Roraima, grande parte das unidades de conservação existentes são federais e foram criadas ainda na época do Território Federal, tais como: a Estação Ecológica⁸⁸ de Caracará, Estação Ecológica de Maracá, Estação Ecológica do Niquiá, Reserva Florestal⁸⁹ Parima e o Parque Nacional⁹⁰ do Viruá.

Outras foram criadas após a Constituição Federal de 1988 como a Floresta Nacional⁹¹ do Anauá, Floresta Nacional de Roraima, Parque Nacional do Monte Roraima e Parque Nacional Serra da Mocidade, Resex⁹² Baixo Rio Branco Jauaperi, Floresta nacional Jauaperi e Parque Nacional do Lavrado, este último excluído por ordem da Presidente da República no mês de dezembro 2015.

Segundo o Centro de Estudos e Pesquisas da Amazônia, as Unidades de Conservação criadas pela União Federal somam cerca de 5.842.678 ha, podendo serem retirados os 167.885 referentes ao Parque Nacional do Lavrado que fora excluído, totalizando agora uma área de 5.674.793 ha. Isso significa que toda essa área foi determinada por ato quase imperial da União, seja no período de território, seja no período de estado federado.

⁸⁸Estação ecológica é uma espécie de unidade de conservação, do grupo de proteção integral. Tem como objetivos a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas. Só é permitido o uso indireto dos recursos naturais, ou seja, apenas a utilização que não envolva consumo, coleta, dano, ou destruição desses recursos. É proibida a visitação pública e a pesquisa depende de autorização do Instituto Chico Mendes ICMBIO.

⁸⁹Reserva Florestal também espécie de unidade conservação, do grupo de proteção integral. Tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais, sem interferência humana direta ou modificações ambientais. A visitação pública é proibida, exceto de caráter educacional e também depende de autorização do ICMBIO.

⁹⁰Parque Nacional unidade de conservação bastante conhecida. Também pertence ao grupo de proteção integral. Seu objetivo é preservar ecossistemas de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas, realização de atividades educacionais e de interpretação ambiental, recreação e turismo ecológico, por meio de contato com a natureza. O regime de visitação pública é definido no Plano de Manejo da respectiva Unidade.

⁹¹Floresta Nacional também integra o grupo uso sustentável. Área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas, criadas com o objetivo básico de uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e pesquisa científica voltada a descoberta de métodos de exploração sustentável destas florestas nativas. É permitida a permanência de populações tradicionais que habitam a área, quando de sua criação e visitação pública é permitida.

⁹²Resex pertence ao grupo uso sustentável. Área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, completamente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte. Sua criação visa a proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, assegurando o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

Além das áreas protegidas pela esfera federal, há 2 unidades de conservação municipais (APA⁹³ Itapará– 748.051 ha e APA Xeruini – 1.671.694 ha) nos municípios de Rorainópolis (2001) e Caracaraí (1999) e uma unidade de conservação estadual que é a APA do Baixo Rio Branco – 1.207.650 ha, criada através da Lei 555/2006. (tabela CEPEAM)

Portanto, ao somar tão somente as áreas protegidas definidas pela União Federal, considerando as terras indígenas, atinge-se uma área de 16.019.110 hectares do espaço territorial total do estado de Roraima, de 22.430.318,70 hectares. Não é necessário fazer esforço para concluir pela existência de fortíssima intervenção direta (71,42%) da União Federal no território do Estado de Roraima.

4.5. As restrições quanto ao plantio da cana-de-açúcar no Estado de Roraima através do Zoneamento Agroecológico da cana-de-açúcar – ZAE estabelecido pelo Decreto 6961/2009.

O Zoneamento Agroecológico - ZAE da cana-de-açúcar é mais uma ação política da União que tipifica o poder autocrático, unilateral, quase imperial, que o Estado Federal exerce sobre os territórios dos entes da federação, principalmente nos estados mais vulneráveis economicamente falando, por dependerem de transferências federais. Unilateralmente a União Federal expediu ato normativo aprovando o Zoneamento Agroecológico da cana-de-açúcar (ZAE), determinando ao Conselho Monetário Nacional o estabelecimento de normas para as operações de financiamento ao setor sucroalcooleiro, consubstanciado no Decreto Federal nº 6.961, de 17 de setembro de 2009. O ZAE da cana de açúcar constitui o planejamento macroterritorial do Governo Federal direcionado para a identificação do potencial das terras para expansão da produção da cultura da cana-de-açúcar para produção de etanol e açúcar, tendo em vista o planejamento do uso sustentável das terras, em harmonia com a biodiversidade.

⁹³APA pertence ao grupo uso sustentável. Área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, com atributos bióticos, abióticos, estéticos ou culturais importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas. Tem por finalidade proteger a diversidade biológica. ICMBIO pode estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público.

Na mesma data do decreto, a Presidência da República encaminhou Projeto de Lei à Câmara dos Deputados, que tramita sob o número 6077/2009, com o mesmo teor do decreto, que foi apensado ao PL 3680/2008 e, embora declarado prioritário, encontra-se sem movimentação desde 2009. Na mesma direção também se encontra no Senado Federal, o PLS 626/2011 que dispõe sobre o cultivo sustentável da cana-de-açúcar em áreas alteradas e nos biomas cerrado e campos gerais situados na Amazônia Legal. A matéria já foi aprovada em várias comissões e agora aguarda apreciação na Comissão de Assuntos Econômicos com parecer favorável do relator. A situação revela que as lideranças políticas regionais não possuem poder política para levar a aprovação dos referidos projetos, facilitando o gigantismo do Poder da União sobre a região amazônica.

Os estados do Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima, Pará, Amapá e parte dos Estados de Mato Grosso, Maranhão, Tocantins e Goiás foram excluídos do referido zoneamento; pois, segundo o decreto, esses estados fazem parte do bioma amazônia e/ou peretencem ao bioma Pantanal ou da Bacia do Alto Paraguai, casos do Mato Grosso e Goiás. É útil registrar que os limites da Amazônia Legal não são coincidentes com os limites do bioma Amazônia.

No caso de Roraima, que não tem o domínio de suas terras, sendo relativamente isolado do resto do país, tanto por via fluvial, considerando que a navegabilidade do rio Branco é parcial, quanto por via rodoviária (BR-174), exceto para Manaus, cujo tráfego é interrompido durante o período noturno por imposição unilateral dos indígenas Waimiri-Atroari, cujas terras são atravessadas pela rodovia BR-174; que ainda não possui matriz energética própria e a existente não é interligada ao sistema nacional da ELETROBRÁS; que ainda depende da importação de energia elétrica advinda do país vizinho (Venezuela), agora passa a ter mais uma restrição, que consiste na vedação do cultivo da cana-de-açúcar para fins de produção de energia renovável, no estado de Roraima.

O Brasil é líder mundial em conhecimento e tecnologia de cana-de-açúcar, matéria-prima do etanol, cuja energia é tida como recurso renovável, social e ambientalmente mais correta para uso. Esse tipo de medida preservacionista adotada pelo Governo brasileiro consiste em uma estratégia para consolidar-se como potência ambiental. O interessante é que a observação evidencia que esse tipo de decisão político-administrativa guarda estreita correlação com as proximidades das reuniões internacionais sobre o meio ambiente.

Soa como movimento tático do governo brasileiro para atender interesses articulados da grande produção nacional do Nordeste e do Sudeste; ou conter os interesses das potências agrícolas mundiais que atacam o Brasil com o discurso de que o país não possui condições ou capacidade para cuidar da sua rica biodiversidade, ou de que está preferindo produzir energia ao invés de alimentos. Em 2009 o Brasil foi sistematicamente questionado no âmbito internacional sobre a possível expansão das lavouras pondo em risco a biodiversidade da Amazônia, o clima e até a produção de alimentos. O ZAE da cana-de-açúcar, sem desqualificar suas boas pretensões de ordenamento territorial veio para satisfazer à ordem internacional.

Por exemplo, a título de ilustração, o Decreto nº 6961, de 17 de setembro de 2009 foi editado pouco antes da COP-15 realizada em Copenhague, na Dinamarca. O Brasil, além de defender a redução de emissões de gases do efeito estufa (desmatamento), defendia com autoridade o uso de energia verde renovável. E, tudo indica que para não sofrer chameusamento no aludido encontro, definiu, sem a participação dos entes federativos prejudicados, um conjunto de normas para ordenar a expansão do plantio de cana-de-açúcar no Brasil. A atitude do Governo Federal poderia até ser compreendida pelo ponto de vista estratégico, mas não há como aceitar no princípio federativo um gravame tão desigual entre os entes federados, capaz de impedir em todo seu espaço territorial o plantio determinado produto agrícola.

Não se trata aqui de defender o plantio de cana-de-açúcar na Amazônia, mas há contradições políticas a serem sopesadas. É necessário explicar racionalmente por que os estados amazônicos não podem ser produtores de energia limpa ou tê-la com preço competitivo, enquanto os estados industrialmente mais desenvolvidos podem ainda explorar novas áreas para o cultivo da cana-de-açúcar. O estado de Roraima, apesar de pertencer ao bioma amazônico, apresenta particularidades e potencialidades, como os “lavrados” ou “savanas”, além de aptidão agrícola e pecuária específicas em face de seus recursos hídricos, regimes de chuvas, insolação, luminosidade e outros fatores edafo-climáticos que produzem ambiente agroecológico favorável ao cultivo da cana-de-açúcar.

O ZAE da cana-de-açúcar se caracteriza como mais um ato de império do Poder Central na medida em que intervém no território estadual sem legitimação de consulta prévia

ou de oitiva das suas lideranças políticas, sindicais e sociais; o ato atingiu o desenvolvimento da produção de energia limpa que estava em fase inicial no estado de Roraima, pois desde 2007 havia sido iniciado processo de licenciamento para construção de Usina de processamento de cana-de-açúcar a ser instalada no município de Bonfim, interior do estado, antes mesmo da edição do Decreto nº 6754, de 28 de janeiro de 2009, que regulamentou a Lei 10.304/2001 (Lei Marluce).

A iniciativa foi obstada por ações do Ministério Público Federal e pelos demais órgãos de representação da União Federal desde ano de 2008, tendo como principal alegação que o órgão ambiental estadual (FEMACT) não teria competência para expedir licença prévia para o referido empreendimento, por se tratar de terras públicas federais e a existência de vícios no EIA/RIMA apresentado, segundo o MPF. O licenciamento prévio foi concedido em 15.07.2009 e o mérito da primeira ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal, sob o nº2008.42.00.002022-5 para impedir o licenciamento do empreendimento acabou sendo extinta sem julgamento do mérito, por força inclusive, do Decreto nº 6961/2009.

Sem uma análise judicial definitiva quanto ao prosseguimento do licenciamento e, diante da edição do decreto proibitivo, o Ministério Público Federal ingressou com nova demanda no ano de 2012 (ACP nº 4526-35.2012.4.01.4200) visando obter em caráter de urgência a suspensão do processo de licenciamento, o cancelamento da licença prévia e de instalação e ainda a determinação para empresa responsável pelo investimento não desenvolver qualquer atividade de pesquisa, construção, instalação, plantação, obtenção de empréstimos bancário para financiamento do empreendimento relacionado a implantação da Usina de Etanol, produção de energia e plantação de cana-de-açúcar no Estado de Roraima. Em cognição definitiva, pugnou pela confirmação do pedido liminar, a declaração de nulidade das licenças ambientais concedidas, por violar o zoneamento agroecológico previsto no Decreto nº 6961/2009. (Inicial da ACP nº 4526-35.2012.4.01.4200).

Chama atenção na apreciação judicial da liminar, o fato do juízo federal não permitir o ingresso do Estado de Roraima no feito, fundando-se em que a demanda não seria contra ele e que não sofreria consequências jurídicas do que fosse ali decidido. E mais, que poderia haver

interesse político, a ser discutido em seara própria. Foi obtido pelo Ministério Público Federal e IBAMA, o seguinte provimento jurisdicional:

Desse modo, defiro parcialmente a liminar requerida, tão somente para que a FEMARH suspenda a expedição de licenças que visem o aumento das áreas já existentes de plantio da cana-de-açúcar ou de novas áreas, até ulterior deliberação, ficando facultado o prosseguimento do processo de licenciamento.

Da mesma forma, fica a empresa Biocapital proibida de plantar em novas áreas ou aumentar as já existentes, ficando facultado o prosseguimento do licenciamento.

(decisão liminar contida na ACP nº 4526-35.2012.4.01.4200)

No mês de janeiro de 2015, ante a ausência de contestação da empresa responsável pelo empreendimento e manifestação do Ministério Público Federal sem pugnar pela produção de provas, houve o julgamento antecipado da lide, julgando procedente a pretensão deduzida para ordenar à ré FEMARH a suspensão do processo de licenciamento ambiental e o cancelamento da licença prévia concedida, condenar a FEMARH na obrigação de proibir qualquer licenciamento ambiental de empreendimentos cuja atividade seja a produção de cana-de-açúcar no Estado de Roraima enquanto não for alterado o zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar no Brasil (Decreto nº 6961/2009), permitindo a atividade, ou esta seja liberada para o local, através de lei federal. E, por fim, condenar a BIOCAPITAL na obrigação de não realizar a atividade no Estado de Roraima, enquanto não for alterado o zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar no Brasil.⁹⁴

Extrai-se da movimentação processual dos autos da ACP nº 4526-35.2012.4.01.4200 que ainda não houve trânsito em julgado da decisão uma vez que a parte ré manejou recurso de apelação em 27.02.2015 e as contrarrazões foram apresentadas pelo MPF em 08.10.2015, não havendo indicação sobre a subida dos autos ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, com sede em Brasília.

Note-se que, enquanto o Ministério Público Federal e os órgãos que representam a União no Estado de Roraima, nos limites legais de suas respectivas atuações e independências, realizavam árduo trabalho para inviabilizar qualquer tentativa de produção de cana-de-açúcar com viés econômico em parte do solo roraimense, o mesmo órgão ministerial

⁹⁴ Parte dispositiva da sentença judicial de primeiro grau na ACP nº 4526-35.2012.4.01.4200.

representado por outro agente, também nos limites legais de sua respectiva atuação e independência mantinha, no Estado do Acre posição institucional bastante diferente, utilizando-se de Termo de Ajustamento de Conduta celebrado em 15 de abril de 2009 para solucionar as divergências, também pouco antes da edição do decreto proibitivo, apesar de o Acre ter cobertura vegetal de florestas ombrófilas, mas com o poder definido sobre suas terras.

O acordo entre os representantes da Álcool Verde S/A e o Ministério Público Federal com atuação no Estado do Acre permitiu a compatibilização da instalação do empreendimento, o meio ambiente e a produção sustentável do Estado do Acre, comprometendo-se a empresa interessada observar 16 condições que passo a descrever inteiramente a seguir:

- 1) A empresa não utilizará o fogo em qualquer etapa da lavoura da cana-de-açúcar e não adquirirá essa matéria-prima de qualquer produtor que faça uso da queima da cana como procedimento prévio da colheita, ressalvando-se os casos de incêndios acidentais ou criminosos, devidamente comunicados às autoridades competentes;
- 2) A empresa realizará a plantação de cana-de-açúcar em áreas antes utilizadas preferencialmente como pastos, não suprimindo qualquer vegetação de mata nativa para instalação dessa lavoura, e não adquirirá a matéria-prima de produtores que tenham suprimido vegetação de mata nativa, recentemente, a fim de plantar cana-de-açúcar;
- 3) A empresa somente poderá arrendar áreas para plantio de cana-de-açúcar que estejam devidamente licenciadas pela autoridade ambiental competente;
- 4) A empresa acompanhará trimestralmente, pelo período de validade da outorga de uso da água recebida, dinâmica dos igarapés e rios utilizados como fontes hídricas do empreendimento, identificando os impactos negativos gerados, tanto no que tange à vazão e ao volume de água, quanto no que diz respeito à contaminação por produtos utilizados na produção e processamento da cana-de-açúcar e do álcool (Temperatura, pH, DQO, Nitrogênio Amoniacal, Nitrogênio Nitrato, Turbidez, Condutividade, Sólidos Totais e Potássio);
- 5) A empresa se comprometerá a realizar estudo sobre os lençóis freáticos existentes na área de entorno da usina e priorizará a adução hídrica de poços, a fim de diminuir sua demanda por água proveniente de rios e igarapés;
- 6) A empresa promoverá, nos próximos 10 anos, o aperfeiçoamento do mecanismo industrial de processamento de cana, a fim de reduzir a utilização de água na obtenção do álcool anidro e hidratado em 10%, meta esta que terá como referência os dados constantes no EIA/RIMA divulgado pelo próprio empreendedor (0,5 m³ t cana processada – pg. 43 do EIA)

- 7) A empresa compromete-se a cessar, imediatamente, a adução de água de rios e igarapés para o empreendimento se ocorrer redução de volume desse cursos hídricos que comprometa o consumo doméstico da população local;
- 8) A empresa prestará apoio às famílias que vivam na zona rural e dependam economicamente dos igarapés e rios utilizados pelo empreendimento, devendo tal apoio consistir em oferecimento de empregos e/ou outras medidas de compensação socioeconômica às pessoas prejudicadas diretamente em sua atividade econômica na área de influência da empresa;
- 9) A empresa deverá identificar as áreas de preservação permanente nas áreas arrendadas para o plantio de cana-de-açúcar e, caso estejam antropizadas, promover sua recuperação, por meio de plantação de mudas e/ou isolamento de área;
- 10) A empresa se responsabilizará por todas as supressões de áreas de preservação permanente e de reserva legal, que por ventura venham a ser por ela realizadas, nas áreas arrendadas para o plantio da cana-de-açúcar;
- 11) A empresa acompanhará anualmente, por meio de plano de monitoramento, o impacto no solo resultante da aplicação da vinhaça, na lavoura da cana-de-açúcar, devendo cessar a aplicação, se alcançarem níveis intoleráveis, de acordo com parâmetros técnicos ambientais adotados pela Resolução CEMACT nº 04, de 27/6/2008;
- 12) A empresa deverá realizar, após 5 (cinco) anos de funcionamento, estudo sobre o impacto gerado em solo e água pelos produtos agrotóxicos (fertilizantes, herbicidas, pesticidas, etc) efetivamente utilizados para a cultura da cana-de-açúcar. Tal estudo será realizado em duas áreas piloto, representativas do bioma local, selecionadas em função do tipo do solo e em comum acordo com os órgãos ambientais. Para as análises de solo, será obedecida a metodologia referida no anexo II da Resolução CEMACT 4/2008 e as amostras de água serão coletadas de cursos hídricos adjacentes à cultura, em pontos a montante e jusante da área. Os resultados analíticos deverão ser comparados com os padrões de qualidade da água definidos na Resolução CONAMA 357 de 17 de março de 2005. Ocorrendo alterações prejudiciais ao solo agrícola ou a água, a empresa deverá suspender a aplicação de agroquímicos e de imediato comunicar o fato ao órgão ambiental competente, o qual poderá determinar, caso necessário, a realização de estudos complementares;
- 13) A empresa incentivará a plantação de cana-de-açúcar em rotação com outros gêneros alimentícios, evitando o regime de monocultura, mitigando os danos produzidos no solo e privilegiando, nessa rotação, parceria com os pequenos produtores locais;
- 14) A empresa compromete-se a proteger os sítios arqueológicos localizados nas áreas arrendadas, de acordo com as recomendações do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), bem como orientar os proprietários dessas áreas sobre a importância de proceder ao tombamento dos geoglifos juntos aos órgãos competentes;
- 15) A venda do álcool anidro e hidratado combustível se destinará prioritariamente para mercado consumidor acriano, comprometendo-se o empreendedor a praticar preços de mercado compatíveis com as médias identificadas pelo Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA) da Universidade de São Paulo, respeitando as condições de logística e custos de produção no Estado do Acre;

16) A empresa se responsabilizará por todos os danos ambientais comprovadamente gerados pelo empreendimento, assegurando-se amplo direito de defesa.

A empresa Álcool Verde S.A, instalada no município de Capixaba, no Estado do Acre, cumpriu as exigências ambientais e, no dia 01 de setembro de 2010, deu início ao primeiro processo industrial de produção de álcool hidratado no referido estado amazônico.

O objetivo de retratar estes dois casos (BIOCAPITAL/RR e ALCOOL VERDE/AC) foi para demonstrar, de modo concreto, o quanto a ausência de domínio do Estado de Roraima sobre suas próprias terras, cuja efetiva transferência sempre foi postergada pelo Poder Central, tem contingenciado e restringido o desenvolvimento de sua produção agropecuária, potencializando as dificuldades enfrentadas pelos empreendedores.

Essa postura de certa esquizofrenia político-administrativa reflete as contradições existentes no interior do próprio Estado Federal, frutos dos embates dos interesses econômicos e político-ideológicos que fazem parte das estruturas administrativas do poder estatal. De um lado, os formuladores e executores das ações estatais responsáveis pelo desenvolvimento da produção sustentável; de outro, aqueles que defendem a sustentabilidade forte do território e/ou que são responsáveis pela função controle da gestão pública.

O ZAE- da cana-de-açúcar ainda está em vigor, mas vale lembrar que, posteriormente a sua edição, foi aprovado o Macrozoneamento Ecológico Econômico da Amazônia Legal (Decreto nº 7.378/2010). O Macro ZEE retira a função de coração da floresta amazônica, de parte expressiva do território do Estado de Roraima, institucionalizando esse espaço como corredor de integração Amazônia-Caribe, apropriado a produção agropecuária com a diversificação dos sistemas de produção. Assim sendo, a União alimenta a expectativa para um novo ordenamento para as políticas públicas da região.

4.6. O Estado de Roraima como corredor ecológico no Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia e sua posição estratégica com os países fronteiriços e do Caribe Central.

Na terceira parte da presente pesquisa, no item 3.6, foi destacada a importância do Macrozoneamento Econômico-Ecológico da Amazônia Legal (Decreto nº 7.738/2010),

espécie de instrumento de planejamento territorial para o desenvolvimento sustentável da região amazônica, que a União tem procurado difundir para os entes federativos, em especial para os órgãos da própria União Federal e os estados amazônicos, assim como para as demais entidades não governamentais ligadas à preservação do meio ambiente e indígena.

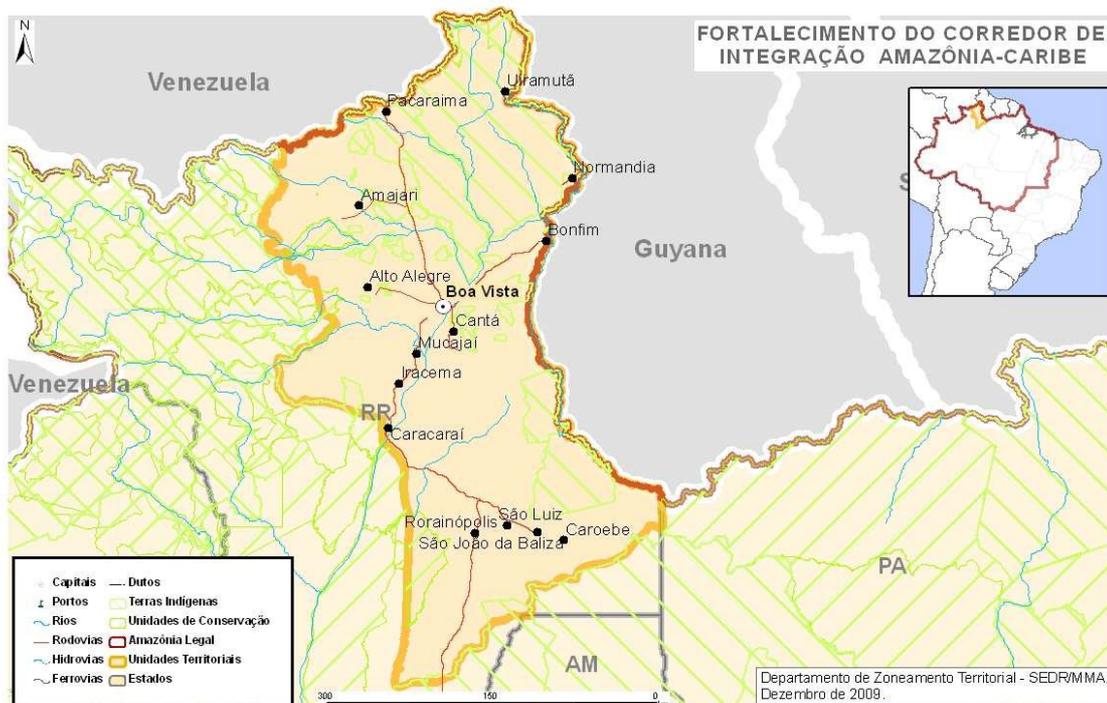
Entre seus fundamentos o MacroZEE admite ser mais do que um instrumento para a gestão, “constitui um processo de mudança institucional, vale dizer, um processo de implementação de regras que conduzam à organização eficaz da sociedade e de sua base econômica, em conformidade com os princípios e práticas da sustentabilidade. Além de seu caráter técnico é, sobretudo, um instrumento político, de negociação entre os diversos interesses envolvidos”. Enfim, um instrumento de compatibilização entre os atores e a própria natureza.⁹⁵

O Macrozoneamento Econômico-Ecológico da Amazônia Legal acabou definindo um novo perfil para o Estado de Roraima no cenário amazônico, agora configurado como território-rede, situado em um espaço denominado Corredor Amazônia-Caribe. Importante ressaltar que o território roraimense sempre foi considerado tipicamente amazônico pela União Federal, sem que tenha sido feita avaliação técnico-científica consistente sobre as peculiaridades de seu bioma, posição de ligação com os países vizinhos e até mesmo aptidão de suas terras e características de seu povoamento. Pelo referido documento, o Governo Federal reconhece de modo expresso que Roraima apresenta realidade diferenciada em relação ao coração florestal das terras amazônicas.

Dessa forma, o espaço de Roraima é concebido como um território-rede, com seu povoamento consolidado e com ligações ou potenciais de ligações com outros estados, mas sobretudo com os países da fronteira Norte e do Caribe, enfim com capacidade de produzir uma certa malha territorial integradora. A União apresenta proposta específica para o fortalecimento do corredor de integração Amazônia-Caribe, cujo mapa abaixo é bastante elucidativo:

⁹⁵(mma.gov.br : o papel do MacroZEE frente aos desafios da sustentabilidade da Amazônia).

Figura 10 – Mapa demonstrativo do fortalecimento do corredor de integração Amazônia-Caribe



Em arremate sobre o território-rede roraimense ainda esclarece suas características:

Este território-rede (Figura 3) 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), campinaranas 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. [...]

A concepção federal leva em consideração, oportunamente, a posição geopolítica regional do Estado de Roraima, prospectando com maior conectividade econômica, social e cultural com o Caribe, favorecido por uma malha rodoviária em bom estado de conservação, tendo como principal eixo rodoviário a BR-174 que liga Manaus a Boa Vista rumo à Venezuela e ao Caribe. Destaca a forte ligação com a Venezuela, país rico em Petróleo (combustível fóssil) e que abriga um grande potencial hidrelétrico que já vem sendo usado pelo estado brasileiro.

A integração física da faixa de fronteira Brasil-Venezuela já havia merecido atenção de Haroldo Amoras, descrevendo a rodovia que parte de Manaus até Santa Elena de Uairen, Ciudad Bolívar rumo ao Caribe e a existência da demanda dos estado-fronteiriços para que seja efetuada a integração aérea de Boa Vista com o sul da Venezuela (Puerto Ordaz) e o Caribe. O autor ressalta a importância do espírito de cooperação nas mais diferentes áreas, “seja no âmbito da complementaridade econômica, na integração cultural, nas parcerias em educação, saúde, segurança, e ação social, (...), condições adequadas de atendimento ao cidadão comum e aos empresários que diariamente atravessam a linha de fronteira.” (SANTOS H.E.A, 2009, p. 65).

O MacroZEE também reconhece a BR-401 como principal eixo de integração com a República da Guiana e sua capital, Georgetown. As atividades econômicas mais expressivas desse país vizinho de Roraima são a bauxita e a cana-de-açúcar, que como já demonstrado, se encontra vedada no território roraimense, pelo decreto federal e por decisão da Justiça Federal, por enquanto. O eixo Roraima-Georgetown configura, portanto oportunidade de acesso ao mercado caribenho. É importante destacar existência da Comunidade do Caribe, uma espécie de bloco de cooperação econômica e política das ex-colônias de potências européias, cuja sede fica em Georgetown, capital da República da Guiana.

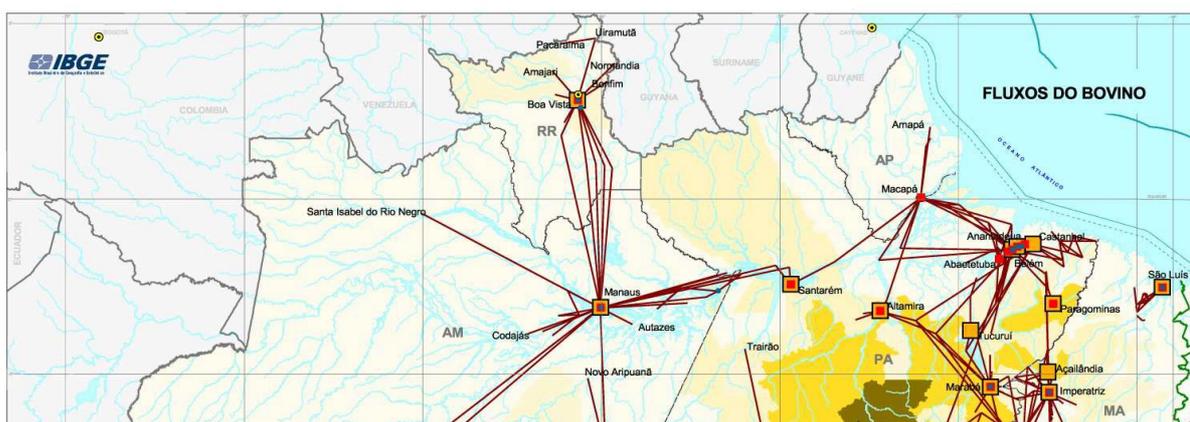
Contribui para o novo perfil estadual trazido pelo MacroZEE, a consideração de que que seu espaço territorial central não se encontra no núcleo das pressões sobre a floresta, não obstante ser necessária melhor fiscalização quanto a exploração madeireira, que constitui produto da pauta de exportações do Estado e melhoria de renda especialmente para aqueles assentamentos conduzidos pelo INCRA projetados pelo próprio Governo Federal, onde se desenvolve principalmente a agricultura familiar.

Merece maior destaque o reconhecimento de que a região apresenta alta vocação para agricultura, em especial o arroz, mandioca e milho, além do tomate regional, banana e laranja embora ainda com baixa produção. O novo ordenamento territorial para a Amazônia, ao contrário do ZEE da cana-de-açúcar, sequer veda a produção de soja, muito embora alerta a necessidade de orientar as áreas de expansão do referido produto agrícola, a partir do zoneamento econômico-ecológico do estado e o pelo zoneamento agrícola de risco climático da cultura da soja, elaborado para EMBRAPA.

Sobre a atividade agropecuária o MacroZEE detectou maior incidência na porção sul do estado, mas que ainda se desenvolve de forma extensiva e com baixo rendimento, o que de fato acontece e precisa haver uma mudança no setor para aproveitar melhor o espaço territorial e obter maior resultado na produção de carnes.

O sítio do Ministério do Meio Ambiente disponibiliza mapas de fluxo estabelecido pelo MacroZEE⁹⁶ em que pode ser observado a importância do Estado de Roraima na malha de integração com outros estados e, conseqüentemente ao países vizinhos e o próprio Caribe. Vejamos:

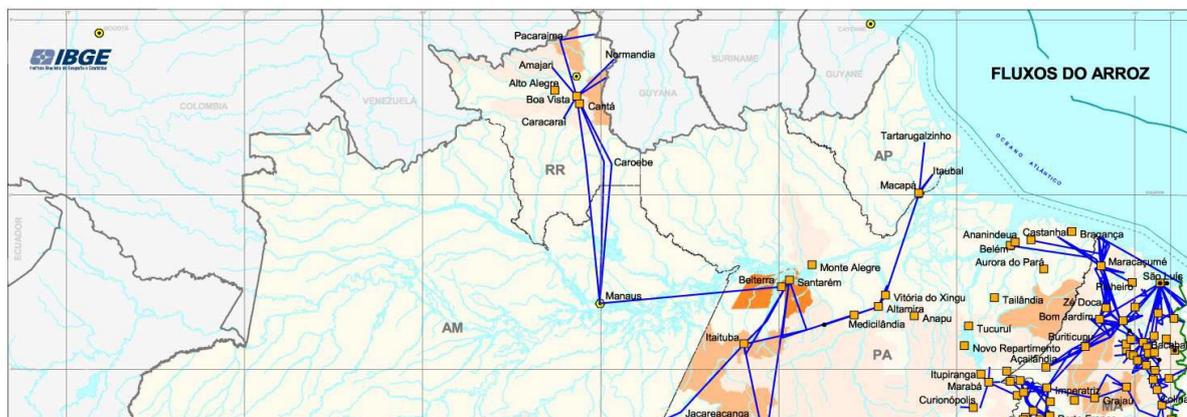
Figura 11 – Mapa demonstrativo do fluxo estabelecido pelo MacroZEE referente ao fluxos do Bovino



Fonte: IBGE

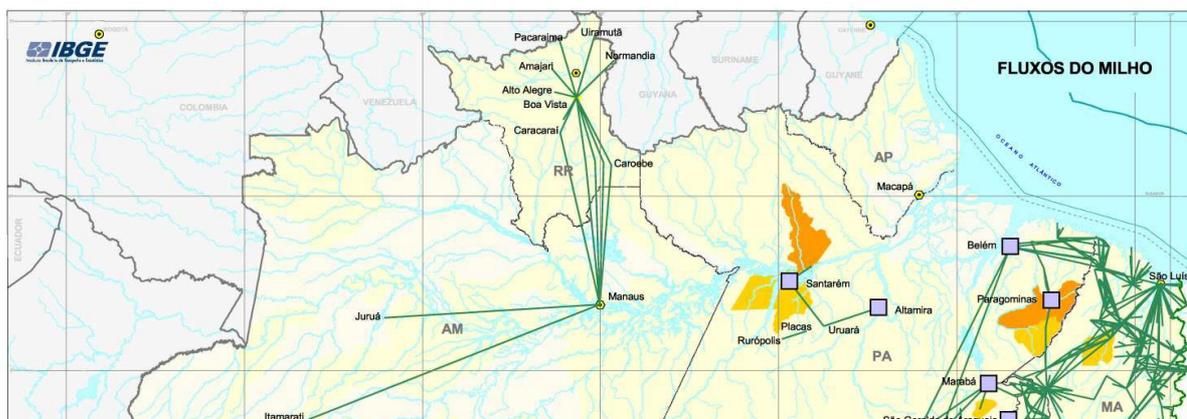
⁹⁶Disponível em: <http://www.mma.gov.br/component/k2/item/8203>. Acesso em: 28 dez. 2015.

Figura 12 – Mapa demonstrativo do fluxo estabelecido pelo MacroZEE referente ao fluxos do Arroz



Fonte: IBGE

Figura 13 – Mapa demonstrativo do fluxo estabelecido pelo MacroZEE referente ao fluxos do Arroz



Fonte: IBGE

É possível concluir, portanto, que, em termos de planejamento e estratégia formalizados pelo MacroZEE, tanto a União quanto os estados da Amazônia Legal, em especial o Estado de Roraima, precisam mobilizar suas forças políticas, econômicas e sociais, para obterem a legitimação possível em termos de comprometer-se com os princípios, critérios e práticas da sustentabilidade, capazes de promover o desenvolvimento para região amazônica e a melhoria de vida de todos os amazônidas. A permanência de conflitos federativos expressos pelos impasses político-administrativos nas áreas fundiária e ambiental

elevam os custos de oportunidade para sociedade roraimense, não assegurando, de forma eficiente, o equilíbrio ecológico e, muito menos, a melhoria do nível de bem-estar das populações atingidas por essas ações

4.7. O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Estado de Roraima: atual fase e perspectivas para o desenvolvimento sustentável.

A ideia de zoneamento das regiões do ponto de vista sócio-econômico não é novidade em termos de legislação. A concepção do zoneamento geoeconômico nasceu durante o Estado Novo, em 1939,⁹⁷ tendo Getúlio Vargas se referido à criação de zonas geo-econômicas em cada estado e em grupos de Estados (regiões), além de delimitar qual seria a competência de cada instância de governo na gestão dessas zonas. Para Vargas o zoneamento geo-econômico do território estadual ficaria sob jurisdição do governo estadual; o zoneamento geo-econômico de dois ou mais territórios seria de competência federal.

Foram, porém, as preocupações com os conflitos fundiários e com a questão agrária que levaram o Estado Federal a promover o planejamento do território, quanto aos aspectos relativos, ao domínio, posse, uso e destinação do território nacional e de suas regiões. O agravamento das disputas por terras e da violência no campo a par do rápido crescimento demográfico brasileiro ensejaram a construção do Estatuto da Terra, institucionalizado pela Lei n. 4.504/64.

A concepção de zoneamento formalizada pelo Estatuto da Terra consistiria na realização de estudos para o zoneamento do país em regiões homogêneas do ponto de vista sócio-econômico e das características da estrutura agrária, visando definir:

- I - as regiões críticas que estão exigindo reforma agrária com progressiva eliminação dos minifúndios e dos latifúndios;
- II - as regiões em estágio mais avançado de desenvolvimento social e econômico, em que não ocorram tensões nas estruturas demográficas e agrárias;
- III - as regiões já economicamente ocupadas em que predomine economia de subsistência e cujos lavradores e pecuaristas careçam de assistência adequada;

⁹⁷ VARGAS, Getúlio. **A divisão do país em zonas geo-econômicas**. Discurso pronunciado no encerramento da Conferência Nacional de Economia e Administração, a 18 de novembro de 1939.

IV - as regiões ainda em fase de ocupação econômica, carentes de programa de desbravamento, povoamento e colonização de áreas pioneiras. (Estatuto da Terra, Lei n. 4.504/64, art. 43).

A União não realizou referidos estudos para o zoneamento agrário e sócio-econômico do país; mas, se o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA o tivesse realizado, o território do estado de Roraima seria classificado na “Zona IV - as regiões ainda em fase de ocupação econômica, carentes de programa de desbravamento, povoamento e colonização de áreas pioneiras”. Assim sendo seriam recomendadas ações estatais sob a forma de programas de desbravamento, povoamento e colonização de áreas pioneiras, dentro do escopo ideológico dominante no período, que consistia no nacional-desenvolvimentismo, que privilegiava o crescimento econômico.

Há outras propostas federais de intervenção no território com algum tipo de alusão em relação ao planejamento territorial, como a Lei nº 6.513, de 20/12/77, que dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; assim como há a Política Agrícola (Lei 8171/81) que fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal. São propostas que não promovem a intervenção direta e autocrática do Poder Central sobre os territórios de domínio dos estados-membros da Federação.

Ocorre que a partir do final da década de 1980, observa-se que há uma lenta, mas progressiva mudança do referencial ideológico do nacional-desenvolvimentismo, que privilegia o crescimento econômico e o produtivismo, para a visão do desenvolvimento sustentável, dentro da vertente que privilegia o equilíbrio ecológico.

Observa-se, porém, que o principal instrumento de planejamento ecológico do território já existia desde 1981, que seria o zoneamento ambiental, instituído pela Lei nº 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente. E especificamente para a Amazônia Legal, o Governo Federal veio a estabelecer um Programa de ZEE já em 1991. Bertha Becker e Egler chamam atenção, porém, para a considerável imprecisão quanto ao significado à época do ZEE:

Domina uma concepção biofísica do ZEE; é entendido como instrumento para transformar a Amazônia em santuário, ou pelo contrário, para liberar áreas ao uso predatório, ou ainda, na melhor das hipóteses como zoneamento agrícola.

De fato, a visão ecocêntrica dominou durante a década de 1990, até pela influência da Rio-92, as instâncias decisórias dos órgãos de gestão do meio ambiente, enfatizando a dominância do “locus” em relação aos aspectos sócio-econômicos. Gradativamente esse enfoque foi se flexibilizando no sentido de incorporar com maior peso na análise da questão ambiental, os fatores sociais e econômicos. Na atualidade o zoneamento encontra-se regulamentado pelo Decreto nº 4.297/2002, alterado pelo Decreto 6288/2007.

O Poder Central da República instituiu o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) por decreto, ou seja, trata-se de instrumento de gestão que não tramitou pelo Congresso Nacional, carecendo de legitimidade política, no sentido de não ter tido o voto das representações políticas dos estados da Federação.

O Governo Federal estabeleceu o ZEE como instrumento obrigatório de organização do território para os órgãos públicos e privados, na implantação de seus planos, obras e atividades, estabelecendo medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade (Decreto 4.297/2002, art. 2º). Na sequência deste artigo, o Governo Federal assegura que, dessa forma, mediante instrumentos de controle, fica garantido “o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população”. A desconexão funcional entre meios e objetivos, além de refletir a inconsistência interna do instrumento de planejamento, reflete sua clara natureza ideológica, quase que messiânica.

Trata-se de concepção de engenharia sócio-ambiental em que o planejamento e o controle do território são apropriados como espécie de monopólio do Estado Federal. Os rebatimentos espaciais dessa concepção são particularmente impactantes sobre os estados da Amazônia Legal e, em particular, sobre os estados econômica e financeiramente mais dependentes das transferências de recursos federais, associadas à vulnerabilidade institucional relativa à fragilidade intrínseca do federalismo fundiário, hiperconcentrado no Poder Central da República.

Sem o domínio de seu território, o estado-membro não tem poder para decidir sobre porções ou partes do mesmo, pois o ente estatal não tem competência para definir política efetiva de ocupação, uso e destinação do território; a instituição do direito de propriedade de terras revela-se assim precária, na medida em que a União não conseguiu organizar estrutura administrativa capaz de atender as demandas de regularização fundiária da agricultura familiar e de outros segmentos da sociedade. Adicionalmente, o processo de transferência já se arrasta por duas décadas e meia, desde a implantação dos estados de Roraima e do Amapá (1991), sem se efetivar referidas transferências, na plenitude, mas apenas parcialmente. As terras permanecem, na sua maioria, como terras públicas federais.

O ZEE apresenta portanto, um viés técnico e outro político. É técnico quando se ocupa de técnicas de planejamento territorial; é político quando, mediante métodos próprios, se propõe intervir na realidade, servindo de base às decisões estatais que afetem a posse, o uso e destinação do território, tendo em vista a implantação do desenvolvimento sustentável.

Em detalhamento da metodologia para execução do zoneamento econômico-ecológico pelos estados da Amazônia, liderados por Bertha Becker e Claudio Egler, realizado em maio de 1996, já se deparava com os seguintes questionamentos sobre a Amazônia: deve a região ser a reserva ecológica do planeta ou uma fonte de riqueza? A qualidade ambiental significa oposição ou oportunidade quanto ao crescimento econômico?

O Governo Federal defende a tese de que o zoneamento econômico-ecológico oferece oportunidade de crescimento econômico e o uso dos recursos naturais com ecoeficiência, de modo a possibilitar o desenvolvimento sustentável local. Pretende-se com ele romper com o padrão de crescimento predatório e de ocupação desorganizada do território, apostando na criação de novos padrões de crescimento econômico, que concilie equilíbrio ecológico e equidade social. Seria modelo de desenvolvimento sustentável para a região amazônica, condizente com um novo modo de produzir e incluir.

Para Bertha Becker e Egler “a gestão do território é uma prática indispensável para efetuar essa passagem. As suas maiores funções são o zoneamento, o monitoramento dos efeitos do desenvolvimento, os problemas da degradação ambiental e o fortalecimento das normas embutidas na legislação. E o zoneamento é o instrumento mais importante, que se

tornou disponível recentemente devido aos avanços tecnológicos na década de 1980 (BECKER e EGLER, 1996).

No caso de Roraima esta pergunta é inevitável: como então construir o Zoneamento Econômico Ecológico – ZEE de um estado que sequer ainda possui plenamente a gestão de suas terras dada a absoluta inércia da União ou mesmo interesse em sentido contrário?

A maioria dos estados que compõem a região amazônica não tinha concluído o seu zoneamento econômico ecológico até o ano de 2010⁹⁸ ou concluído o ZEE, mas não aprovado pelo Governo Federal, entre eles o Estado de Roraima.

As pressões políticas por sustentabilidade ambiental se traduziram em diversas vertentes e movimentos ecológicos, organizados na Europa e nos Estados Unidos, com inúmeros rebatimentos nos países periféricos, que no Brasil foram organizados a partir de São Paulo, através de seus intelectuais engajados nas causas da sustentabilidade e dos direitos humanos. Esses movimentos se traduziram em ações de “lobbies” sobre o Congresso Constituinte que produziu a Constituição Federal de 1988.

A história dos esforços de construção do planejamento territorial do Estado de Roraima remonta à década de 1990, quando o governo estadual planejava o aproveitamento do potencial hidrelétrico de aproximadamente 872 Mw do rio Cotingo, na gestão do governador Ottomar Pinto. Foi concluída uma proposta preliminar de zoneamento ecológico-econômico da bacia do rio Cotingo, a qual se tornou inerte, pois não conseguiu prosperar face às resistências e dificuldades impostas pelos movimentos ambientalistas e pelas entidades de defesa dos direitos dos povos indígenas, considerando que o “locus” da ação deste planejamento da construção da hidrelétrica do rio Cotingo se situava na Terra Indígena Raposa-Serra do Sol. Do ponto de vista da ecoeficiência ou eficiência ambiental, medida pela relação quantidade de energia produzida em Mw por km² (Mw/Km²), Cotingo apresenta o melhor índice de ecoeficiência da Amazônia Legal, que varia de 4,892 Mw/km² a 5,05 Mw/km².

Citado exemplo demonstra de forma objetiva a natureza do ZEE como ferramenta de planejamento territorial. A rigor o ZEE é espécie de ferramenta de pactuação política sobre a ocupação, uso e destinação do território, onde as condições ambientais e seus vetores não

⁹⁸ O Macrozoneamento da Amazônia Legal aprovado em 2010 relacionou a situação dos zoneamentos nos estados da Amazônia, sendo que a maioria deles não tinha ainda o instrumento devidamente aprovado.

determinam, necessariamente, a decisão final sobre a intervenção no território, mas a conjunção dos fatores sócio-ambientais. No caso específico do aproveitamento hidrelétrico, apesar dos estudos do Comitê Coordenador dos Estudos Energéticos da Amazônia - ENERAM (1972) demonstrarem que Cotingo é extremamente ecoeficiente do ponto de vista ambiental, mas acabou por prevalecer o vetor socioambiental relativo aos direitos humanos dos povos indígenas.

A EPE - Empresa de Pesquisa Energética responsável pelos estudos mais recentes sobre os aproveitamentos hidrelétricos de Roraima fez o seguinte registro sobre a decisão do Governo Federal de não efetuar a atualização dos referidos estudos de Cotingo:

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 No 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.

O Governo Federal suspendeu os estudos sobre Cotingo, optando pelo aproveitamento hidrelétrico do rio Branco, cujo índice de ecoeficiência é bem inferior ao da bacia hidrográfica do rio Cotingo.

A segunda iniciativa de planejamento territorial do ponto de vista da metodologia do zoneamento ecológico-econômico de iniciativa estadual consistiu na contratação da Companhia de Pesquisa de Recursos Naturais – CPRM ou Serviços Geológicos do Brasil, para elaboração do ZEE-RR. A versão do ZEE/RR produzida pela CPRM lastreou, com adaptações, o projeto de ZEE-RR do governo estadual, institucionalizado pelas Leis Complementares n° 143/2009, de 15/jan/2009, e 144/2009, de 06/março/2009, as quais instituíram o Sistema de Planejamento e Ordenamento Territorial do Estado de Roraima e o ZEE como seu principal instrumento.

O ZEE/RR assim configurado foi submetido à instância gestora do Governo Federal, para efeito de avaliação e decisão sobre o encaminhamento a ser dado à proposta. Ocorre que logo a seguir foi aprovada a Medida Provisória n. 454, de 28/01/2009, convertida na Lei

Federal nº 11.949/2009, e editado o Decreto nº 7.256/2009⁹⁹, regulamentando a Lei nº.10.304/2001, que dispõem sobre a transferência das terras para o Estado de Roraima.

Simultaneamente, referido decreto condicionou a transferência das terras à criação das seguintes unidades de conservação em processo de instituição: Reserva Extrativista Baixo Rio Branco Jauaperi, Floresta Nacional Jauaperi; 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.¹⁰⁰ (Redação dada pelo Decreto nº 8.586, de 2015).

Ocorre que essas unidades de conservação propostas em 2009 não estavam detalhadas nos estudos da CPRM, que foram realizados em 2002. Ademais o governo estadual não concordava com a criação das unidades de conservação Reserva Extrativista Baixo Rio Branco Jauaperi – RESEX Jauaperi e do Parque Nacional dos Lavrados. A primeira, porque referida UC proposta pelo Governo Federal se situa em terras localizadas fora da faixa de fronteira, as quais já são registradas sob a titularidade do Estado de Roraima, em cartório de Registro de Imóveis; assim sendo, não são objeto da transferência prevista no Decreto nº 7.256/2009.

O Estado de Roraima também não recepcionou a proposta de criação do Parque Nacional dos Lavrados por duas razões: primeiro porque se trata de ecossistema com imensas áreas protegidas nas terras indígenas; segundo porque existem fortes resistências políticas da sociedade local, contrária à criação da referida UC. Em relação à criação da Floresta Nacional Jauaperi, o governo estadual contrapropôs adequação da área, mediante sua redução.

As negociações não chegaram a bom termo, apesar de ter havido avanços, sendo o principal empecilho ao ajuste entre o Estado de Roraima e a União, a intransigência do governo federal quanto à manutenção da criação do Parque Nacional do Lavrado, que

⁹⁹ § 1º A transferência de que trata o caput será feita considerando:

I - a exclusão das áreas:

.....

d) das seguintes unidades de conservação em processo de instituição: Reserva Extrativista Baixo Rio Branco Jauaperi, Floresta 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.

¹⁰⁰ Trata-se da Floresta Nacional de Roraima. Este ajuste foi efetuado nove meses depois da MP n. 454/2009, de janeiro/2009, através da Lei nº 12.058, de 13/outubro/ 2009, que manteve o nome original de Floresta Nacional de Roraima: **Art. 44.** A Floresta Nacional de Roraima, criada pelo Decreto nº 97.545, de 1º de março de 1989, passa a ter uma área de 167.268,74 ha (cento e sessenta e sete mil, duzentos e sessenta e oito hectares e setenta e quatro centiares)...;

somente veio a ser rompida em 2015, com o Decreto nº 8.586/2015, que excluiu esta condicionante do processo de transferência das terras da União para o estado de Roraima.

Além das condicionantes estabelecidas pela lei da transferência das terras da União para o estado de Roraima, a sociedade roraimense, assim como toda a sociedade rural brasileira, foi impactada logo adiante, principalmente a Amazônia, pelas novas regras do Código Florestal de 2012 (Lei nº 12.651/2012), que inclui o CAR – Cadastro Ambiental Rural¹⁰¹.

Os fatos acima apresentados ou relatados revelam de forma cristalina a imbricação do direito de uso do território, com o direito de propriedade das terras. Envolve, portanto, pelo menos três dos cinco direitos fundamentais do brasileiro, que são os pertinentes a inviolabilidade do direito à liberdade, à segurança e à propriedade conforme estabelece o art. 5º, da Constituição Federal (CF)¹⁰², além de implicar na discussão das relações federativas do Estado de Roraima com a União (Poder Político Central).

O estabelecimento de regras do jogo cristalinas e eficientes constitui a base da organização da sociedade. De todo modo, é preciso ter consciência de que, se a criação de normas e regulamentos é essencial e necessária, por outro lado, está longe de ser condição suficiente, garantia de que as normas terão efetividade, principalmente quando o objeto da ação estatal diz respeito à intervenção direta ou indireta dos agentes estatais sobre a destinação, uso e exploração ou não do território, vale dizer, quando irá atingir a posse e a propriedade das pessoas e das famílias que, de alguma forma, ocupam referido território.

Caso seja aprovado um ZEE sem ampla discussão democrática, e sem o atendimento da premissa como a estruturação de base ou de aparato técnico-organizacional que estruture e instrumentalize a Gestão e Planejamento do Território, então o ZEE se circunscreverá ao destino da “lei que não pega”, ferramenta precária de cumprimento difuso da exigência legal e nisso se esgotará.

¹⁰¹ Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que criou o CAR em âmbito nacional, e de sua regulamentação por meio do Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, que criou o Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SICAR, que integrará o CAR de todas as Unidades da Federação. O CAR consiste no levantamento de informações georreferenciadas do imóvel, com delimitação das Áreas de Proteção Permanente (APP), Reserva Legal (RL), remanescentes de vegetação nativa, área rural consolidada, áreas de interesse social e de utilidade pública, com o objetivo de traçar um mapa digital a partir do qual são calculados os valores das áreas para diagnóstico ambiental. (<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/cadastro-ambiental-rural>).

¹⁰² Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no ***País a inviolabilidade*** do direito **à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade**, nos termos seguintes:.....

Sua efetividade dependerá, portanto, além da legitimidade política das regras do jogo, da existência de adequado sistema de governança que implique na organização de estrutura e de aparato técnico-administrativo minimamente instrumentalizado, equipado e capacitado em técnicas de gestão de território, que passa, obrigatoriamente, pelo aperfeiçoamento da BASE CARTOGRÁFICA e funcionamento integrado do Sistema de Gestão de Informações Geográficas Georreferenciadas (SIG), operados por profissionais treinados e capacitados dentro do conceito de Capital Intelectual de Sistemas Ciberinteligentes¹⁰³.

¹⁰³ La ciber inteligencia reside inicialmente en los datos y las capacidades técnicas para recopilarlos y analizarlos; sin embargo, estas capacidades deben desarrollarse a tal grado que la información analizada pueda ser distribuida a lo largo de toda la organización de forma entendible a todos los niveles. Siendo así podemos hablar de tres niveles de inteligencia: Inteligencia Estratégica, Táctica y Operacional, lo cual supone roles y responsabilidades que deben ser cubiertos con diferentes objetivos y capacidades. Nuevos horizontes en la generación de ciber inteligencia. <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/pa/Documents/risk/2015-01-Pa-Riesgo-CiberSeguridad.pdf>.

Considerações finais.

A investigação apresentada destinou-se a realizar uma análise e compreensão do exercício do Poder da União na Amazônia, sobretudo sua hipertrofia no espaço territorial de Roraima, tendo como marco temporal as ações políticas desenvolvidas a partir do Governo Vargas até Lula (1930-2010).

A concepção do estudo partiu do entendimento de que, embora existam regras constitucionais que estabeleçam o federalismo brasileiro, com a atual repartição de competências entre os entes federativos prevista na Constituição da República/88, pode ser constatado que as ações adotadas pelo Poder central são pouco compartilhadas com os demais entes da federação, notadamente, quando se trata das ações políticas relacionadas ao meio ambiente e aos direitos humanos dos indígenas. São relações, portanto, do tipo Centro-Periferia¹⁰⁴, em que o Poder Central (Governo Federal) é amplamente dominante, definindo de forma quase que unilateral os destinos da vida regional amazônica. Em uma análise histórico descritiva foi possível observar que são relações legadas desde o período colonial, que atravessaram o período do Império do Brasil (1815-1889) e se projetaram na República (1889). Primeiramente foi a Coroa Portuguesa que recortava unilateralmente o território, instituindo unidades administrativas como o Estado do Grão-Pará e Maranhão ou Estado do Grão-Pará; em seguida o Imperador quando determinava e limitava as terras em províncias buscando uma estabilidade e unidade político-territorial do Império e, ainda na República, as definições das ações políticas de promoção do “crescimento”, “progresso” ou “desenvolvimento” da região amazônica, permanecem autocráticas, com mudanças e intensidades modeladas pela modernidade do seu tempo.

Na atualidade, as ações e intervenções regionais do Governo Federal nos aspectos estruturantes das políticas de meio ambiente e dos direitos humanos dos povos indígenas, bem como nas políticas de desenvolvimento para região amazônica, se revelam bastante alinhadas, em boa parte, às influências dos países industrializados, nas relações do tipo Norte-Sul, que se

¹⁰⁴ Centro-periferia: a tipologia centro-periferia para caracterizar a relação de dependência dos países subdesenvolvidos (matéria-prima) aos países desenvolvidos (industrializados), consistente em subordinação econômica, tecnológica, comercial dos países da periferia do sistema aos interesses e políticas implementadas pelos países tido por centro. cunhado por Raul Prebisch. O Centro que primeiro assimila o desenvolvimento técnico possui uma estrutura diversificada e integrada, especializada em produtos industriais enquanto a periferia tem como papel principal a produção de matéria-prima.

traduzem na ideologia do desenvolvimento sustentável, impregnado no discurso político dos Regimes Internacionais de Meio Ambiente e dos Direitos Humanos. Os países que compõem o G-7 (Estados Unidos da América, Canadá, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália e Espanha) buscam influenciar claramente os rumos dessas políticas, até porque são eles que controlam e financiam as Organizações Internacionais (OIs) como a ONU, UNESCO, OEA e outras, bem como, sediam as principais Organizações Não Governamentais (ONGs) que atuam no Sistema Internacional.

As quatro partes do trabalho, cada uma com a sua especificidade, primeiramente, permitiu aprofundar a formatação do Poder político na ordem constitucional brasileira, especialmente a divisão do poder territorial no país e os mecanismos jurídicos que permitem à própria União destinar um tratamento plural entre as unidades federativas do Brasil. Na segunda parte foi evidenciado de modo bastante claro como o ambientalismo foi introduzido na pauta das discussões internacionais e como as diretrizes definidas nesse tipo de cenário acabaram sendo, e ainda são, refletidas nas ações políticas do Poder Central com maior intensidade na Amazônia. Na terceira parte foi salientado a geopolítica da Amazônia brasileira, uma visão do passado (riquezas de natureza a serem exploradas) e do presente (riquezas da natureza a serem preservadas), fazendo também uma retrospectiva histórica desde o processo de ocupação da Amazônia e as ações do governo, de Getúlio Vargas a Lula, ao tempo em que pode ser observado com muita nitidez a mudança das políticas para região amazônica, até então a última fronteira ainda pouco explorada pelos brasileiros. E por sua vez, na última parte, mais voltada ao Estado de Roraima. Verificou-se que a condição de território federal sujeito aos comandos da União Federal, que antecedeu a criação do Estado ainda está muito associada ao tipo de poder exercido pela União sobre Roraima nos dias atuais, caracterizando realmente a existência de uma hipertrofia, especialmente na seara fundiária e ambiental. Merece destaque o macrozoneamento ecológico-econômico da Amazônia, na medida em que retira o Estado de Roraima, da condição de coração da floresta (centro) e o conceitua como território-rede, de ligação de regiões do país com os países vizinhos do norte e do Caribe.

Nesse momento, à guisa de conclusão, convém reconhecer que houve realmente uma mudança de paradigma nas políticas públicas direcionadas para região amazônica

paralelamente ao surgimento e crescimento do ambientalismo. O desenvolvimento e a segurança nacional cederam espaço para uma postura mais preservacionista, que acaba restringindo o uso do território amazônico, ou seja, a maior parte das terras brasileiras. Não há como negar essas decisões políticas adotadas pelo Poder Central sofreram forte influência de articulações externas dos países mais desenvolvidos, responsáveis pela formulação do conceito de desenvolvimento sustentável. Obviamente que se não há mais terras a serem conquistadas ou descobertas então, melhor e politicamente mais correto, será restringir o uso delas sem guerra.

Passados cerca de 30 anos depois do Relatório Brundtland (1987) é preciso buscar maior praticidade nas ações políticas a conjugar o desenvolvimento econômico com a ideia da sustentabilidade. A Amazônia brasileira não é mais aquela da década de 1970 e seus habitantes não são apenas os índios e ribeirinhos. A demografia da região mudou, hoje são mais de 23 milhões de habitantes que vivem, a maioria, em centros urbanos e não nas florestas, todos querem ter educação, saúde, alimento, moradia, lazer e trabalho, enfim, uma vida digna. A freada brusca e os entraves criados para a definição de políticas públicas para o uso adequado do território amazônico nacional, tem promovido seu distanciamento com o resto do Brasil.

A ideologia da sustentabilidade enredou e enfeixa estruturas político-administrativas importantes do Estado e, através delas, vem promovendo o fortalecimento do etnicismo e o isolamento territorial das etnias; em seu nome são estabelecidas exigências que dificultam a integração física do território aos centros urbanos o que só tende alargar esse distanciamento infra-estrutural. Os brasileiros do centro-sul conhecem a Amazônia tão somente como os estrangeiros do dito primeiro mundo. É preciso retirar o véu para poder ver e compreender melhor nossa Amazônia.

Por sua vez, a inserção do Estado de Roraima nesse complexo jogo geopolítico ocorreu de forma profundamente dependente das ações do Governo Federal/União, subordinadas aos interesses geopolíticos do Poder Central. É que por 45 anos (1943-1988), Roraima foi administrado pela União como Território Federal, autarquia criada por Getúlio Vargas em 1943, com a denominação de Território Federal do Rio Branco, sob o total controle

do governo federal, vindo a ser transformado em Estado em 1988, por decisão da Constituinte, expressa na CF/88.

É certo que a transformação do território federal em estado membro da federação proporcionou consideráveis avanços para o Estado de Roraima, no entanto, os resquícios de sua submissão ao ente federal ainda são bastante evidentes, traduzindo-se, muitas vezes, pela própria forma com que a União Federal e as instituições que a representam ainda tratam as questões atinentes ao Estado de Roraima, como se ele fosse seu mero território, sujeito as suas antigas determinações administrativas.

Há conveniência ao Poder Central na indefinição do destino e uso do território em que foi implantado o Estado de Roraima, facilitando o exercício de seu Poder para demarcação de extensas terras indígenas e unidades de conservação, sem precisar realizar qualquer diálogo com a sociedade local. As questões fundiárias e ambientais revelam o Poder da União em relação a toda Amazônia, mas principalmente no Estado de Roraima, um dos mais novos da federação, um dos mais periféricos e o com menor densidade demográfica do país, sem peso político e econômico para o cenário nacional.

Antes ou paralelamente à preocupação com as metas estabelecidas nos encontros internacionais sobre o meio ambiente, é preciso que o Poder Central promova políticas estruturantes e permita que o povo da Amazônia possam ter meios para buscar seu próprio desenvolvimento e melhoria nas suas condições de vida. Qualquer seja a solução para os problemas aqui vivenciados é preciso considerar e incluir a população regional, que como já dito, não se limita aos índios e ribeirinhos. É preciso encontrar um equilíbrio entre a realização de infraestrutura, as atividades rentáveis e a natureza. No caso do Estado de Roraima, o MacroZoneamento Economico Ecológico da Amazônia e ZEE do Estado de Roraima podem ser os novos vetores para as políticas públicas a serem implementadas pelo Estado, agora com o apoio e não mais o veto do Poder União, possibilitando o desenvolvimento da região e sua integração com o resto do país e com os países vizinhos ao norte e do Caribe.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMADA, Manuel da Gama Lobo de. Descrição Relativa ao rio Branco e seu Território [1787] In: *Revista Trimestral do Instituto Histórico e Etnográfico do Brasil* - Tomo XXIV. Rio de Janeiro, nº 4, 1861, p. 617 – 683.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações* / Raymond Aron; Prefácio de Antonio Paim; Trad. Sérgio Bath (1 a. edição) Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Globo, 1998.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral da cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais*. São Paulo: Saraiva, 1995.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
 _____ *Curso de Teoria Geral do Estado e Ciência Política*. 6. ed., São Paulo: Celso Bastos Editor, 2004.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1994.

BECKER, Bertha K. *Amazônia. Geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

_____. *Geopolítica da Amazônia*. Dossiê Amazônia Brasileira I. Estud. av. Vol.19 no.53 São Paulo. Jan./Apr. 2005. Versão on line, disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142005000100005>

_____. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?. *Ministério da Ciência e Tecnologia: parcerias estratégicas*, Brasília, v. 12, n. 9, p.135-159, set. 2001. Trimestral. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/arquivos/pe_12.pdf>. Acesso em: 20 out. 2015.

_____. *Síntese do processo de ocupação da Amazônia: lições do passado e desafios presentes*. In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Coordenação da Amazônia. Causas e dinâmica do desmatamento na Amazônia. Brasília: MMA, 2001. p. 5-28.

_____. *Geopolítica da Amazônia*. Rio de Janeiro: Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável, 2015. Mimeografado.

BECKER, Bertha e K.EGLER, C. A. *Detalhamento da Metodologia para Execução do Zoneamento Ecológico-econômico dos Estados da Amazônia Legal*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1997.

BECKER, Bertha e K. STENNER, C. *Um futuro para a Amazônia*. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

BEDIN, Gilmar Antonio. *Paradigmas das Relações Internacionais*. Ijuí/RS: Ed. Unijuí, 2000.

BENTES, Rosineide. *A intervenção do ambientalismo internacional na Amazônia*. Estudos Avançados, 2005.

BITENCOURT, Luis. *The Importance of the Amazon Basin in Brazil's Evolving Security Agenda*. Environment and security in the Amazon basin, nº4, 2002.

BOBBIO, Norberto. *Estado governo sociedade*. Para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

_____. Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. *Dicionário de Política*. trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11ª ed., 1998. Vol. 1: 674 p. (total: 1.330 p.).

BODIN, J. *Les Six Livres de la Republique*. Paris: Fayard, 1986, Livro I, Cap.VIII, p. 179, (como se trata de uma reprodução da Edição de Lyon de 1576, a grafia foi mantida).

Boletim da Associação Comercial do Amazonas. *Ressurgimento da Amazônia*. Manaus, nº17. Dez/42.

BOLT, Michael. *The Changing Nature of Sovereignty*. 2013. <http://www.e-ir.info/2013/10/17/the-changing-nature-of-sovereignty/> "The time of absolute sovereignty and exclusive sovereignty...has passed; its theory was never matched by reality". Boutros-Ghali 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet e MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão da Amazônia e do Desenvolvimento Regional. *Agenda positiva da Amazônia*. Brasília, 2001. (Série ação parlamentar, 125).

BRASIL. Decreto federal n 7.378, de 1º de dezembro de 2010. *Aprova o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal - MacroZEE da Amazônia Legal*, altera o Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7378.htm>. Acesso em: 16 nov. 2015.

_____. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. (Ed.). *Etapas de construção do MacroZEE da Amazônia Legal*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/component/k2/item/8200>>. Acesso em: 17 nov. 2015.

_____. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. (Ed.). *O papel do MacroZEE frente aos desafios da sustentabilidade da Amazônia*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/225/_arquivos/06_concluses_225.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 18 nov. 2015.

_____. *Institui O Novo Código Florestal*. Revogada pela Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em: 18 nov. 2015

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. *Dispõe Sobre A Proteção da Vegetação Nativa*; Altera As Leis nos 6.938, de 31 de Agosto de 1981, 9.393, de 19 de Dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de Dezembro de 2006; Revoga As Leis nos 4.771, de 15 de Setembro de 1965, e 7.754, de 14 de Abril de 1989, e A Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de Agosto de 2001; e Dá Outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112_651.htm>. Acesso em: 18 nov. 2015.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Dispõe Sobre A Política Nacional do Meio Ambiente, Seus Fins e Mecanismos de Formulação e Aplicação, e dá Outras Providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 18 nov. 2015.

BULL, Heddley. *A sociedade anárquica* / Heddley Buli: Prefácio de Williams Gonçalves: Trad. Sérgio Bath (1ª. edição) Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. XXVIII. 361 p. 23 - (Clássicos IPRI).

CANOTILHO, J.J.Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3. ed. São Paulo: Livraria Almedina, 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Pensadores que inventaram o Brasil*. 1. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

CARDOSO, FH., and MÜLLER, G. *Amazônia: expansão do capitalismo* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. pp. 10-28. Apanhado histórico do povoamento e seus aspectos econômicos e políticos. ISBN: 978-85-99662-73-1. Available from SciELO Books <http://books.scielo.org> >. Acesso em: 10 jan. 2016..

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CERVO, Amado Luiz. *Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático*. Revista Brasileira de Política Internacional - Política exterior e relações internacionais. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292003000200001&script=sci_arttext . Acesso em: 26 jul. 2015.

_____. *A Parceria Inconclusa. As Relações entre Brasil e Portugal*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

CHÂTELET, François et al. *História das idéias políticas*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2000.

CLARK, Giovani. *O Município em Face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

COHN, Amélia. *Crise regional e planejamento*. 2. ed. São Paulo: Editora Perspectiva S.A, 1978.

COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República*. Momentos decisivos. 8. ed. rev. e ampliada. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DONNELLY, J. Direitos Humanos Internacionais: as consequências não intencionais da guerra contra o terrorismo. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 25 nº 2, 2003.

DYE, Thomas. “*Public Policy is whatever governments choose to do or not to do*”. 1970.

DOMINGUES, João Benito Maicá. *Diversidade Biológica de Roraima: Controle de acesso ao patrimônio genético*. Cuiabá, Cathedral Publicações, 2005.

FARIA, José Eduardo. *O Direito na Economia Globalizada*. São Paulo: Malheiros Editores. 2000.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

FERRAJOLI, *A Soberania no Mundo Moderno: Nascimento e Crise do Estado Nacional*. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FERREIRA, Aurilene dos Santos. *Programa Calha Norte (PCN): Política pública de segurança, defesa e desenvolvimento regional no norte do Brasil*. Amazônia e Defesa dos Fortes às novas conflitualidades/Durbens Martins Nascimento (organizador). Belém: NAEA/UFPA, 2010.

FLEISCHFRESSER. V. O papel do Estado nos esforços de promoção do desenvolvimento sustentável no desenvolvimento da Amazônia brasileira, *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, 2002.

_____. V. Amazônia, Estado e Sociedade. Campinas, SP: Armazém do Ipê, 2006.

Folha de São Paulo, 16/04/1967, *Suplemento sobre a Amazônia*, p. 21, in: OLIVEIRA, op. cit., p. 32.

_____. p. 23, In: OLIVEIRA, op. cit., pp. 34-35.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito econômico*. 5.ed., rev., atual., Rio de Janeiro: Forense, 2004.

FONSECA, O.J.M. *Meio Ambiente e Ordenação do Território da Amazônia*. In BRAVO, A.S. (ed) *Ordinacion del Territorio y Medioambiente*. Sevilla: ArCiBel Editores, 2009. p. 209-232.

FONSECA, Ozório. Disponível em: <http://www.franciscogomesdasilva.com.br/amazonia-ocupacao-humana/>. Acesso em: 30 set. 2015.

FREGAPANI, Gelio. *A Amazônia no grande jogo geopolítico: um desafio mundial*. Brasília: Thesaurus editora, 2011.

FURTADO, Celso. *Análise do modelo brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A. RJ, 1975.

GALVÃO, Maria Eduarda Capanema Guerra. *A Marcha para o Oeste na Experiência da Expedição Roncador-XINGÚ*. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História - ANPUH • São Paulo, julho 2011.

GERMANI, Guiomar I. *Cuestión agrária y asentamiento de población em el área rural: La nueva cara de la lucha por la tierra, Bahia, Brasil (1964-1990)*. Tese de Doutorado. Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Barcelona, 1993.

GITLI, Eduardo; e HERNÁNDEZ, Greivin. *La existencia de la curva de Kuznets ambiental (CKA) y su impacto sobre las negociaciones internacionales*. Serie Documentos de Trabajo 009- 2002. investigadores del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), de la Universidad Nacional de Costa Rica.

GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel* (as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci). Porto Alegre: L&PM Editores, 1980.

GUERREIRO, Antonio Neto. *Pedro Teixeira e a conquista da Amazônia*. São Paulo: ed. MM, 2010.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento*. Brasília: UNB, 2009. p. 23-39.

HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. Col. Os Pensadores. Trad.: João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

_____. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Coleção Os Pensadores. (1º volume). 4ª Edição, Nova Cultural, 1988.

HOBBSAWM, Eric J. *Nações e nacionalismo desde 1780. Programa, mito e realidade*. Tradução de Maria Célia Paoli e Ana Maria Quirino. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

_____. *Globalização, Democracia e Terrorismo*. Tradução: José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

_____. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

_____. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

HOMMA, Alfredo Kingo Oyama. *Extrativismo Vegetal na Amazônia: limites e oportunidades*. Brasília: EMBRAPA, 1993.

IBGE. *Projeto de zoneamento das potencialidades dos recursos naturais da Amazônia Legal*. R.J: IBGE/Departamento de Recursos Naturais e Estudos Ambientais, 1990.

JELLINEK, Georg. *Teoria General Del Estado*. Tradução de Fernando de Los Rios Urruti. México: D. F. Companhia Editorial Continental, s.d.

_____. *Teoría General del Estado*. Tradução de: Fernando de los Ríos Urruti. Buenos Aires: Editorial Albatros.

KRASNER, S. *Conflicto estructural: el Tercer Mundo contra el liberalismo global*. Buenos Aires: GEL, 1989.

LE BERRE, M. Territoires. In: A. Bailly, R. Ferras e D. Pumain (Org.) (1988) *Encyclopédie de Géographie*. (pp. 601-622). Paris: Economica.

LEHFELD, Lucas de Souza; CARVALHO, Nathan Castelo Branco de; BALBIM, Leonardo Lsper Nassif. *Código florestal comentado e anotado: artigo por artigo*. São Paulo: Método, 2013. 352 p.

LOURENÇÃO, Humberto J. *O sistema de vigilância da Amazônia (SIVAM) velhas controvérsias, novos desafios; Amazônia e Defesa Nacional/Organizador Celso Castro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

LOYOLA, G. Roger. *A Economia Ambiental e a Economia Ecológica: Uma Discussão Teórica*. Disponível em: http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/ii_en/mesa2/4.pdf. Acesso em: 06 mai. 2012.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAGALHÃES, Maria das Graças Santos. *Amazônia Brasileira: processo histórico do extrativismo vegetal na mesorregião sul de Roraima*. Tese de Doutorado. Porto Alegre. 2006.

MALMESBURY, Thomas Hobbes de. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Os pensadores, v. I. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Tradução de Brasil Bandecchi. São Paulo: Moraes, 1992.

MARTINS, Luciana de Lima. *Friedrich Ratzel*. GEOgraphia. Vol. 3, nº 5 (2001). Disponível em: WWW.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/58/56

MARQUES, SPVEA: *O Estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953-1966)*, 2013.

MATTOS, Carlos de Meira. *Geopolítica e Modernidade – Geopolítica Brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Biblioteca do Exército, 2002.

MENCK, José Theodoro Mascarenhas. *A Questão do Rio Pirara, (1829-1904)*. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

MEIRELLES FILHO, João. *Grandes expedições à Amazônia brasileira*. São Paulo: Metalivros, 2009.

Ministério do Meio Ambiente. Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/sca/_arquivos/plano_amazonia_sustentavel.pdf. Acesso em: 30 set. 2015.

MMA. Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal. Brasília: MMA, 1995

MMA. Agenda Amazônia 21. Bases para discussão. Brasília: MMA, 1997.

MONTANARI JR, Isaías. *Demarcação de terras indígenas e cooperação internacional*. Curitiba: Juruá, 2013.

MONTEIRO, João Paulo. *Vida e Obra*. In: HOBBS, T. *Leviatã: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Coleção Os Pensadores).

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NEPSTAD, Daniel et al. *Avança Brasil: Os custos ambientais para a Amazônia*/Daniel Nepstad, João paulo Capobianco, Ana Cristina Barros, Georgia Carvalho, Paulo Moutinho, Urbano Lopes e Paulo Lefevre. 1. ed. Belém: Gráfica e Editora Alves, 2000.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. *Constituição Federal comentada e legislação Constitucional: De acordo com as recentes Emendas Constitucionais. atual. até 10.04.2006*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

NUNES, Osório. *Introdução ao estudo da Amazônia*. Rio de Janeiro: Gráfica Laemmert, Limitada, Biblioteca do Exército, volume CXLV, 1950.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. *Integrar para não entregar: políticas públicas e Amazônia*. Campinas-SP: Papirus, 1991.

OLIVEIRA, Adélia Engrácia. Ocupação Humana. In: SALATI, Eneas. *et al. Amazônia: Desenvolvimento, Integração e Ecologia*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Federalismo fiscal e pacto federativo*. Revista Tributária e de finanças públicas – 61.

OLIVEN, Ruben George. *A parte e o todo: a diversidade cultural no Brasil-nação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

PEREIRA, Elenita Malta. *A luta de José Lutzenberger pela preservação da Amazônia (Décadas de 1970-1980)*. Disponível em http://www.snh2015.anpuh.org/simposio/view?ID_SIMPOSIO=2010&impressao, Acesso em: 10 jan. 2016.

Planeta Sustentável. Desenvolvimento. Disponível em: http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/desenvolvimento/conteudo_478505.shtml?func=1. Acesso em: 30 set. 2015.

POLANYI, Karl. *A grande transformação. As origens da nossa época*. Tradução Fanny Wrobel. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000 - 14ª Tiragem.

PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. *Federalismo, tipos de Estado e conceito de Estado Federal*. in CONTI, José Maurício (org.). *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole, 2004.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. 3 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1990.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RATZEL, F. *Geographie Politique*. Paris: Economica, 1987.

REALE, Miguel. *Teoria do direito e do estado*. 2. ed. São Paulo: Martins, 1960.

REUS-SMIT, C. (ed.). *The Politics of International Law*. Cambridge: Cambridge UP, 2001.

RIBEIRO, Nelson de Figueiredo. *A questão geopolítica da Amazônia: da soberania difusa à soberania restrita*. Brasília. Brasília, DF: Senado Federal, 2005.

RODRIGUES, Hugo Thami. *Harmonização solidária das políticas tributárias municipais: um princípio constitucional geral, implícito, delimitador das ações tendentes ao cumprimento da função social dos municípios*. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito – Doutorado) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

SANTOS, H.E.A. *Brasil e Venezuela – Cooperação e Integração Econômica. Corredor de Integração Regional Amazônia – Caribe*. Tese de doutorado. Universidade de Brasília – UNB/Universidade Federal de Roraima - UFRR. 2012.

SANTOS DIAS, Maria das Graças. *Políticas del estado brasileño para el desarrollo de la Amazonia – 1964/1985*. Dissertação de Mestrado. Caracas, 1995.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 4ª edição, 5. reimpr.- São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. – (Coleção Milton Santos: 1).

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rev. bras. polít. int. vol.43 n.º.1 Brasília Jan./June 2000.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SERRA, Maurício Aguiar e FERNÁND, Ramón García. *Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo*. Disponível em: http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V13-F2-S23/Serra_Fernandez.pdf. Acesso em: 29 jun. 2015.

SILVA, Jose Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1995.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Solange Teles da. A ONU e a proteção do meio ambiente. In: MERCADANTE, Araminta; MAGALHAES, José Carlos de (orgs.) *Reflexões sobre os 60 anos da ONU*. Ijuí: Unijuí, 2005.

SILVEIRA, Edson Damas da. *Direito socioambiental – Tratado de Cooperação Amazônica*. 1ª Ed. (ano 2005), 3ª reimp/Curitiba Juruá, 2012.

SIPAM. Disponível em: <http://www.sipam.gov.br>. Acesso em: 20 set. 2015.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOUBLIN, Jean. *História da Amazônia*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2003.

SOUZA, Marcos Antonio. *O aquecimento global e sua repercussão na mídia: algumas contribuições para o debate*. Revista GEOATOS do Departamento de Geografia da FCT/UNESP, Presidente Prudente, n. 12, v.2, julho a dezembro de 2012, p. 91 – 104.

SOUZA, Celina. *Federalismo, Desenho constitucional e Instituições Federativas no Brasil PÓS-1988*. Rev. Soc. Polit. Curitiba, 2005.

SUPERTI, Eliane. Políticas públicas e integração sul-americana das fronteiras internacionais da Amazônia brasileira. *Novos Cadernos NAEA*. v. 14, n. 2, p. 303-320, dez. 2011.

_____. *Proletariado e Direito: um estudo sobre as relações entre Positivismo e Direito do Trabalho no Brasil (1870-1934)*. Rio de Janeiro: Papel Virtual, 2004.

TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. São Paulo: Método, 2003.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

TOLEDO, Gastão Alves de. *O Direito Constitucional Econômico e sua Eficácia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

VALENTE, Renato Curcio. *A GTZ no Brasil: uma etnografia da cooperação alemã para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro. E-papers, UFRJ, Laced, 2010.

VARGAS, Getúlio. O discurso do rio Amazonas, in *Revista Brasileira de Geografia*, abril/junho de 1942.

_____. *A Nova Política do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1938, Vol.V.

VIDAL, Germano Seidl. *A Hiléia à luz da geopolítica*. <http://www.ahimtb.org.br/hilea.htm>.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil. De Vargas a Lula*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 2ª edição atualizada; janeiro de 2005.

WEFFORT, Francisco C. (Org.). *Os clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 1991. V. 1.

YU, Chan Man, *Sequestro Florestal do Carbono no Brasil, dimensões políticas, socioeconômicas e ecológicas*. São Paulo: Annablume, 2009.

<http://www5.usp.br/24160/esalq-estudo-sobre-como-a-amazonia-e-representada-na-midia-brasileira/>, Acesso em: 14 nov. 2015.

http://www.portalbrasil.net/reportagem_amazonia.htm, Acesso em: 10 out. 2015.

:

http://www.istoe.com.br/assuntos/entrevista/detalhe/255_AQUECIMENTO+GLOBAL+E+TERRORISMO+CLIMATICO, Acesso em: 10 nov. 2015.

http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/ii_en/mesa2/4.pdf. Acesso em: 06 mai. 2012.

http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/ii_en/mesa2/4.pdf. Acesso em: 06 mai. 2012.

<http://www.radarrio20.org.br/index.php?r=conteudo/view&id=9&idmenu=23>, Acesso em: 24 set. 2015.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf. Acesso em: 24 set. 2015.

<http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/desenvolvimento/cop-15-o-que-e-conferencia-partes-copenhague-499684.shtml>, Acesso em: 20 set. 2015.

http://www.wwf.org.br/wwf_brasil/?33422/COP-18-Resultado-foi-fraquissimo-diz-representante-do-WWF-Brasil, Acesso em: 15 dez. 2012.

<https://nacoesunidas.org/cop21/>- Acesso em: 10 jan. 2016.

<http://www.mma.gov.br/index.php/comunicacao/agencia-informma?view=blog&id=1163>, Acesso em: 10 jan. 2016.

<http://www.g8.utoronto.ca/summit/1990houston/declaration.html>, Acesso em: 20 out. 2015.

<http://www.mma.gov.br/port/sca/ppg7/capa/>, Acesso em: 13 nov. 2015.

<http://www.mma.gov.br/port/sca/ppg7/capa/>, Acesso em: 13 nov. 2015.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20757004~pagePK:64257043piPK437376theSitePK:4607,00.html>, Acesso em: 12 nov. 2015.

<http://www.mma.gov.br/informma/item/5790-ppg7-duas-decadas-de-apoio-a-protecao-das-florestas-brasileiras>, Acesso em: 15 nov. 2015.

http://cp.eceme.ensino.eb.br/docs/03_INTRO_GEOPOLITICA_2011.pdf- Acesso em: 25 nov. 2015.

<http://imazon.org.br/o-estado-da-amazonia-uso-da-terra/>, Acesso em: 10 nov. 2015.

<https://www.marinha.mil.br/sic/amazonia-azul.html>, Acesso em: 10 nov. 2015.

http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/desenvolvimento/conteudo_478505.shtml, Acesso em: 10 jan. 2016.

<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/395700>, Acesso em: 14 nov. 2015.

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4355097>, Acesso em: 10 jan. 2016.

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4434543>, Acesso em: 20 dez. 2015.

<http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoes/demarcacao-de-terras-indigenas>. Acesso em: 25 dez. 2015.

<http://www.mma.gov.br/component/k2/item/8203>. Acesso em: 28 dez. 2015.