

# **POLÍTICA AMBIENTAL NA AMAZÔNIA**

**e as epistemologias do Sul**

MARCO ANTONIO CHAGAS





# **POLÍTICA AMBIENTAL NA AMAZÔNIA**

**e as epistemologias do Sul**

MARCO ANTONIO CHAGAS





Marco Antonio Augusto Chagas

# **POLÍTICA AMBIENTAL NA AMAZÔNIA**

**e as epistemologias do Sul**



AUTORES do BRASIL

**Revisão:** Cirlene Ferreira Doretto

**Ilustração:** Honorato Júnior

**Foto da Capa:** Floriano Lima



**Apoio:** Universidade Federal do Amapá – Edital N° 01/2021 – PROPESPG

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Angélica Ilacqua CRB-8/7057

Chagas, Marco Antonio

Política ambiental na Amazônia e as epistemologias do Sul [livro eletrônico] / Marco Antonio Chagas. - Florianópolis : Autores do Brasil, 2022.

6.007 Kb ; ePUB

ISBN 978-65-88927-92-2 (e-book)

1. Política ambiental – Amazônia I. Título

22-2079

CDD 363.7

Índices para catálogo sistemático:

1. Política ambiental - Amazônia

EDITORA AUTORES DO BRASIL

[www.autoresdobrasil.com](http://www.autoresdobrasil.com)

[info@autoresdobrasil.com](mailto:info@autoresdobrasil.com)

## ***Ao Benedito Vítor Rabelo***

*Meu professor de ciências no antigo Instituto de Educação do Amapá (IETA), Paulino Sousa do Rosário, levou um grupo de estudantes para uma aula de biologia no Parque Zoobotânico de Macapá. Com cabelos longos, cigarro no canto da boca, voz em baixo decibéis... lá estava Benedito Vítor Rabelo nos falando de botânica... e eu nunca mais deixei de segui-lo como referência profissional e familiar... minha gratidão!*



# Conteúdo

## PREFÁCIO

Marco Antonio Chagas

## CARTOGRAFIA DO COLONIALISMO, POLÍTICA AMBIENTAL E ZONAS LIBERTÁRIAS NAS PERSPECTIVAS DAS EPISTEMOLOGIAS DO SUL

Marco Antonio Chagas, Antonio Sérgio Monteiro Filocreão

## Amazônia consiliente e Amazônia das ecologias de saberes: diálogos para a conservação da natureza em áreas protegidas

Marco Antonio Chagas, Janaina Freitas Calado, Antônio Sérgio Monteiro Filocreão

## Capital social e clientelismo em comunidades extrativistas no sul do Amapá – Amazônia brasileira

Adalberto Carvalho Ribeiro, Marco Antonio Chagas, Elimar Pinheiro do Nascimento

## Licenciamento ambiental e desenvolvimento sustentável: possíveis integrações para territórios singulares na Amazônia brasileira

Marco Antonio Chagas, Elizeu Vasconcelos

## Pós-Licenciamento Ambiental: onde foram aplicados os R\$100 milhões dos Planos Básicos Ambientais das hidrelétricas instaladas no estado do Amapá?

Marco Antonio Chagas, Ricardo Ângelo Pereira de Lima, Marcelo José de Oliveira

## Cenários de desenvolvimento para o Amapá 2020-2050

Marco Antonio Chagas, Antonio Sérgio Monteiro Filocreão

## A articulação entre o complexo verde de Ab'Saber e o complexo urbano de Becker como desafio do desenvolvimento regional: Amapá como um caso amazônico

Marco Antonio Chagas, Antonio Sérgio Monteiro Filocreão, Benedito Vítor Rabelo, Aristóteles Viana Fernandes

[Autor do livro](#)

[Autores dos artigos](#)

## PREFÁCIO

*“O silêncio dos espaços infinitos me apavora.”<sup>1</sup>*

(BLAISE PASCAL)

Eu ouvi esta frase de Eduardo Viveiros de Castro ao se referir à Amazônia profunda que se comunica pelo silêncio das ausências diante das respostas que não temos, ou em línguas que não sabemos que sabíamos<sup>2</sup>. A Amazônia silencia para confrontar aqueles que tentam dominá-la, tanto pela ciência quanto pela apropriação da natureza. Mas também silencia para aprendermos a desaprender para reaprendermos.

Na Amazônia encontramos saberes ecológicos ancestrais e artesanias de práticas que instruem processos adaptativos para (re)formulação de políticas públicas, incluindo as de meio ambiente, para além dos modelos de desenvolvimento concebidos “sobre” a natureza em vez de “com” a natureza.

A Política Ambiental protagonizada pela ONU resultou, de fato, em maior atenção dos governos nacionais em matéria de meio ambiente, alguns criaram um constitucionalismo mais afetos aos problemas do Antropoceno, como no caso do Brasil (Ref. CF 1988). Entretanto, a ONU parece uma instância de pouca autonomia diante do poder econômico global, mantendo-se alinhada aos discursos das camuflagens midiáticas do capitalismo que nos têm empurrado para um buraco de alto risco ecológico.

“Ao redor do buraco tudo é beira”, ironiza o admirável Ariano Suassuna para chamar a atenção para nosso distanciamento das coisas simples, das coisas que controlamos e sentimos como humanos. Neste ponto percebo Suassuna em diálogo com Eric Hobsbawn quando este se refere à era dos extremos, à era da inteligência artificial, do capitalismo que nos desumaniza. Em minhas memórias isto representa tão somente um desenho animado, *Os Jetsons*, mas que nos posiciona à beira de um futuro incerto numa era pós-humana.

Este livro, um tanto autobiográfico, revisita a Política Ambiental a partir de uma coletânea de artigos publicados em diferentes periódicos. Os textos se apropriam de categorias que ofertam alguma transgressão ao desenvolvimentismo, como as epistemologias do Sul, a ecologia política e outras pedagogias de pensadores que me aproximam da liberdade acadêmica. Seu propósito é o de instigar outras alternativas de Política Ambiental com aportes amazônicos e que transitem no interregno entre o conhecimento científico e a ecologia de saberes.

Os textos são complementares entre uma retaguarda acadêmica e uma realidade de artesanias das práticas acumuladas em 30 anos de experiência com Política Ambiental. Trata-se de um esforço de interpretação dos recados da natureza diante de uma Política Ambiental que se assume como regulação assimétrica, ainda distante de processos democráticos e capazes de promover justiça ambiental.

Os textos desta obra se apropriam criticamente de diferentes visões de Política Ambiental, que em nosso entendimento se rivalizam quanto à distinção de uma fase de transição de instrumentos reativos diante da racionalidade econômica, que serve ao capitalismo de Estado, e de uma fase de transgressão que confronta a atual Política Ambiental em busca de alternativas conciliatórias, ou mesmo emancipatórias em favor de mais justiça socioambiental.

No meio acadêmico, a Política Ambiental seguiu uma trajetória predominantemente alinhada ao desenvolvimentismo, pautada na atuação de dois grupos dominantes, por vezes complementares: 1) a dos cientistas da economia que transitam entre os adeptos da tecnologia para validar o consenso das *commodities* e alinhados ao discurso da racionalidade econômica para a superação da crise ecológica; e 2) o grupo representado pelos cientistas da natureza que se firmam pelo poema imperfeito da conservação da biodiversidade.

Ainda é possível identificar um terceiro grupo na academia que se aproxima dos movimentos socioambientais para evidenciar conflitos ecológicos, possivelmente responsável por uma nova perspectiva de Política Ambiental. Referido grupo transita pela ecologia política, fora do sistema dominante e de pouco acolhimento pelas instituições da elite do poder.

Neste interregno entre ciência acadêmica e outros saberes, a Amazônia representa “o lugar da natureza e a natureza do lugar”, termo usado por Arturo Escobar para evidenciar modelos culturais de natureza que lutam

contra a desterritorialização de seus lugares pelo desenvolvimentismo. Escobar nos faz pensar em alternativas pós-desenvolvimentismo.

Na Amazônia, minhas ecologias foram lapidadas pelo “lugar Amapá”, assente nos conceitos das epistemologias do Sul, na ecologia política e em outras pedagogias de retaguarda que me ajudaram a perceber a linha imaginária que divide a região em duas zonas de tensões: uma zona onde predominam as forças do colonialismo da natureza; e outra zona que se move pela resistência territorial libertária.

De um lado, o espaço amazônico comum, subserviente a uma geopolítica do poder que manipula o significado de desenvolvimento no mundo para nos colocar *ad aeternum* na sala de espera dos benefícios civilizatórios; e, do outro, a utopia dos territórios sem patrão, com artesanias das práticas ecológicas comunitárias.

Parte-se aqui do pressuposto de que a Política Ambiental se mostra de baixa intensidade participativa e incapaz de articular reivindicações e resistências, organizadas com potencial de coesão social em favor das populações de Zonas Libertárias, para as quais a natureza apresenta significados que nos faltam ou que não conhecemos.

Percebe-se estas Zonas Libertárias em Terras Indígenas, em Reservas Extrativistas e em outros territórios na Amazônia que ainda mantêm valores de um comunitarismo ecológico, citando Enrique Leff ao refletir sobre suas ideias em relação aos sistemas de vida alternativo diante do pluriverso de possibilidades.

Este livro – destaque – reúne textos de minhas realidades e utopias acadêmicas<sup>3</sup> no campo da Política Ambiental na Amazônia ancorada no “lugar Amapá”, com suporte das provocantes epistemologias do Sul, mas não somente, pois, também sigo outras filiações teóricas, fontes de inspiração e de admiração.

Dom Quixote, em seu campo de batalha contra os moinhos de vento, nos induz a pensar sobre as lutas que são difíceis, mas que valem a pena. Percebo Cervantes em vários textos aqui referenciados, mas gostaria de destacar a citação de Celso Furtado pelo significado do que não aprendemos:

*[...] só haverá verdadeiro desenvolvimento – que não se deve confundir com ‘crescimento econômico’, no mais das vezes resultado de mera modernização das elites – ali onde existir um projeto social subjacente. É só quando prevalecem as forças que lutam pela efetiva melhoria das condições de vida da população que o crescimento se transforma em desenvolvimento.*

Desta maneira, é possível afirmar que existem conhecimentos e saberes ecológicos alternativos ao desenvolvimentismo destrutivo da natureza e da vida. A Política Ambiental oferece então sua contribuição ao se reconectar com seu significado mais simples... “cuidar da natureza é cuidar das pessoas”.

*Marco Antonio Chagas*



---

<sup>1</sup> Em sua fase de transição ciência-espiritualidade, Blaise Pascal propôs que o homem escutasse Deus.

<sup>2</sup> COUTO, Mia. **E se Obama fosse africano?** São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

<sup>3</sup> “A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar”. Fernando Birri, citado por Eduardo Galeano em “Las palabras andantes”, publicado por Siglo XXI em 1994.

## ***Epistemologias do Sul***

*[...] Universo teórico, metodológico e pedagógico que desafia o domínio do pensamento eurocêntrico e se propõe a acolher conhecimentos e saberes nascidos nas lutas sociais, oriundos de experiências de povos marginalizados que resistem ativamente ao capitalismo, ao colonialismo e ao patriarcado.*

(BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS)

## ***Zonas Libertárias***

*[...] São comunidades consensuais baseadas na participação de todos os seus membros que compartilham determinado território.*

(BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS)



# CARTOGRAFIA DO COLONIALISMO, POLÍTICA AMBIENTAL E ZONAS LIBERTÁRIAS NAS PERSPECTIVAS DAS EPISTEMOLOGIAS DO SUL<sup>4</sup>

*Marco Antonio Chagas  
Antonio Sérgio Monteiro Filocreão*

## Introdução

Este artigo propõe uma cartografia do colonialismo assente na interpretação da geopolítica da acumulação por espoliação e no universo teórico-prático das epistemologias do Sul. Parte-se do entendimento de que o capitalismo e o colonialismo respondem pela configuração de um zoneamento global, que se caracteriza pela apropriação da natureza e suas consequentes desigualdades socioambientais. Afirma-se, consubstanciado em Acsehrad (2012), Harvey (2004), Santos (2018a) e Santos (2019), que as zonas se reconfiguram em circunstâncias de regimes políticos democráticos ou de suas ausências.

Para ancorar o estudo optou-se pela Amazônia brasileira, região que oferece atualmente a representação mais próxima de uma “Zona do Sacrifício” e a compreensão da geopolítica que preocupa o mundo pelos significados das atitudes de governos neoliberais autoritários – para os quais a política ambiental é subjugada à condição de entrave ao desenvolvimento ou a mero requisito protocolar a ser cumprido para a afirmação do consenso das *commodities* (SVAMPA, 2012).

A proposta de regionalização territorial permite um ensaio crítico sobre visões globalocêntricas vinculadas ao modelo de desenvolvimento que subjaz a cartografia do colonialismo e que instrui as políticas de sucessivos governos neoliberais para a Amazônia. Autores como Acsehrad (2018), Castro (2017), Castro e Carmo (2019), Zhouri, Bolados e Castro (2016), entre outros, têm denunciado e se mantido na retaguarda da resistência dos grupos sociais impactados pelo desmatamento da Floresta Amazônica, pela tragédia da mineração, pela violência contra os povos da floresta. Tal

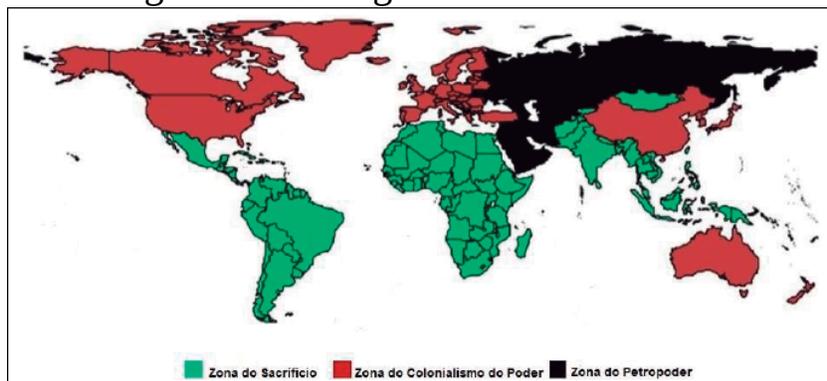
proposta apropria-se de categorias teóricas acostadas ao ressignificado de lugar e às artesanias das práticas para aferir possível tradução de políticas ambientais associadas ao desenvolvimento sustentável que se faz representar por Territórios Indígenas e Reservas Extrativistas na Amazônia (ALLEGRETTI, 2002; ESCOBAR, 2005; 2007; KRENAK, 2019; SANTOS, 2019).

## Cartografia do colonialismo

As forças que controlam o capitalismo global e a elite do atraso expandem o colonialismo do poder ao se apropriarem das estruturas de Estado pelas vias da democracia representativa, em descrédito. Referidas forças estão manipulando a linha abissal<sup>5</sup> em desfavor de todos aqueles que clamam por justiça diante das desigualdades decorrentes da acumulação por espoliação. Nestas condições encontra-se a maioria dos países da América do Sul, América Central, África e Ásia.

A natureza, forjada como recurso econômico, molda a geopolítica do colonialismo ao imprimir um zoneamento no planeta com dicotomias abissais que ajudam a repensar as profundas marcas da violência colonial que continuam impondo o sacrifício da natureza pelo consenso das *commodities* (Figura 1).

Figura 1 – Cartografia do colonialismo

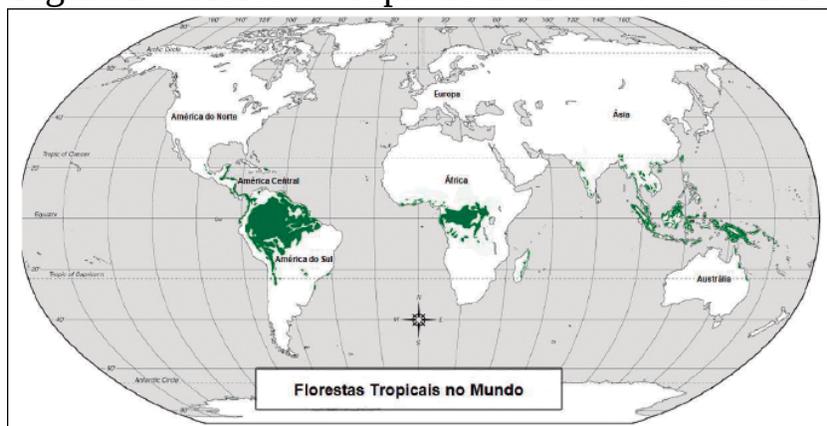


Fonte: Elaborado pelos autores.

A sustentação epistemológica da Cartografia do Colonialismo se faz presente em literatura de autores que desafiam o cânone da ciência eurocêntrica, com ofertas de pedagogias decoloniais que inspiram movimentos de resistências e dão o suporte para evidenciar artesanias das práticas socioambientais. O zoneamento propositivo delimita quem vai ser sacrificado para manter a zona hegemônica do poder e oportuniza pensar cartografias epistemologicamente alternativas e libertárias (ALIMONDA, 2011; CASTRO, 2018; ESCOBAR, 2005; QUIJANO, 2005; 2010; MBEMBE, 2016; SANTOS, 2019; SVAMPA, 2019).

A Zona do Sacrifício corresponde aos territórios provedores de *commodities* expropriadas da natureza pela Zona do Colonialismo do Poder. Nesta zona encontram-se as maiores áreas contínuas de florestas tropicais ainda preservadas do planeta (Figura 2), que abrigam culturas ancestrais e tradicionais, mas também é onde se intensificam processos de destruição da natureza, de culturas e de conflitos ambientais.

Figura 2 – Florestas tropicais na Zona do Sacrifício



Fonte: <https://global.mongabay.com/pt/rainforests/0102.htm>.

Acesso em: 18 jan. 2021.

A Zona do Petropoder representa a região do planeta produtora de petróleo que dá sustentação à teoria da maldição dos recursos naturais. Referida teoria sustenta que as forças das grandes corporações do setor de petróleo se movimentam para o domínio dos territórios produtores, com implicações que passam pelo controle das instituições, pela ausência de democracia e pelo fomento à guerra civil pelo acesso ao petróleo (ROSS, 2015). Esta zona está no centro do debate sobre a violência global e as

mudanças climáticas em relação à transição para uma economia de baixo-carbono.

A Zona do Colonialismo do Poder é a espacialização captada das teorias que inspiram resistências, como Quijano (2005; 2010), com aportes atemporais de Césaire (1978), que ajudam a perceber como o colonialismo inferioriza o outro e impõe a condição necessária ao passaporte para a crença na modernização ocidentalocêntrica, que se insinua como a única capaz de transformar a riqueza natural, desaproveitada pelos atrasados do Sul, em “desenvolvimento”. O desenho desta Zona oportuniza uma aproximação visual com o núcleo do capitalismo profundo, que se apropria dos bens comuns do planeta sem a redistribuição justa e equitativa dos benefícios gerados por esta espoliação, usando de todas as formas de coerção para se manter no controle dos territórios, das *commodities* e dos potenciais naturais de baixa entropia.

O colonialismo da natureza na Zona do Sacrifício, e de certa forma na Zona do Petropoder, se faz entender por bases epistemológicas que se contrapõem ao conhecimento gestado nos países da Zona do Colonialismo do Poder. Existe outro mundo de conhecimentos e saberes que têm instruído várias possibilidades cognitivas de aprender pelas vias artesanais, para desaprender e reaprender pela percepção dos conceitos que nos faltam, com contribuições afirmativas das epistemologias do Sul (SANTOS, 2019).

## **Política ambiental globalocêntrica do desenvolvimento sustentável**

A natureza utilitarista (ou do uso dos recursos naturais) que ancora o zoneamento proposto na Figura 1 está presente na formulação da política ambiental globalocêntrica, aderente ao desenvolvimentismo institucionalizado pelas *big*s conferências da ONU. Desde Estocolmo 1972 e Rio 2012, a questão ambiental faz parte do dicionário do desenvolvimento sustentável.

Na maioria dos países o histórico da política ambiental acompanhou a trajetória institucional da ONU, enquanto processos de diplomacia para regulação dos acordos firmados em torno de problemas ambientais globais, principalmente as mudanças climáticas e a perda da biodiversidade,

assumindo o discurso do desenvolvimento sustentável. As mentes inquisitivas de Redclift (2006) e Banerjee (2006) consideram que o termo “desenvolvimento sustentável” se mantém no centro da política ambiental internacional, mas deslocado das questões sociais e aprisionado pela incapacidade de promover a autonomia local diante das forças do capitalismo e do colonialismo. Referidas críticas levaram a ONU a propor uma agenda comum global/local sob o título de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem alcançados até 2030 (AGENDA 2030, 2021).

Santos (2018b), ao argumentar sobre “A nova ‘Tese onze’ de Marx”, comenta que a materialidade da natureza, apartada de sentido de sociedade – que (em princípio) forjou a concepção da política ambiental no mundo –, foi uma condição imperativa para a expansão do capitalismo e que sem tal assertiva cartesiana não teria sido possível aferir valoração à natureza explorada e apropriada pelo mercado.

A política ambiental globalocêntrica pode ser entendida como um conjunto de instrumentos e ações voltadas ao controle da natureza e ao desenvolvimento sustentável (ONU, 2012). Neste espectro conceitual, a política ambiental rivaliza-se com as epistemologias do Sul, no sentido do não reconhecimento da diversidade cultural do mundo, da polissemia conceitual de natureza e de justiça territorial e ambiental, com implicações que refutam as teses desenvolvimentistas, por mais democráticas que possam parecer, pela incapacidade de superar a regulação social hegemônica entre Estado e mercado sob a tutela neoliberal (ACSELRAD, 2014; MARTÍNEZ ALIER, 2007; SANTOS, 2005a; 2005b; SANTOS; MENESES, 2010).

Uma das consequências do modelo de desenvolvimento hegemônico é o desmonte das políticas ambientais e o conseqüente aumento de conflitos. Existe uma forte resistência a este modelo, mas que se mantém fragilizado pela complexidade da democracia representativa que invadiu a política ambiental, em processos de escutas rasas ou subvertidas ao alinhamento desenvolvimentista. A este respeito, o biólogo e escritor Mia Couto, que se reconhece como um poeta que trabalha como um cientista, oferece uma oportuna reflexão sobre como tem se dado as relações de apoio ao fortalecimento de políticas ambientais, em países da Zona do Sacrifício, pelas vias da cooperação internacional:

*As comunidades estão acima de qualquer suspeita, são incorruptíveis e têm uma visão infalível sobre os destinos da humanidade. É assim que pensam uns tantos missionários dessa nova religião que se chama ‘desenvolvimento’. Uma tropa de associações cívicas e organizações não-governamentais serve-se desse conceito santificado e santificante. Essa entidade pura não existe. Felizmente. O que há são entidades humanas, com os defeitos e as virtudes de todas as entidades compostas por pessoas reais. O esforço de idealização do desenvolvimento promovido quer pelos profetas do desenvolvimento, quer pelos defensores dos fracos não confere com a realidade, que é mais complexa e mundana. O bom selvagem defendido por Rousseau nunca foi nem ‘bom’, nem ‘selvagem’. Foi simplesmente pessoa (COUTO, 2019, p. 166).*

Para muitos grupos sociais na linha de frente da resistência e dos conflitos ambientais, a categoria “desenvolvimento” não faz sentido ou se soma aos “conceitos que nos faltam”, título de artigo de Santos (2018c) em argumentação de que “os conceitos nunca retratam exatamente as nossas vivências, até porque estas são muito mais diversas e mutantes que as que servem de base aos conceitos dominantes”.

## **Amazônia das *commodities*, os conflitos ambientais e o retrocesso da política ambiental brasileira**

A Amazônia é um território de 7,8 milhões de km<sup>2</sup> compartilhada pelo Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Venezuela e Guiana Francesa, onde vivem 33 milhões de habitantes, incluindo 1,5 milhão de indígenas de 385 povos diferentes (RAISG, 2020), além de quilombolas, ribeirinhos, campesinos, entre outros grupos sociais que mantêm a resistência ao capitalismo neoliberal das *commodities* e ao retrocesso das políticas ambientais. Muitos destes grupos se mantêm no foco dos conflitos ambientais, em uma região em intenso processo de transformação impulsionado por políticas desenvolvimentistas (CASTRO, 2017).

A busca pelo consenso desenvolvimentista propalado pelo Estado acabou por consolidar uma “ecologia dos ricos”<sup>6</sup> e acelerar conflitos ambientais ou conflitos ecológicos distributivos – termos usados indistintamente neste artigo para se referir ao campo da ecologia política que se mantém atento aos distintos valores dado à natureza

(material/imaterial) e às desigualdades de poder que nucleiam os referidos conflitos (MARTINEZ-ALIER, 2007; ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010).

Nesta esteira, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), instituição que tem registrado conflitos ambientais no campo no Brasil, evidencia a aplicação conceitual a partir da visão dos trabalhadores rurais:

*[...] ações de resistência e enfrentamento que acontecem em diferentes contextos sociais no âmbito rural, envolvendo a luta pela terra, água, direitos e pelos meios de trabalho ou produção. Esses conflitos acontecem entre classes sociais, entre os trabalhadores ou por causa da ausência ou má gestão de políticas públicas (CPT, 2020, p. 12).*

A violência contra os trabalhadores rurais e povos da floresta que lutam contra a destruição da natureza e por justiça ambiental é marca registrada da Cartografia do Colonialismo. Dados acumulados entre 2011 e 2020 pela Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2020) apontam 403 assassinatos no campo vinculados a conflitos por terra, água e questões trabalhistas no Brasil. Svampa (2019) alerta quanto às formas extremas da violência do capitalismo das *commodities* na América Latina, citando o aumento da repressão estatal e paraestatal, visível nos processos de assassinatos de ativistas de movimentos socioambientais.

O assassinato do líder seringueiro Chico Mendes (em 1988) foi o de maior repercussão, mas os dados da violência são alarmantes, principalmente em relação aos povos indígenas e suas terras. O Conselho Indigenista Missionário (CIMI, 2019, p. 6) denuncia que “a intensificação das expropriações de terras indígenas, forjadas na invasão, na grilagem e no loteamento, consolida-se de forma rápida e agressiva em todo o território nacional, causando uma destruição inestimável”.

Em 2019 foram registrados 1.120 casos de violências contra o patrimônio dos povos indígenas, dos quais 256 casos foram identificados como invasões possessórias, exploração ilegal de recursos e danos ao patrimônio. Estes casos se deram em pelo menos 151 terras indígenas, de 143 povos, em 23 estados, com anacrônicas motivações decorrentes da exploração ilegal dos bens naturais com objetivos exportadores (CIMI, 2019).

Os conflitos ambientais e os riscos alinhados aos interesses da Zona do Colonialismo do Poder mantêm um ponto crítico, que tanto pode prolongar o conflito como se efetivar em morte, como no caso das vítimas do capitalismo das *commodities* da mineração em Minas Gerais no Brasil (Mariana, 18 mortos; Brumadinho, 259 mortos e 11 desaparecidos).

Laschefski (2020) analisou o rompimento das barragens da mineração em Mariana (2015) e em Brumadinho (2019), destacando como a política ambiental foi “abduzida” pelos interesses das mineradoras e reproduziu uma cultura institucional favorável à boa governança de seus interesses:

*[...] as mineradoras penetram nas instituições públicas, nas entidades da sociedade civil e no Ministério Público para manipular a ‘boa governança’ a seu favor. De certa forma, introduziram nesse campo conflituoso uma cultura de troca de favores com atores-chave, uma espécie do neocoronelismo (LASCHEFSKI, 2020, p. 135).*

O estudo de Laschefski (2020, p. 134) conclui que “as empresas de mineração estão instalando novas formas de acumulação por despossessão, por meio da articulação com as instituições do Estado”, corroborando com a crítica de Santos, (2005b) ao apontar como o capitalismo atua para o controle do Estado como estratégia de impor seus interesses.

O atual retrocesso da política ambiental e o desmonte da estrutura pública vinculada ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), incluindo o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), fortalecem a hipótese em favor da afirmação do consenso das *commodities*, numa analogia ao termo proposto por Svampa (2011; 2012; 2019) para caracterizar a consolidação de um modelo de desenvolvimento baseado na exportação em larga escala de bens primários e alinhado aos interesses da Zona do Colonialismo do Poder.

Avritzer (2017) avalia como positiva a construção social de políticas ambientais no Governo Lula, protagonizadas pela luta de Chico Mendes, com a ascensão da representante dos seringueiros, Marina Silva, ao Ministério do Meio Ambiente. O autor também aponta contradições deste mesmo Governo pelos impactos, na Amazônia, das obras de infraestrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como a hidrelétrica de Belo Monte.

Outra questão controversa e sempre delicada, que tencionou possibilidades de fortalecimento de processos de construção social de políticas ambientais no Governo Lula, foi a cooptação de ativistas de movimentos socioambientais que ocuparam funções públicas na estrutura de Estado. Estes movimentos se enfraqueceram e perderam espaço no jogo democrático em favor de mais sociedade nas políticas ambientais.

## Política ambiental e zonas libertárias

As teorias de desenvolvimento baseado no lugar da natureza dialogam com as epistemologias do Sul para visibilizar artesanias das práticas dos movimentos socioambientais (ESCOBAR, 2005; SANTOS, 2019). Tais práticas estão presentes em processos de luta pela delimitação de Terras Indígenas e Reservas Extrativistas na Amazônia. Estes territórios ancestrais e de uso coletivo são direitos originários de indígenas e conquistas de populações tradicionais que optaram por viver na floresta sem patrão. Em sua essência traduzem o efetivo resultado da Aliança dos Povos da Floresta<sup>7</sup> por Zonas Libertárias que estão resistindo à violência das *commodities*.

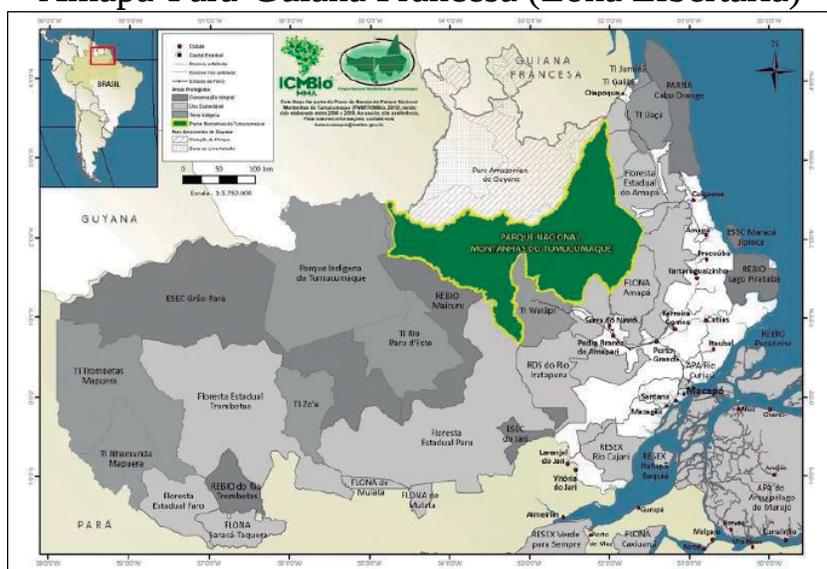
O enfrentamento à Zona do Colonialismo do Poder significa risco de vida, como no caso de lideranças indígenas, quilombolas e extrativistas que estão na mira do capitalismo de corsários. O assassinato de Chico Mendes (em 1988) alertou a sociedade quanto à sina de todos que lutam contra o desmatamento das florestas e em defesa do “direito de viver num seringal sem patrão” ou em “zonas libertárias”, como nas Terras Indígenas, Reservas Extrativistas ou em outras áreas de uso coletivo (ALLEGRETTI, 2002; ALMEIDA; ALLEGRETTI; POSTIGO, 2018).

Cunha (2021) é incontestante ao defender os direitos originários dos povos indígenas às suas terras, apontando como os setores do agronegócio impulsionam o crescimento da violência estatal e paraestatal sobre as terras indígenas. Referidos direitos se dão por atos autodeclaratórios e estão acima de qualquer regramento jurídico e julgamento institucional. Portanto, não cabe enquadrá-los e nem inseri-los como campo de análise de políticas ambientais, a não ser para enfatizar os valores de sustentabilidade e sinalizar o aporte destes povos à proteção das florestas, ao clima e à biodiversidade.

As Terras Indígenas e as Reservas Extrativistas se complementam em Zonas Libertárias, incluindo outros espaços especialmente protegidos. As Reservas Extrativistas creditam a condição de exemplo de construção social de políticas ambientais no Brasil. Referidas Zonas Libertárias clamam por uma gestão ambiental integrada global/local (cooperação internacional), de modo a validar sua função de contribuir para a mitigação da crise climática e de gerar benefícios econômicos alternativos à exploração de *commodities*.

Uma das maiores e mais preservadas Zonas Libertárias do planeta localiza-se na tríplice fronteira Amapá-Pará-Guiana. Constitui um espaço contínuo, predominantemente de floresta, com cerca de 30 milhões de hectares, onde se destaca o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque (em verde), criado pelo Governo Brasileiro em 2002 e anunciado ao mundo na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável ou Rio+10, realizada na cidade de Joanesburgo, na África do Sul (Mapa 1 e Tabela 1).

Mapa 1 – Territórios Indígenas e Unidade de Conservação Amapá-Pará-Guiana Francesa (Zona Libertária)



Fonte: ICMBio (2009).

Tabela 1 – Territórios Indígenas e Unidades de Conservação Amapá-Pará-Guiana Francesa (Zona Libertária)

Região	Área Protegida	Hectares
Amapá	Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque	3.846.400
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru	806.184
	Reserva Extrativista do Rio Cajari	501.771

	Terra Indígena Waiãpi	607.000
Amapá/Pará	Estação Ecológica do Jari	227.126
	Terra Indígena Parque do Tumucumaque	3.071.067
Pará	Estação Ecológica do Grão Pará	4.245.800
	Floresta Estadual do Paru	3.612.900
	Floresta Estadual do Trombetas	3.172.900
	Reserva Biológica Maicuru	1.151.700
	Floresta Estadual do Faro	613.800
	Terra Indígena Rio Paru d'Este	1.195.785
	Terra Indígena Zo'e	669.000
Guiana Francesa	Parque Natural Regional da Guiana	3.390.000
<b>Total</b>		<b>27.111.433</b>

Fonte: Organizado pelos autores (2021).

A política ambiental em Zonas Libertárias tem se dado por gestão institucional de governos que não alcançam o significado destes espaços no contexto do fortalecimento de ações às ameaças das mudanças climáticas e aos esforços para o desenvolvimento sustentável. A ausência de governança global/local para Zonas Libertárias tem invisibilizado uma diversidade de oportunidades voltadas para projetos solidários e includentes, como o apoio a associações indígenas, cooperativas agroextrativistas, ribeirinhas, familiares e outras iniciativas que se movimentam economicamente pela lógica da ação coletiva (CASTRO, 2017; LOUREIRO, 2012).

Sob este aspecto, um olhar mais focado de cooperação internacional e de políticas públicas é necessário para acolher as Zonas Libertárias, incluindo não somente a questão ambiental, mas também políticas que possam ir além do atual sistema institucional, que se divide entre estes territórios de uma

forma muito precária. Propõe-se, desta forma, um governo global para a gestão das Zonas Libertárias do planeta.

## Considerações finais

A acumulação por espoliação da natureza ao longo da história moldou uma Cartografia do Colonialismo, expressa por distintas zonas categorizadas como: Zona do Colonialismo do Poder, Zona do Petropoder e Zona do Sacrifício. São zonas dinâmicas, de tensão entre fronteiras, que se movimentam pela imposição de interesses, usando de estratégias de opressão e violência.

Diante desta configuração geopolítica, sob a égide da ONU, a maioria dos países aderiu a políticas ambientais em consenso pelo desenvolvimento sustentável. O resultado é que, apesar da existência de políticas ambientais na maioria dos países, o desenvolvimentismo imprimiu um ritmo de uso da natureza que ultrapassou a capacidade de suporte do planeta, invadiu o campo dos conflitos ambientais e das injustiças socioambientais.

No caso brasileiro, a desconstrução da política ambiental e a destruição da Floresta Amazônica são “colonialidades do poder”, entendidas no sentido dado por Quijano (2005) para explicar como estes processos são articulações entre colonialismo e capitalismo, que se movimentam (entre outras formas) pela violência extrema sobre os territórios a serem sacrificados. Nestes termos, a noção de natureza é reduzida a recurso econômico a ser explorado e transformado em riqueza e poder, condição imperativa para a reprodução do discurso do desenvolvimento pelo consenso das *commodities*.

O desenvolvimento sustentável da modernidade entrou em descrédito e as evidências das mudanças climáticas indicam uma atenção maior para artesanias das práticas de grupos sociais que mantêm territórios preservados, como indígenas, extrativistas, quilombolas e demais representações marginalizadas por pensarem fora do sistema econômico dominante.

A resistência indígena, o legado de Chico Mendes, as vítimas de Mariana e Brumadinho, e muitos outros que foram vitimados pela violência do capitalismo e do colonialismo estão reivindicando alternativas de

desenvolvimento sustentável em Zonas Libertárias, como os territórios indígenas e as Reservas Extrativistas das populações tradicionais da Amazônia.

Uma das Zonas Libertárias identificada na Amazônia encontra-se na tríplice fronteira Amapá-Pará-Guiana, constituindo um território de mais de 30 milhões de hectares em áreas protegidas, incluindo uma diversidade de povos ancestrais e tradicionais.

No plano deste ensaio são oferecidas insurgências ao modelo colonial de conhecimento a partir da afirmação das epistemologias do Sul que se apresentam como retaguarda às artesanias das práticas socioambientais na Amazônia. São formas de indisciplinas que estão afrontando a Cartografia do Poder.

## Referências

ACSELRAD, H. O Movimento de Justiça Ambiental e a Crítica ao Desenvolvimento Capitalista Periférico: a desigualdade ambiental como categoria constitutiva da acumulação por espoliação no Brasil. *In*: LITTLE, P. (org.). **Os novos desafios da política ambiental brasileira**. Brasília: IEB, 2014. p. 460-488.

ACSELRAD, H. (org.). **Políticas Territoriais, Empresas e Comunidades: o neoextrativismo e a gestão empresarial do social**. Rio de Janeiro: Garamond, 2018.

ACSELRAD, H. *et al.* Desigualdade ambiental e acumulação por espoliação: o que está em jogo na questão ambiental? **e-cadernos CES**, v. 17, p. 164-183, 2012. Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/1138>. Acesso em: 20 abr. 2021.

AGENDA 2030. **Plataforma Agenda 2030**. Disponível em: [www.agenda2030.com.br/](http://www.agenda2030.com.br/). Acesso em: 28 fev. 2021.

ALLEGRETTI, M. H. **A Construção Social de Políticas Ambientais: Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros**. 2002. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

ALMEIDA, M. B.; ALLEGRETTI, M. H.; POSTIGO, A. O legado de Chico Mendes: êxitos e entraves das Reservas Extrativistas. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 48, p. 25-55, 2018.

ALIMONDA, H. (coord.). **La Natureza Colonizada**: Ecología política y minería em América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2011. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20120319035504/natura.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2021.

AVRITZER, L. Um balance de la participacion democrática en Brasil (1990-2014). In: SANTOS, B. de S.; MENDES, J. M. (coords.). **Demodiversidad**: Imaginar nuevas posibilidades democráticas. Cidade do México: AKAL, 2017.

BANERJEE, S. B. Quem sustenta o desenvolvimento de quem? O desenvolvimento sustentável e a reinvenção da natureza. In: FERNANDES, M.; GUERRA, L. (orgs.). **Contra-Discurso do Desenvolvimento Sustentável**. 2. ed. Belém: UNAMAZ, UFPA, NAEA, 2006. p. 77-128.

CASTRO, E. Expansão da Fronteira, Megaprojetos de Infraestrutura e Integração Sul-Americana. **Caderno CRH**, v. 25, n. 64, p. 45-61, 2012.

CASTRO, E. (org.). **Territórios em transformação na Amazônia**: saberes, rupturas e resistências. Belém: NAEA, 2017. Disponível em: [www.naea.ufpa.br/naea/novosite/livro](http://www.naea.ufpa.br/naea/novosite/livro). Acesso em: 30 mar. 2021.

CASTRO, E. Epistemologias e caminhos da crítica sociológica latinoamericana. In: CASTRO, E.; FREITAS, R. P. (Orgs.). **Decolonialidade e sociologia na América Latina**. Belém: NAEA/UFPA, 2018.

CASTRO, E.; CARMO, E. D. (Orgs.). **Dossiê**: Desastres e crimes da mineração em Barcarena, Mariana e Brumadinho. Belém: NAEA/UFPA, 2019.

CÉSAIRE, A. **Discurso sobre o Colonialismo**. Tradução de Noémia de Sousa. Lisboa: Editora Sá da Costa, 1978. Disponível em: <https://antropologiadeoutraforma.files.wordpress.com/2013/04/aime-cesaire-discurso-sobre-o-colonialismo.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2021.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO – CIMI. **Relatório Violência Contra os Povos Indígenas do Brasil – Dados de 2019**. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2021.

COUTO, M. O peso do vazio. *In*: COUTO, M. **O Universo num Grão de Areia**. Alfragide: Caminho, 2019.

CUNHA, M. C. Paz entre agronegócio e direitos indígenas? **Revista Piauí (on-line)**, e. 172, jan. 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/paz-entre-agronegocio-e-direitos-indigenas>. Acesso em: 02 fev. 2021.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Ed. Loyola, 2004.

ESCOBAR, A. **O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento?** Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624102140/8\\_Escobar.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624102140/8_Escobar.pdf). Acesso em: 07 jan. 2021.

ESCOBAR, A. **La Invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo**. Venezuela: Fundación Editorial el Perro y la Rana, 2007.

KRENAK, A. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LASCHEFSKI, K. Rompimento de barragens em Mariana e Brumadinho (MG): Desastres como meio de acumulação por despossessão. **AMBIENTES: Revista de Geografia e Ecologia Política**, v. 2, n. 1, p. 98, 2020.

LOUREIRO, V. A Amazônia no Século 21: Novas Formas de Desenvolvimento. **Revista Direito GV**, v. 8, n. 2, p. 527-552, 2012.

MARTINEZ-ALIER, J. **O Ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. São Paulo: Contexto, 2007.

MBEMBE, A. Necropolítica. **Arte e Ensaios**, n. 32, p. 122-151, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ae/article/view/8993/7169>. Acesso em: 12 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Report of the United Nations Conference on Sustainable Development**. Nova York: United Nations, 2012. Disponível em: [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/CONF.216/16&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.216/16&Lang=E). Acesso em: 20 jan. 2021.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In*: LANDER, E. (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12\\_Quijano.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf). Acesso em: 08 jan. 2021.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder e classificação social. *In*: SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (orgs.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 84-130.

REDE AMAZÔNICA DE INFORMAÇÃO SOCIOAMBIENTAL GEORREFENCIADA – RAISG. **Pressões e Ameaças**, 2020. Disponível em: [www.amazoniasocioambiental.org/pt-br/mapas/#!/pressoes](http://www.amazoniasocioambiental.org/pt-br/mapas/#!/pressoes). Acesso em: 13 jan. 2021.

REDCLIFT, M. R. Os novos discursos da sustentabilidade. *In*: FERNANDES, M.; GUERRA, L. (orgs.). **Contra-Discurso do Desenvolvimento Sustentável**. 2. ed. Belém: UNAMAZ, UFPA, NAEA, 2006. p. 51-75.

ROSS, M. L. **A Maldição do Petróleo: como a riqueza petrolífera molda o desenvolvimento das nações**. Tradução de Giselle Viegas. Porto Alegre: CDG, 2015.

SANTOS, B. S. (org.). **Semear outras soluções: os caminhos da Biodiversidade e dos Conhecimentos Rivais**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005a.

SANTOS, B. S. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2005b.

SANTOS, B. S. O Brasil será uma “zona de sacrifício” na geopolítica dos EUA. **Portal Carta Maior (on-line)**, 26/11/2018a. Disponível em: [www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/-O-Brasil-sera-uma-zona-de-sacrificio-na-geopolitica-dos-EUA-/4/42541](http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/-O-Brasil-sera-uma-zona-de-sacrificio-na-geopolitica-dos-EUA-/4/42541). Acesso em: 19 jan. 2021.

SANTOS, B. S. A nova “Tese onze” de Marx. **Portal Carta Maior (online)**, 08/01/2018b. Disponível em: [www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Política/A-nova-tese-onze-/4/39082](http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Política/A-nova-tese-onze-/4/39082). Acesso em: 07 fev. 2021.

SANTOS, B. S. Os conceitos que nos faltam. **Portal Carta Maior (online)**, 01/08/2018c. Disponível em: [www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Política/Os-conceitos-que-nos-faltam/4/41187](http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Política/Os-conceitos-que-nos-faltam/4/41187). Acesso em: 14 fev. 2021.

SANTOS, B. S. **O fim do império cognitivo**: a afirmação das epistemologias do Sul. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (orgs.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

SVAMPA, M. Modelos de Desarrollo, Cuestión Ambiental y Giro Eco-Territorial. In: ALIMONDA, H. (coord.). **La Naturaleza Colonizada**. Buenos Aires: CLACSO, 2011. p. 181-215. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20120319035504/natura.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2021.

SVAMPA, M. El consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. **Movimientos socioambientales en América Latina**, OSAL, v. 13, n. 32, p. 15-38, 2012. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20120927103642/OSAL32.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2021.

SVAMPA, M. **Neo-extractivism in Latin America**: Socio-environmental Conflicts, the Territorial Turn, and New Political Narratives. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. Disponível em: <http://maristellasvampa.net/wp-content/uploads/2019/11/libro-Neo-extractivism-in-Latin-America-in-Cambridge.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2021.

ZHOURI, A.; BOLADOS, P.; CASTRO, E. (Orgs.). **Mineração na América do Sul**: neoextrativismo e lutas territoriais. São Paulo: Annablume, 2016.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. (orgs.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

---

4 Artigo publicado na Revista GEO UERJ. DOI: <https://doi.org/10.12957/geouerj.2022.64987>.

5 Linha abissal é uma categoria presente em textos de Boaventura de Sousa Santos para denunciar a exclusão de saberes do Sul, invisibilizados pela arrogância do conhecimento dito hegemônico do Norte. Santos (2019, p. 49-53) apresenta dois instrumentos que se articulam para a compreensão da violência da linha abissal: a sociologia das ausências e a sociologia das emergências. A sociologia das ausências é a cartografia da linha abissal. A sociologia das emergências implica a valorização simbólica, analítica e política de formas de ser e de saberes que a sociologia das emergências revela estarem presentes no outro lado da linha abissal.

6 “Ecologia dos ricos”: significa a crença na materialidade da vida e no controle tecnológico da natureza para suprir o mercado com recursos, para aumento do consumo e para promover o desenvolvimento. Aproxima-se à corrente do ecologismo “evangelho da ecoeficiência”, conforme categorização de Martinez Alier (2007, p. 26).

7 A Aliança dos Povos da Floresta surgiu em meados dos anos 1980, quando lideranças de povos indígenas e de seringueiros do Brasil se uniram para reivindicar a demarcação de territórios de ocupação ancestral indígena e a criação de Reservas Extrativistas.

## **Amazônia**

*[...] Um lugar da natureza e a natureza do lugar.*

(ARTURO ESCOBAR)



## **Consiliência**

*[...] Trata-se de um salto conjunto do conhecimento que permite a ligação de fatos com a teoria, baseado em todas as disciplinas, para criar uma explicação cientificamente aceita.*

(EDWARD WILSON)



## **Ecologia de Saberes**

*[...] É o reconhecimento da copresença de diferentes saberes.*

(BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS)

# AMAZÔNIA CONSILIENTE E AMAZÔNIA DAS ECOLOGIAS DE SABERES: DIÁLOGOS PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA EM ÁREAS PROTEGIDAS<sup>8</sup>

*Marco Antonio Chagas  
Janaina Freitas Calado  
Antônio Sérgio Monteiro Filocreão*

## Introdução

Este texto coloca a Amazônia no foco da negação do óbvio ao propor discutir um tema aparentemente de consenso no imaginário de todos aqueles que defendem a maior floresta tropical do planeta: a conservação da natureza. Não se trata de um “sim” à pergunta de Bensusan (2008): “seria melhor mandar ladrilhar?”. Mas uma inquietação diante de conceitos que seguem o cânone hegemônico das ciências naturais de fundamentação globalocêntrica e de ecologia política ainda distante de uma *práxis* descolonizadora.

Não menos óbvio também é o fato de a Amazônia ser sempre pensada como um lugar atrasado, a ser civilizado pelo desenvolvimentismo, como muitos propagam em continência aos sucessivos planos de governos para a região. Mas o que isto significa? O antropólogo Eduardo Viveiros de Castro (2012) responde: “o Estado se aliou ao mercado contra a natureza e contra a cultura”. E, com isto, a natureza e os conceitos que a cercam foram abduzidos pela ignorância da única alternativa traduzida em recursos a serem explorados.

O agressivo avanço do capitalismo das *commodities* sobre a Amazônia é apenas a continuidade de processos políticos que seguem a lógica hierárquica do colonialismo histórico, denominado por Quijano (2005) de “colonialidade”, que não reconhece a diversidade biocultural<sup>9</sup> dos povos originários e tradicionais, seus saberes e fazeres ecológicos artesanais, por

isto, subjugados pela doutrinação tóxica das lições não aprendidas e dos interesses mais imediatistas das verdades midiáticas que nos cercam.

A fagocitose do capitalismo<sup>10</sup>, categoria filiada à “falha metabólica” de Marx (FOSTER, 2005), contribui para a compreensão da disputa pela apropriação do aparato estatal pelas vias da democracia representativa, mas também pelas vias da cooptação e da violência, quando então se mostra como um sistema oportunista marcado por profundas cicatrizes nos territórios explorados (QUIJANO, 2005; MENESES, 2015; 2018).

Este modelo capitalista e colonialista de exploração que levou ao genocídio de várias tribos indígenas e apagou parte da cultura da floresta é descrito com propriedade por Souza (2019), que vai mais além ao desmitificar o mito do vazio amazônico e de terra habitada por povos primitivos:

*Os últimos avanços da arqueologia na Amazônia vêm corroborar a tese de que a cultura da selva tropical foi capaz não apenas de formar sociedades perfeitamente integradas às condições ambientais como também de estabelecer sociedades complexas e politicamente surpreendentes (SOUZA, 2019, p. 48).*

E a violência colonial continuou... A partir do século XVIII a Amazônia passou por diferentes fases de uma modernidade (neo)colonialista e culturalmente racista. Primeiro com as propriedades agrárias escravocratas indígenas e, posteriormente, negras, adentrando os séculos XIX e XX com o ciclo da borracha, as tentativas de domesticação da floresta (Fordlândia – Jari)<sup>11</sup> e a mineração do trem sem volta (Serra do Navio/Amapá e Carajás/Pará).

O discurso da modernização da Amazônia é sempre revisitado por sucessivos governos, desde a ditadura militar (Plano de Desenvolvimento Econômico da Amazônia – 1966), até a democracia de baixa intensidade (Brasil em Ação – 1996; Avança Brasil – 2000, Programa de Aceleração do Crescimento/Plano Amazônia Sustentável – 2008).

Do genocídio indígena ao epistemicídio<sup>12</sup> de saberes, perceber a recorrência destas alienações desenvolvimentistas requer descolonizar as mentes em defesa da autoconscientização, para então ressignificar os territórios e se permitir um reencontro com os princípios que regem a ecologia dos povos adaptados à cultura da natureza e da floresta (ROMÃO; GADOTTI, 2012; SANTOS, 2019).

As fronteiras discursivas entre ciência e ecologia de saberes apresentam campos de sobreposição que favorecem ações voltadas para a conservação

da natureza e de territórios que se pretende manter protegidos. Silva (2015, p. 253) fortalece esta complementaridade ao destacar que “a cooperação entre os saberes tradicionais e o conhecimento científico pode comunicar caminhos alternativos a uma conservação da biodiversidade afinada com valores para além dos interesses de mercado”.

A fundamentação epistêmica deste artigo é percorrida pela confrontação de conhecimentos ou disputas cognitivas em relação à conservação da natureza, deixando bem claro que não significa hierarquizar as ciências, nem os conhecimentos associados. Para impulsionar o pensamento crítico sobre a conservação da natureza, dialogamos com autores das ciências naturais e das ciências sociais, com ênfase na produção científica de origem naturalista de Edward Wilson e com os aportes teóricos de Arturo Escobar e Boaventura de Sousa Santos ancorados nas epistemologias do Sul.

A opção pela literatura de Edward Wilson deve-se à sua referência mundial sobre o tema natureza/biodiversidade e proposições de explicações científicas a partir de diferentes disciplinas que denomina “consilientes”, de indução ecológica profunda (ética da natureza) e acervo dos mais instigantes em relação às áreas protegidas (WILSON, 1988; 1997; 1999; 2008; 2012; 2013; 2018; 2019).

Por sua vez, Arturo Escobar e Boaventura de Sousa Santos afinam-se pela busca de novos saberes para o conceito de natureza, tornando-o plural e percebido diante de um contexto crítico de relações de interesse capitalista e colonialista com argumentos associados ao reposicionamento epistemológico a partir das experiências do Sul<sup>13</sup> (ESCOBAR, 1998; 2007; 2011; 2015; SANTOS, 2002; 2005; 2006; 2019).

Para contextualizar a prática das ciências em debate, optou-se pelo caso da conservação da natureza do estado do Amapá na Amazônia brasileira. A referida escolha deve-se à geografia política e ambiental singular deste território, à diversidade de representações de espaços destinados à salvaguarda da natureza e à presença de populações indígenas, quilombolas, ribeirinhos, castanheiros, entre outros grupos sociais que têm seus sustentos e modos de vida relacionados à ecologia da floresta, mas que também estão sob constantes ameaças pelo consenso das *commodities* (SVAMPA, 2012).

O texto não trata de uma discussão conceitual sobre natureza e cultura, nem da diversidade de regimes e categorias que as delimitam ou as enquadram, como frequentemente acontece quando se fala de meio ambiente na tradição ocidental, com inequívocos mal-entendidos

relacionados à tradução intercultural de “línguas que não sabemos que sabíamos” (COUTO, 2016). O texto é tão somente um diálogo desprovido de intenção de subalternidade entre as ciências, no sentido de trazer a conservação da natureza em áreas protegidas para o campo da ecologia política e com isto evidenciar subjetividades e territorialidades para ação coletiva de resistência.

Existe uma grande variedade de campos disciplinares na área ambiental que buscam estabelecer pontes entre as ciências naturais e sociais, com importantes contribuições para a ampliação de teorias, metodologias e práticas (p. ex. política ambiental, sociologia ambiental, história ambiental, economia ambiental, educação ambiental, ecologia etc.). Entretanto, a maioria destes campos, na busca pelas descobertas ou controle da natureza, acaba por secundarizar a diversidade cultural ou apenas usá-la como um trampolim para suas pesquisas (BERKES, 2017; DIEGUES, 2019; PRETTY *et al.*, 2009; SILVA, 2015)<sup>14</sup>.

Por despertar sentidos e sentimentos múltiplos em torno da conservação da natureza, optou-se por abordar o caso do Amapá, estado localizado mais ao norte da Amazônia brasileira, que destina 73,7% de seu território de cerca de 145.000 km<sup>2</sup> para a conservação da natureza em áreas protegidas e alimenta simbolicamente o discurso de “o estado mais preservado do Brasil”. O Amapá também se tornou conhecido por abrigar por quase 50 anos o primeiro e controverso megaprojeto capitalista de exploração mineral na Amazônia<sup>15</sup> que, de certa forma, antecipou o antagonismo “natureza/recurso natural” que domina o debate ambiental e desenvolvimentista no mundo, sobretudo na América Latina.

A princípio, parte-se da hipótese de que as áreas protegidas criadas na Amazônia fazem parte da consolidação de uma política territorial globalocêntrica voltada para a conservação da natureza, com conexões frágeis às políticas alternativas que envolvam a dimensão humana das ecologias de saberes. E estas ausências ou distanciamentos dificultam a organização de lutas e de resistência ao capitalismo predatório, bem como a construção de alternativas. Entretanto, artesanias das práticas<sup>16</sup> em áreas protegidas na Amazônia sinalizam aprendizados não alinhados que dialogam com as epistemologias do Sul<sup>17</sup>.

Argumenta-se ainda que os territórios amazônicos sejam pensados e articulados coletivamente para além das linhas traçadas pelo Estado, ampliando o conceito de conservação da natureza em áreas protegidas, com

reposicionamento estratégico e conciliatório entre as ciências (naturais e sociais) e protagonismo a partir das ecologias de saberes dos povos da floresta.

## Enfoques epistemológicos sobre natureza

A Floresta Amazônica está na gênese do conceito de natureza associado à biodiversidade. Este termo foi cunhado pelo biólogo norte-americano Thomas Lovejoy nos idos dos anos 1980, quando de suas pesquisas sobre a fragmentação da Floresta Amazônica. Entretanto, a literatura atribuiu ao naturalista Edward Wilson a popularização do termo em função do uso “*Biodiversity*” no relatório do Fórum Norte-Americano sobre Biodiversidade, publicado em formato de livro em 1988 nos EUA e em 1997 no Brasil (BENSUSAN, 2008; FRANCO, 2013; WILSON, 1988; 1997).

O Fórum realizado em 1986 na capital norte-americana, Washington, reuniu cientistas naturais para analisar o ritmo da destruição das florestas tropicais e a conseqüente extinção da biodiversidade, com autoafirmação do paradigma dominante e ataques aos cientistas sociais:

*Os políticos e cientistas sociais que questionam a extensão das atuais extinções estão apenas demonstrando sua profunda ignorância em ecologia; a modificação do hábitat e sua destruição e a extinção de populações e espécies andam de mãos dadas (EHRlich, 1997, p. 29).*

Se comunidades científicas rivalizam conhecimentos, vem de Edward Wilson a proposta conciliatória. O cientista natural propôs “biologizar o social” como uma expressão de racionalidade para a conservação da natureza:

*[...] segue-se que as ciências biológicas são essenciais para se alcançar a coerência entre todos os ramos do saber, das humanidades até descer às ciências físicas. A tarefa é um tanto facilitada pelo fato de que as disciplinas dentro da própria biologia tornam-se cada vez mais consilientes a cada ano (WILSON, 1999, p. 77).*

A proposta da “consiliência” feita por Wilson trata-se de uma manifestação metódica do conhecimento que busca aproximar as ciências naturais das ciências sociais, subestimadas como “ametódicas e ateóricas”. O conceito representa uma espécie de unidade fundamental de todo

conhecimento. Segundo o naturalista, consiliência trata-se de um salto conjunto do conhecimento que permite a ligação de fatos com a teoria, baseado em todas as disciplinas, para criar uma explicação cientificamente aceita.

*A única forma de estabelecer ou refutar a consiliência é por meio da análise racional das ciências naturais, pois as ciências sociais não são capazes de construir metodologias de pesquisa e de formular teorias verdadeiramente científicas (WILSON, 1999, p. 7).*

A pesquisa científica sobre conservação da natureza tem abrangido predominantemente temas de interesses das ciências naturais e pautado as agendas institucionais, principalmente quanto à imposição de uma condição de “Estado Laboratorial”, que segue invariavelmente as seguintes prioridades: i) quantificação da natureza; ii) causas e consequências de sua destruição; iii) funcionamento dos ecossistemas; iv) verificação da relação entre natureza e os serviços providos pelos ecossistemas, entre outros temas afins (SANTOS, 2005, p. 138-140; SANTOS, 2006, p. 154).

Os conceitos associados à natureza evoluíram com os cientistas naturais e estes firmaram-se enquanto comunidades que compartilham estratégias voltadas para a conservação da natureza intocada. O paradigma hegemônico de natureza refuta possibilidades de novos objetos de pesquisas que estejam fora das definições consagradas pelo campo das ciências naturais, com críticas às humanidades por se distanciarem das ciências (WILSON, 1999; 2018).

O modelo de conservação da natureza praticado nos trópicos é uma construção derivada das ciências naturais, impregnada pela “ansiedade cartesiana” que impõe à racionalidade científica a responsabilidade pelo conhecimento objetivo da natureza, seu controle e dominação em benefício de uma humanidade distante (SANTOS, 2019).

As ciências sociais ocuparam tardiamente o espaço de investigação sobre as questões ambientais (DRUMMOND, 2006; FLEURY; ALMEIDA; PREMEBIDA, 2014; MENESES, 1999). E, quando o fizeram, seguiram uma trajetória predominantemente crítica às ciências naturais, pela visão restritiva de conservação praticada pelas redes filiadas, acusadas de não considerarem as populações que habitam as áreas protegidas ou seu entorno (BERKES, 2017; DIEGUES, 2019).

As epistemologias do Sul, universo teórico e pedagógico proposto por Santos e Meneses (2010), em trabalho colaborativo, chamam atenção para a

diversidade de conhecimentos e saberes do mundo e criticam a centralidade do conhecimento científico produzido pelos países do Norte.

*É insustentável a situação de, por exemplo, as ciências sociais continuarem a descrever e interpretar o mundo em função de teorias, de categorias e de metodologias desenvolvidas para lidar com as sociedades modernas do Norte, quando a maioria das sociedades existentes não só apresenta características e dinâmicas históricas diferentes, como tem gerado as suas próprias formas de conhecimento das suas experiências sociais e históricas e produzido contribuições significativas para as ciências sociais, ainda que remetidas para as margens destas (SANTOS; MENESES; NUNES, 2005, p. 23).*

Arturo Escobar se associa a Boaventura de Sousa Santos ao considerar que as questões afetas à natureza são certamente preocupantes, mas que os problemas vão bem além dos domínios epistemológicos das ciências naturais. A partir de um conjunto de discursos em que se cruzam diferentes conhecimentos, culturas e estratégias políticas, Escobar e Pardo (2005) propõem diferentes perspectivas sobre natureza: i) visão “globalocêntrica”; ii) perspectiva nacional do Terceiro Mundo; iii) biodemocracia; e iv) visão da natureza pelos movimentos sociais.

Desta maneira, reconhece-se a existência de discursos em defesa de uma visão plural de natureza com interfaces à cultura, onde permeia uma vasta rede de comunidades e atores que têm vivenciado práticas e ressignificado o entendimento de conservação da natureza, sobretudo em áreas protegidas criadas no Sul, como no caso da Amazônia (ESCOBAR; PARDO, 2005; ALIMONDA, 2011).

Na Amazônia os ecossistemas abrigam uma riqueza de natureza e cultura que se impõem diante de manifestações globalocêntricas, para pensar e agir enquanto alternativas de conhecimentos e saberes ecológicos que continuam pouco credíveis à luz das ciências, mas de epistemes presentes nas realidades múltiplas do local (CASTRO, 2018; ESCOBAR, 2007; 2011). São estas ecologias de saberes que constroem a resistência às ameaças à natureza, como no caso das lutas travadas na Amazônia por Chico Mendes, Tomé de Sousa Belo e Pedro Ramos<sup>18</sup> pela floresta em pé e por direito a terras, se associando ao que Araújo (2016) aclama por ecologia de direitos e de justiça cognitivas.

## **Conservação da natureza na Amazônia brasileira: o caso do Amapá**

O Amapá é um estado da Amazônia brasileira pouco conhecido aos olhares da ciência, que invariavelmente o descreve como uma região de natureza preservada ou fronteira da preservação (BECKER, 2009), num típico cenário de interpretação ao princípio bíblico da criação da terra do Gênesis e semelhante à paisagem natural descrita pelo frei Gaspar de Carvajal na época da colonização do Brasil (ROSÁRIO; ROSÁRIO, 2018).

Por outro lado, o Amapá também possui uma história vinculada à intensa exploração mineral (manganês), manifesta pela condição geológica que ressurgiu sempre como única alternativa econômica, sobretudo ouro, ferro e mais recentemente possíveis ocorrências de petróleo e gás em ambiente marinho costeiro. O Amapá traduz literalmente o que Alimonda (2011, p. 52) descreve como “espaço da colonialidade da natureza”, com convergências ao entendimento de Svampa (2012, p. 18) em relação ao que denomina “território sacrificável”<sup>19</sup> pelo capitalismo das *commodities*.

O Amapá tem 73,7% do seu território transformado em áreas protegidas, com predomínio das tipologias Unidades de Conservação da Natureza e Terras Indígenas<sup>20</sup> (Tabela 1).

Tabela 1 – Áreas Protegidas no Amapá

Área Protegida	Hectares	% em relação à superfície do Amapá
Unidade de Conservação Federal	6.199.054	43,4
Unidade de Conservação Estadual	3.197.507	22,4
Terras Indígenas	1.125.671	7,9
<b>Total</b>	<b>10.522.232</b>	<b>73,7</b>

Fonte: Gallois e Grupioni (2003) e Chagas (2015).

A criação de áreas protegidas no Amapá remonta às décadas de 1970/1980, quando o governo da ditadura militar anunciava a integração regional e projetava cenários desenvolvimentistas que ameaçavam a integridade dos ecossistemas e das comunidades indígenas, sobretudo pela abertura de estradas e pelo incentivo às atividades de mineração. Por



Tabela 2 – Áreas protegidas da Calha Norte do Rio Amazonas e Escudos das Guianas

<b>Região</b>	<b>Área Protegida</b>	<b>Hectares</b>
Amapá	Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque	3.846.400
Pará	Estação Ecológica do Grão Pará	4.245.800
	Floresta Estadual do Paru	3.612.900
	Floresta Estadual do Trombetas	3.172.900
	Reserva Biológica Maicuru	1.151.700
	Floresta Estadual do Faro	613.800
Guiana Francesa	Parque Natural Regional da Guiana	3.390.000
<b>Total</b>		<b>20.033.500</b>

Fonte: Organizado pelo autor.

A partir de 2002, visando desmistificar o *slogan* de “áreas protegidas no papel” e abri-las ao acesso público, foi criado o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA). Uma iniciativa de longo prazo (2002-2039) do Governo brasileiro, coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), com recursos de cooperação internacional. Trata-se do maior programa de cooperação para áreas protegidas do planeta e indicado por Wilson (2019) como impulso para o alcance da meta de proteger 50% da terra em espaços reservados.

O ARPA apoia a criação e a elaboração de planos de manejo/gestão de áreas protegidas na Amazônia, com importantes aportes para as metas vinculadas à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). O recurso do ARPA é a principal fonte de financiamento para as áreas protegidas da Amazônia, implicando em preocupações com a sustentabilidade financeira pós-ARPA, principalmente diante de contextos de governos politicamente desfavoráveis à conservação.

As lições aprendidas no ARPA necessitam ser traduzidas em conquistas e lutas para o não retrocesso. Antes do ARPA, experiências de implantação

comunitária de áreas protegidas eram raras, o que fragilizava qualquer articulação voltada para a conservação da natureza fora do modelo de áreas protegidas, concebido segundo a ideia de *wilderness* do imaginário norteamericano e reaplicado para os países do Sul (JUNQUEIRA, 2001; SANTOS; MENESES; NUNES, 2005, p. 65).

Irving (2006) (por exemplo) distancia-se da ecologia sagrada para propor a criação de uma Reserva de Biosfera Transfronteiriça na Amazônia, com núcleos no Parque Nacional Montanhas de Tumucumaque no Brasil e outro no Parque Nacional Regional da Guiana na Guiana Francesa, num exercício efetivo de política de cooperação binacional voltada para a conservação integrativa – natureza e cultura.

A conservação da natureza na Amazônia precisa se conciliar com as práticas da ecologia de saberes se pretende resistir ao racismo oficial que desinstitucionaliza a gestão dos espaços protegidos para favorecer aos interesses do capitalismo. Acselrad (2014) destaca que, diante dos conflitos provocados pelas ameaças e impactos aos territórios habitados pelos povos da floresta, o pensamento crítico da ciência se manifesta por diferentes estratégias de conhecimentos em disputa, mas destaca que os saberes cognitivos, por vezes tidos como leigos, devem situar politicamente o que realmente importa e o que tem valor.

## **Ameaças à conservação da natureza e à ecologia de saberes**

Casos de ameaças à conservação da natureza e aos povos da floresta pelo capitalismo das *commodities* acontecem desde que o Brasil foi colonizado pelos europeus e têm se intensificado na Amazônia nas últimas décadas, com implicações que passam pela intolerância perigosa à resiliência dos ecossistemas, mas, sobretudo, por conflitos que se manifestam pelas dores dos outros, as quais a ciência e o direito tradicional são apenas reativos.

Dois casos na Amazônia brasileira são aqui relatados para provocar alguma reflexão sobre formas de ameaças, ainda como alerta, mas que (de certa forma) filia-se à rede que se conecta em diferentes contextos da institucionalidade acadêmica de retaguarda<sup>22</sup> e em alternativas comunicativas de apoio aos grupos sociais a serem afetados (ASCELRAD,

2014; BRAVIN; FERNANDES, 2017; FERNANDES; BARCA, 2012; PINTO, 2020; SANTOS, 2019).

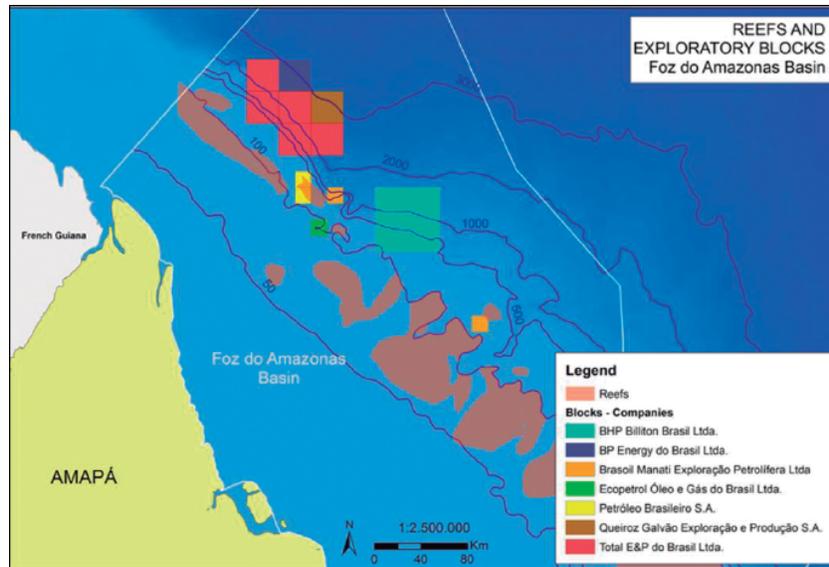
O primeiro caso se refere à possível exploração de petróleo em áreas próximas à existência de recifes de corais na Foz do Amazonas (Figura 2); o segundo diz respeito à articulação política em curso para a extinção da Reserva Nacional do Cobre e Associados (RENCA) e liberação da área para a exploração mineral. A RENCA está superposta a um dos mais importantes mosaicos de conservação da natureza da Amazônia (Figura 3).

A exploração de petróleo na bacia da Foz do Amazonas encontra-se em processo de licenciamento ambiental pelo governo federal brasileiro, ora adormecido pela sensatez quanto à inviabilidade ambiental da atividade, ora impulsionado pelos ideais de salvacionismo capitalista de interesse político, sob o discurso desenvolvimentista colonial que se reproduz na Amazônia a cada ciclo de governos.

A evolução geológica correlata à costa africana e a proximidade da Guiana Francesa, onde existem campos petrolíferos em produção, indicam que a região marítima do Amapá possui alta probabilidade de ocorrência de petróleo e gás com viabilidade econômica, segundo análise dos estudos ambientais elaborados sob os auspícios das empresas interessadas<sup>23</sup>.

A descoberta de recifais nas proximidades dos blocos de petróleo chamou atenção pela representatividade espacial e diversidade de espécies (MAHIQUES *et al.*, 2019; MOURA *et al.*, 2016; RALF *et al.*, 2015). A região costeira amapaense abriga um conjunto de áreas protegidas que garantem a conservação de ecossistemas frágeis, como os manguezais, que conectam uma intrincada rede de relação ecológica terra-mar, responsável pela segurança alimentar de um conjunto de populações que vive da pesca (SANTOS; MENDES; SILVEIRA, 2016).

Figura 2 – Localização dos recifes de corais da foz do Rio Amazonas e dos blocos exploratórios de petróleo

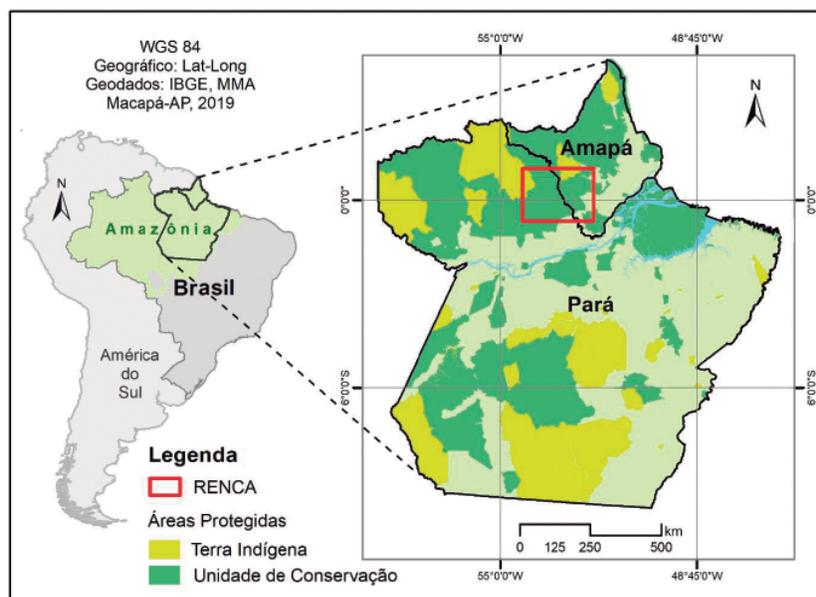


Fonte: Carter (2017).

O outro caso reporta-se à RENCA, uma área criada em 1984 como reserva mineral estratégica, com 4,6 milhões de hectares, equivalente à metade da área de Portugal, localizada entre o Amapá e o Pará, em pleno domínio da Floresta Amazônica, onde existe um mosaico de 20 milhões de hectares de áreas protegidas, constituindo um dos maiores corredores de diversidade biocultural do planeta (CHAGAS *et al.*, 2017).

Em agosto de 2017, o governo federal ameaçou extinguir a RENCA e liberar a área para investimentos privados de mineração, o que motivou protestos e manifestações de movimentos socioambientais, conectados em diferentes escalas (local, nacional, global), em favor da conservação da natureza e das garantias constitucionais de proteção dos territórios indígenas.

Figura 3 – Localização da Reserva Nacional do Cobre e Associados (RENCA) – entre os estados do Amapá e Pará, Amazônia brasileira



Fonte: Elaborado pelo geógrafo Jodson Cardoso de Almeida (2019).

Os casos citados incitam uma profunda discussão sobre a lógica capitalista e as desigualdades socioambientais que são invisibilizadas pelos interesses mais imediatistas, para os quais Acselrad *et al.* (2012, p. 165) têm alertado.

*[...] o capitalismo liberalizado faz com que os danos decorrentes de práticas poluentes recaiam predominantemente sobre grupos sociais vulneráveis, configurando uma distribuição desigual dos benefícios e malefícios do desenvolvimento econômico. Basicamente, os benefícios destinam-se a grandes interesses econômicos e os danos a grupos sociais despossuídos.*

A exploração de petróleo e de minérios no Amapá afeta grupos indígenas, pescadores artesanais e outros grupos sociais que têm na natureza a representação de territórios protegidos, modos de vida e de sustento<sup>24</sup>. Estes grupos são colocados às margens das decisões políticas e muitas vezes vistos como “ignorantes” por discordarem do desenvolvimento proposto unicamente pelo capitalismo das *commodities*. Portanto, se reposicionam em lutas por direitos cognitivos fora das tênues instituições de Estado e do próprio conhecimento científico (ACSELRAD, 2014).

Escobar (2005) reconhece a capacidade de grupos sociais interpelarem o poder econômico e de articularem redes de resistência para o enfrentamento das assimetrias que instruem a lógica da apropriação de recursos naturais na

Amazônia. O autor entende que existe marginalização destes grupos locais pelo capitalismo e propõe repensar conceitos, como “lugar”.

*Poder-se-ia discutir que – apesar da necessidade de revisar os conceitos e categorias convencionais do local – o lugar e o conhecimento baseado no lugar continuam sendo essenciais para abordar a globalização, o pós-desenvolvimento e a sustentabilidade ecológica, de formas social e politicamente efetivas (ESCOBAR, 2005, p. 71).*

Silva (2016, p. 178), com fundamentos em Escobar (2001), acrescenta que a descolonização epistêmica em desenvolvimento pelo consenso das *commodities* passa pela autoafirmação das lutas originadas localmente, pois, “o mercado não tem um senso de lugar”.

## **Conservação da natureza e ecologia de saberes em complementaridade**

Na Amazônia, a gestão das áreas protegidas criadas pelo Estado<sup>25</sup> segue a visão globalocêntrica de natureza associada ao conceito de biodiversidade (CHAGAS, 2009, p. 185). Entretanto, no dia a dia, os sujeitos das instituições públicas responsáveis pela gestão da conservação da natureza têm vivenciado experiências e práticas que conectam o conhecimento científico a outros saberes, percebidos a partir de um aprendizado socialmente construído, e isto permite o surgimento de novas estratégias, muitas das quais afirmadas em estatutos próprios<sup>26</sup>.

Individualizar estas experiências na diversidade ou pluriversidade amazônica é reconhecer o exercício de injustiças e de omissões, as quais este escrito se faz por assumir, mesmo diante de narrativas e outras vivências que têm sido comunicadas em publicações científicas, planos e protocolos que se propõem a interpretar *práxis* socioambientais coletivas. Estas ausências não significam que não existam produções credíveis sobre o tema, mas que ainda carecem de uma “escuta profunda” para ouvir a si mesmo e então controlar o monopólio das metodologias científicas para ofertar outros aportes epistemológicos (SANTOS, 2019).

Uma das mais exitosas experiências ou *práxis* em área protegida na Amazônia é a das Reservas Extrativistas. Trata-se de uma construção social de políticas públicas a partir de lutas de cientistas naturais, cientistas sociais

e principalmente das populações tradicionais que “vivem com a floresta”, sob a liderança de Chico Mendes.

*Esta política – de criação de áreas protegidas para o uso sustentável de populações tradicionais – foi exitosa politicamente, porque criou um mecanismo institucional de resolução de conflitos em torno da terra e da floresta; socialmente, porque assegurou meios de vida para as gerações atuais e futuras; culturalmente, porque respeitou formas tradicionais de uso dos recursos naturais; e ambientalmente, porque impediu o avanço dos desmatamentos (ALLEGRETTI, 2002, p. vii).*

As Reservas Extrativistas traduzem a ecologia política da conservação da natureza ao reconhecer a luta dos povos da floresta pelo direito à ocupação de territórios coletivos. Os moradores destas áreas reivindicam o trabalho livre de hierarquias patronais do aviamento (escavidão por dívida), o agroextrativismo como prática socioeconômica de baixo impacto e a valorização da floresta em pé, enquanto patrimônio intergeracional (ALLEGRETTI, 2002; FILOCREÃO, 2007; RANGEL, 2017).

As populações locais, de cuja cooperação depende o sucesso da conservação da natureza, são elos de uma complexa teia que se movimenta diante de ameaças, como nos casos aqui relatados. Assim, os estatutos que regram as áreas protegidas têm prazo de validade, que se expira na medida da necessidade de novos arranjos de proteção jurídica, mas também de contra-ataque em busca de novos direitos.

Os estatutos dos planos de manejo das áreas protegidas criadas na Amazônia, por exemplo, retratam encontros e desencontros entre os roteiros institucionais programáticos e a diversidade cultural. De certa forma, estes planos demonstram potencial para rediscutir perspectivas voltadas para a conservação da natureza de maior intensidade.

No caso do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque no Amapá, os pesquisadores que estudaram as questões indígenas e as populações locais, para subsidiar a elaboração do plano de manejo da unidade, demonstraram que a conservação da natureza é mais complexa do que sugere o paradigma dominante e que existem ações alternativas emergentes, como a formação de mosaicos integrados de áreas protegidas com protagonismo dos grupos indígenas, herdeiros ancestrais da terra, além das populações que de alguma forma vivem com a floresta (ICMBIO, 2009; MARETTI, 2004).

Os mosaicos de áreas protegidas criados no Brasil, ao inserirem as terras indígenas, a exemplo do “Mosaico oeste do Amapá e norte do Pará”, dão sentido ao significado de “artesanias das práticas”, conforme proposto por

Santos (2019, p. 61-63). As artesanias das práticas dos mosaicos, ao integrar as Terras Indígenas a outros espaços protegidos, potencializam estratégias de lutas coletivas contra as ameaças de destruição da natureza.

As Terras Indígenas são elos para a conservação da natureza e nunca é demais lembrar que os indígenas não foram enquadrados pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e isto, de certa forma, alivia a sempre tensa relação com o Estado. Santilli (2005), ao explicar que os direitos indígenas são originários e anteriores à criação do Estado, vai além ao destacar a importância destes territórios para a conservação da sociobiodiversidade.

Almeida, Allegretti e Postigo (2018, p. 26) destacam as Reservas Extrativistas como o principal legado de Chico Mendes e resgatam citação de Lévi-Strauss (2003) para reafirmar os argumentos deste artigo com relação à gestão integrada de áreas protegidas em mosaicos: “ao lado das Terras Indígenas, as Reservas Extrativistas poderiam constituir a melhor esperança para salvar a Amazônia, ao mesmo tempo em que destacou a originalidade do conceito”.

Outro exemplo no Amapá que permite revisitar o conceito de conservação da natureza vem dos acordos de pesca firmados entre os pescadores da Vila do Sucuriju<sup>27</sup> e a instituição responsável pela gestão da Reserva Biológica do Lago Piratuba para dirimir conflitos da pesca nos lagos da reserva legalmente intocável. Os acordos são manifestações explícitas de alternativas de conservação da natureza que favorecem o diálogo entre o órgão público gestor da reserva e os pescadores sobre o controle territorial da área, principalmente diante da intensa dinâmica natural e social que envolve a vida dos pescadores da comunidade do Sucuriju (SAUTCHUK, 2007).

Os planos de manejo de áreas protegidas, quando avaliados pela ótica dos valores e da cultura de quem pratica a conservação da natureza para além da visão globalocêntrica, são processos adaptativos que moldam o território de acordo com conhecimentos, saberes e práticas.

As experiências de gestão de áreas protegidas sinalizam que a conservação da natureza mantém relação com um conjunto de manifestações de conhecimentos e saberes que aproximam cientistas naturais, cientistas sociais e populações locais. Referidos diálogos são necessários em resposta à complexa rede com que se defrontam as diferentes interpretações de natureza e seus rebatimentos quanto a

desmistificar o imaginário coletivo (ainda dominante) de território ocioso a ser sacrificado, como no caso da Amazônia.

## Considerações finais

Natureza é um conceito de derivação das ciências naturais, mas que tem se aproximado das ciências sociais em busca de reconhecimentos que se designam como consilientes na proposição do naturalista Edward Wilson, ou alternativos de ecologia de saberes a partir das experiências do Sul, conforme sustentam os aportes teóricos de Arturo Escobar e Boaventura de Sousa Santos.

Na visão consiliente de conservação de natureza proposta por Wilson, as áreas protegidas devem ser mantidas intocadas para garantir a estabilidade dos sistemas ecológicos e da vida humana. Escobar e Santos corroboram argumentos em favor de diferentes significados de natureza, propõem pesquisas a partir de saberes ecológicos resilientes, desprovidos de estereótipos e de enquadramentos, teoricamente acolhidos por comunidades científicas que representam o conhecimento muitas vezes fora do “lugar”.

As Terras Indígenas e as Reservas Extrativistas são espaços estabelecidos em reconhecimento ao direito de populações da floresta a territórios ancestrais e tradicionalmente ocupados. São conquistados em processos de lutas sociais coletivas e que se mantêm ainda fora do campo da visão utilitarista da natureza, apesar da intrincada rede de representações políticas que se movimentam em torno de diferentes discursos de mesma face: economia verde, bioeconomia, serviços ambientais, desenvolvimento sustentável, entre outros neologismos da modernidade capitalista.

As experiências de elaboração de planos de manejo das áreas protegidas na Amazônia têm evidenciado outros significados de conservação da natureza fora dos vínculos regulatórios estatais ou dos modelos *Yellowstone Park*, como no caso da cogestão ou gestão compartilhada em mosaicos territoriais com inclusão de Terras Indígenas e Reservas Extrativistas. Referidas artesanias das práticas de gestão devem ser assumidas como processos ontológicos, entrelaçados de expectativas de direitos cognitivos para uma transição libertária (ESCOBAR, 2015).

O estado do Amapá, localizado ao norte da Amazônia brasileira, traduz uma das principais referências conflituosas de políticas de Estado que transformam extensos territórios em espaços protegidos e que, sob qualquer sinalização de exploração de recursos naturais pelo capitalismo, impõem à natureza, aos territórios indígenas e tradicionais uma condição de sacrifício.

Entretanto, os saberes ecológicos dos povos da floresta assinalam que a conservação da natureza apresenta diferentes dimensões e que invariavelmente a ciência, natural e social, ao contribuir com a tradução intercultural destes saberes, também está engajada na ressignificação de protocolos e apoiando lutas coletivas em defesa das áreas protegidas em mosaicos.

As epistemologias do Sul, literatura densa, crítica e reflexiva, ofertam um universo teórico-pedagógico que ajudam a ir além do conhecimento científico, dito credível, que vive de suas arrogâncias e verdades. Entre as ferramentas conceituais, as artesanias das práticas ampliam o entendimento sobre o cuidado “artesanal” com a natureza e então possibilitam perceber que a conservação da natureza em áreas protegidas é uma das estratégias para combater a exclusão social e as assimetrias instrumentalizadas pelo capitalismo das *commodities*.

## Referências

ACSELRAD, H. Disputas cognitivas e exercício da capacidade crítica: o caso dos conflitos ambientais no Brasil. **Sociologia**, a. 16, n. 35, p. 84-105, 2014.

ACSELRAD, H. *et al.* Desigualdade ambiental e acumulação por espoliação: o que está em jogo na questão ambiental? **e-cadernos CES**, n. 17, p. 164-183, 2012. Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/1138>. Acesso em: 29 jan. 2020.

ALIMONDA, H. (coord.) **La Naturaleza Colonizada**: ecología política y minería em América Latina. Buenos Aires: Clacso; Ediciones Ciccus, 2011.

ALLEGRETTI, M. H. **A construção social de políticas ambientais**: Chico Mendes e os movimentos seringueiros. 2002. 827f. Tese (Doutorado em

Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

ALMEIDA, M. B.; ALLEGRETTI, M. H.; POSTIGO, A. O legado de Chico Mendes: êxitos e entraves das Reservas Extrativistas. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 48, ed. esp.: 30 Anos do Legado de Chico Mendes, p. 25-55, 2018.

ARAÚJO, S. O primado do direito e as exclusões abissais: reconstruir velhos conceitos, desafiar o cânone. **Sociologias**, a. 18, n. 43, p. 88-115, 2016.

BECKER, B. K. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BENSUSAN, N. (org.). **Seria melhor mandar ladrilhar?** Biodiversidade: como, para quê e por quê. 2. ed. São Paulo: Pierópolis; Brasília: Ed. UnB, 2008.

BERKES, F. **Sacred Ecology**. 4. New York: Routledge, 2017.

BRASIL. **Avaliação e identificação de ações prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade na Amazônia brasileira**. Brasília: MMA/SBF, 2001.

BRAVIN, A.; FERNANDES, L. (orgs.). “Diferentes formas de dizer não”: expressões de conflitos ambientais de mineração e petróleo em Portugal e na América do Sul. **Cescontexto** – Debates, n. 17, maio 2017. Disponível em: [http://www.ces.uc.pt/publicacoes/cescontexto/ficheiros/cescontexto\\_debates\\_xvii.pdf](http://www.ces.uc.pt/publicacoes/cescontexto/ficheiros/cescontexto_debates_xvii.pdf). Acesso em: 30 jan. 2020.

BRITO, D. C. **Extração mineral na Amazônia**: a experiência da exploração de manganês da Serra do Navio no Amapá. 1994. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1994.

CARTER, L. Amazon reef: BP and Total set to drill for oil near newly discovered coral reef. Unearthed, **Greenpeace**, 30 jan. 2017. Disponível em: <https://unearthed.greenpeace.org/2017/01/30/amazon-reef-mouth-bp-total-oil-drilling/>. Acesso em: 14 fev. 2020.

CASTRO, E. Epistemologias e Caminhos da Crítica Sociológica Latino Americana. *In*: CASTRO, E.; PINTO, R. F. (org.). **Decolonialidade e Sociologia na América Latina**. Belém: NAEA, 2018. p. 25-52.

CASTRO, E. V. Outros valores, além do frenesi de consumo. Entrevista concedida a Júlia Magalhães. **Outras Palavras**, 2012. Disponível em: <https://outraspalavras.net/sem-categoria/outros-valores-alem-do-frenesi-de-consumo/>. Acesso em: 22 jul. 2019.

CHAGAS, M. A. **Tumucumaque**: o “Big Park” e a História do Conservacionismo no Amapá. Rio de Janeiro: Ed. do Autor, 2008.

CHAGAS, M. A. **Amapá**: a mineração e o discurso da sustentabilidade – de Augusto Antunes a Eike Batista. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

CHAGAS, M. A. Uma Contribuição ao Conhecimento da História de Criação das Unidades de Conservação do Amapá – Amazônia Brasileira. **Sustentabilidade em Debate**, v. 6, n. 2, p. 211-227, 2015.

CHAGAS, M. A. *et al.* A articulação entre o complexo verde de Ab’Saber e o complexo urbano de Becker como desafio do desenvolvimento regional: Amapá como um caso amazônico. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 13, n. 32, p. 829-860, 10 mar. 2017.

COUTO, M. **E se Obama fosse africano?** São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

DIEGUES, A. C. Conhecimentos, Práticas Tradicionais e Etnoconservação da Natureza. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 50, p. 116-126, 2019.

DRUMMOND, J. A. A Primazia dos Cientistas Naturais na Construção da Agenda Ambiental Contemporânea. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 62, out. 2006.

EHRlich, P. A Perda da Diversidade: Causas e Consequências. *In*: WILSON, Edward. (org.). **Biodiversidade**. São Paulo: Editora Nova Fronteira, 1997.

ESCOBAR, A. Whose Knowledge, Whose nature? Biodiversity, Conservation, and the Political Ecology of Social Movements. **Journal of Political Ecology**, v. 5, 1998.

ESCOBAR, A. O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento? *In*: LANDER, E. (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas.** Colección Sur Sur. Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100624102140/8\\_Escobar.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100624102140/8_Escobar.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

ESCOBAR, A. **La Invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo.** Venezuela: Fundación Editorial el Perro y la Rana, 2007.

ESCOBAR, A. Ecología Política de la Globalidad y la Diferencia. *In*: ALIMONDA, H. (coord.) **La Naturaleza Colonizada: ecología política y minería em América Latina.** Buenos Aires: Clacso; Ediciones Ciccus, 2011.

ESCOBAR, A. Territorios de diferencia: la ontología política de los “derechos al territorio”. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 35, p. 89-100, 2015.

ESCOBAR, A.; PARDO, M. Movimentos sociais e biodiversidade no Pacífico colombiano. *In*: SANTOS, B. S. (org.). **Semear Outras Soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FERNANDES, L.; BARCA, S. (orgs.). Desigualdades ambientais: conflitos, discursos, movimentos. **E-cadernos CES**, n. 17, 2012. Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/1092>. Acesso em: 08 jan. 2020.

FILOCREÃO, A. S. M. **Agroextrativismo e capitalismo na Amazônia: as transformações recentes no agroextrativismo do Sul do Amapá.** 2007. 541f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Socioambiental) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2007.

FLEURY, L. C.; ALMEIDA, J.; PREMEBIDA, A. O ambiente como questão sociológica: conflitos ambientais em perspectivas. **Sociologia**, a. 16, n. 35, p. 34-82, 2014.

FOSTER, J. B. **A ecologia de Marx: materialismo e natureza.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FRANCO, J. L. A. O conceito de biodiversidade e a história da biologia da conservação: da preservação da *wilderness* à conservação da biodiversidade. **História**, v. 32, n. 2, p. 21-48, 2013.

GALLOIS, D. T. Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades? *In*: RICARDO, F. (org.). **Terras Indígenas & Unidades de Conservação da natureza**: o desafio das sobreposições. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/publicacoes-isa/terras-indigenas-unidades-de-conservacao-da-natureza-o-desafio-das>. Acesso em: 22 jan. 2020.

GALLOIS, D. T.; GRUPIONI, D. F. **Povos Indígenas no Amapá e Norte do Pará**: quem são, onde estão, quantos são, como vivem e o que pensam? São Paulo: Iepé, 2003.

ICMBio. **Plano de Manejo do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque**. Brasília: ICMBio; Ministério do Meio Ambiente, 2009.

IRVING, M. A. Áreas Protegidas de Fronteira e Turismo Sustentável na Amazônia: entre o Surrealismo e a Invenção. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, a. 8, n. 13, 2006.

JUNQUEIRA, M. A. Representações políticas do território latino-americano na Revista Seleções. **Revista Brasileira de História**, v. 21, n. 42, p. 323-342, 2001.

KRENAK, A. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In*: LANDER, E. (org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Colección Sur Sur, Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12\\_Quijano.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf). Acesso em: 02 fev. 2020.

MAHIQUES, M. M. *et al.* Insights on the evolution of the living Great Amazon Reef System, equatorial West Atlantic. **Scientific Reports**. v. 9, 13699, 2019. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41598-019-50245-6.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2020.

MARETTI, C. Conservação e valores – Relações entre áreas protegidas e indígenas: possíveis conflitos e soluções. In: RICARDO, F. (org.). **Terras Indígenas & Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/publicacoes-isa/terras-indigenas-unidades-de-conservacao-da-natureza-o-desafio-das>. Acesso em: 22 fev. 2020.

MENESES, M. P. A natureza, a biodiversidade e o conhecimento local: qual o papel dos cientistas sociais? **Estudos Moçambicanos**, 17, 1999. p. 257-276. Disponível em: [http://www.mozambiquehistory.net/periodicals/estud\\_moc/17/19991200\\_natureza\\_biodiversidade\\_e\\_conhecimento\\_local.pdf](http://www.mozambiquehistory.net/periodicals/estud_moc/17/19991200_natureza_biodiversidade_e_conhecimento_local.pdf). Acesso em: 29 jan. 2020.

MENESES, M. P. Memórias de violências: Que futuro para o passado? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 106, 2015.

MENESES, M. P. Colonialismo como violência: a “missão civilizadora” de Portugal em Moçambique. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. esp., 2018.

MONTEIRO, M. A. A ICOMI no Amapá: meio século de exploração mineral. **Novos Cadernos NAEA**, v. 6, n. 2, 2003.

MOURA, R. *et al.* An extensive reef system at the Amazon river mouth. **Science Advances**, v. 2, n. 4, p. 1-11, 2016. Disponível em: <https://advances.sciencemag.org/content/advances/2/4/e1501252.full.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2020.

PINTO, L. F. **Lúcio Flávio Pinto: A Agenda Amazônica de um Jornalismo de Combate**, 2020. Disponível em: <https://lucioflaviopinto.wordpress.com/>. Acesso em: 09 mar. 2020.

PRETTY, J. *et al.* The Intersection of Biological and Cultural Diversity: Towards Integration. **Conservation and Society**, v. 7, n. 2, p. 100-112, 2009.

RALF, C. *et al.* C. Mesophotic coral ecosystems occur offshore and north of the Amazon River. **Bulletin of Marine Science**, v. 91, n. 4, p. 491-510, 2015.

RANGEL, K. S. **Modo de vida e território na Reserva Extrativista do Rio Cajari (Amapá)**. 2017. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

ROMÃO, J. E.; GADOTTI, M. **Paulo Freire e Amílcar Cabral: a descolonização das mentes**. São Paulo: Editora e livraria Instituto Paulo Freire, 2012.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e Novos Direitos: Proteção Jurídica à Diversidade Biológica e Cultural**. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2005.

SANTOS, B. S. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 63, p. 237-280, 2002.

SANTOS, B. S. (org.). **Semear Outras Soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, B. S. **A Gramática do Tempo**. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, B. S. **O Fim do Império Cognitivo: a afirmação das epistemologias do Sul**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

SANTOS, B. S.; MENESES, M. P.; NUNES, J. A. Para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. *In*: SANTOS, B. S. (org.). **Semear Outras Soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (Orgs.) **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

SANTOS, V. F.; MENDES, A. C.; SILVEIRA, O. F. M. (coords.) **Atlas de sensibilidade ambiental ao óleo da Bacia Marítima da Foz do Amazonas**. Macapá: IEPA, 2016.

SAUTCHUK, C. E. **O arpão e o anzol: técnica e pessoa no estuário do Amazonas (Vila do Sucuriju, Amapá)**. 2007. 401f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

- SILVA, A. T. R. A conservação da biodiversidade entre os saberes da tradição e a ciência. **Estudos Avançados**, v. 29, n. 83, p. 233-259, 2015.
- SILVA, F. J. R. O Conceito de Desenvolvimento no Pensamento de Arturo Escobar. **Revista Pegada**, v. 17, n. 2, p. 170-181, 2016.
- SOARES, C. L.; CHAGAS, M. A. Vila Brasil e o Big Park: Perfil, Cenários e Paradigmas. *In: Seminário brasileiro sobre Áreas Protegidas e inclusão social*, 4, nº 1, Belém, 2009. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Rodrigo Medeiros; Hilton Pereira da Silva; Marta de Azevedo Irving, 2009. p. 185-187.
- SOUZA, M. **História da Amazônia**: do período pré-colombiano aos desafios do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2019.
- SVAMPA, M. Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico em América Latina. **Revista del Observatorio Social de América Latina**, ano 13, n. 32, p. 15-38, 2012. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20120927103642/OSAL32.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.
- WILSON, E. (org.). **Biodiversity**. Washington, D.C.: National Academy Press, 1988. Disponível em: <https://www.nap.edu/catalog/989/biodiversity>. Acesso em: 12 jan. 2020.
- WILSON, E. (org.). **Biodiversidade**. Tradução de Marcos Santos e Ricardo Silveira. São Paulo: Editora Nova Fronteira, 1997.
- WILSON, E. **A unidade do conhecimento**: consiliência. Tradução de Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- WILSON, E. **A Criação** – como salvar a vida na terra. Tradução de Isa Mara Lando. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- WILSON, E. **Diversidade da Vida**. Tradução de Carlos Afonso Malferrari. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- WILSON, E. **A Conquista Social da Terra**. Tradução de Ivo Korytowski. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- WILSON, E. **O Sentido da Existência Humana**. Tradução de Érico Assis. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

**WILSON, E. Da Terra Metade: A Luta do Nosso Planeta pela Vida.**  
Tradução de Carla Morais Pires. Porto: Arte e Ciência, 2019.

---

8 Artigo publicado na Revista PRACS. DOI: <http://dx.doi.org/10.18468/pracs.2020v13n2.p341-360>.

9 As maiores reservas de biodiversidade que restam nas Américas estão nos territórios indígenas, formando a denominada diversidade biocultural (ALIMONDA, 2011, p. 48).

10 “Fagocitose do capitalismo”: metáfora utilizada pelos autores para se referir à capacidade do capitalismo de englobar e destruir resistências para impor seu poder e dominação.

11 No museu da empresa Jari, localizado em Monte Dourado – Pará, um quadro com citação de Daniel Ludwig, empresário norte-americano que em 1967 recebeu do governo militar 3,5 milhões de hectares para implantar o Projeto Jari, chama atenção pelo enunciado: “meu sonho é ver a floresta crescer como um grande milharal”.

12 Epistemicídio: termo usado por Santos (2019, p. 27) para chamar atenção para “a destruição de uma imensa variedade de saberes que prevalecem sobretudo do outro lado da linha abissal – nas sociedades e sociabilidades coloniais. Tal destruição desarmou essas sociedades, tornando-as incapazes de representar o mundo como susceptível de ser mudado por via do seu próprio poder e no sentido de prosseguir os seus próprios objetivos”.

13 Trata-se de um Sul não geográfico, mas metafórico enquanto representação de conhecimentos e saberes nascidos em lutas contra o capitalismo, o colonialismo e o patriarcado (SANTOS, 2019).

14 Pretty *et al.* (2009) e Berkes (2017) são autores que fazem parte da escola conservacionista norte-americana, com filiação ao campo da filosofia da ética da natureza de Henry Thoreau, John Muir, Aldo Leopoldo e outros adeptos ao modelo “*Yellowstone Park*”.

15 Entre 1953 e 1998, as jazidas de manganês localizadas em Serra do Navio, no Amapá, uma das maiores e melhores do mundo, foram exploradas até a exaustão por uma empresa nacional (ICOMI) financiada e controlada por capital norte-americano.

16 Artesanias das práticas, termo usado por Santos (2019, p. 61), refere-se ao trabalho artesanal de comunidades que não se enquadra em modelos, portanto, mantém-se não alinhado a qualquer processo de universalidade, sem perder de vista que isso representa a luta pela preservação de suas culturas e da própria sobrevivência.

17 “As epistemologias do Sul referem-se à produção e validação de conhecimentos ancorados nas experiências de resistência de todos os grupos sociais que têm sido sistematicamente vítimas da injustiça, opressão e destruição causadas pelo capitalismo, pelo colonialismo e pelo patriarcado” (SANTOS, 2019, p. 17).

18 Chico Mendes, Tomé de Sousa Belo e Pedro Ramos são lideranças dos povos da floresta que lutaram pela organização e reconhecimento destes grupos quanto ao direito à terra e a viver fora do sistema capitalista dos patrões. Chico foi assassinado em 1998. Tomé faleceu em 2017. Pedro continua na luta. O “empate” era uma ação coletiva organizada pelos seringueiros para o enfrentamento ao desmatamento da floresta.

19 Vários estudos atestam que o Amapá se caracteriza como um “território de sacrifício pela mineração”, que além dos danos à natureza, também deixa um rastro de violência nos corpos e nas vidas das pessoas (BRITO, 1994; CHAGAS, 2013; MONTEIRO, 2003).

20 Gallois (2004, p. 39) explica didaticamente a diferença entre terra e território indígena: “Terra indígena” diz respeito ao processo político-jurídico conduzido sob a égide do Estado, enquanto

“território” remete à construção e à vivência, culturalmente variável, da relação entre uma sociedade específica e sua base territorial.

21 O PPG-7 foi um programa de cooperação internacional pactuado na ECO-92 e executado nos anos 1990, tendo a Alemanha como doador líder. Suas ações foram voltadas para o combate às principais causas do desmatamento nas florestas tropicais brasileiras. Um dos objetivos específicos do PPG-7 era a proteção da biodiversidade por meio da criação de Parques e Reservas na Amazônia.

22 Santos (2019) questiona o papel do intelectual da academia quanto ao seu papel de vanguarda junto aos movimentos sociais, argumentando que deve ser de retaguarda no sentido de resguardar princípios da democracia comunitária e de construir conhecimentos híbridos na retaguarda destes movimentos.

23 Um dos problemas relativos à elaboração dos estudos ambientais é a sua contratação direta pela empresa a ser licenciada. Vários países vêm aperfeiçoando este processo, de modo a minimizar parcialidades.

24 Os impactos causados pelo derramamento de petróleo no mar são irreversíveis e de alta significância. A maioria das empresas do setor não dispõe de brigadas ambientais estruturadas para lidar com esta categoria de impacto.

25 No Brasil, as áreas protegidas são gerenciadas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

26 Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico, Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas, Plano de Manejo de Unidades de Conservação, Plano de Gestão Territorial de Terras Indígenas, Protocolo de Consulta de Povos Indígenas, entre outros.

27 Vila de pescadores localizada na costa do estado do Amapá, que já fez parte da Reserva Biológica do Lago Piratuba e depois foi excluída pelos pressupostos da conservação da biodiversidade apartada de gente.

## ***Comunidade Extrativista***

*[...] uma alternativa de comunitarismo ecológico.*

(ENRIQUE LEFF)



## ***Capital Social***

*[...] atributo de grupos sociais, coletividades e comunidades, fomentado por interações em redes de acesso a recursos e oportunidades.*

(PIERRE BOURDIEU)



# **CAPITAL SOCIAL E CLIENTELISMO EM COMUNIDADES EXTRATIVISTAS NO SUL DO AMAPÁ – AMAZÔNIA BRASILEIRA<sup>28</sup>**

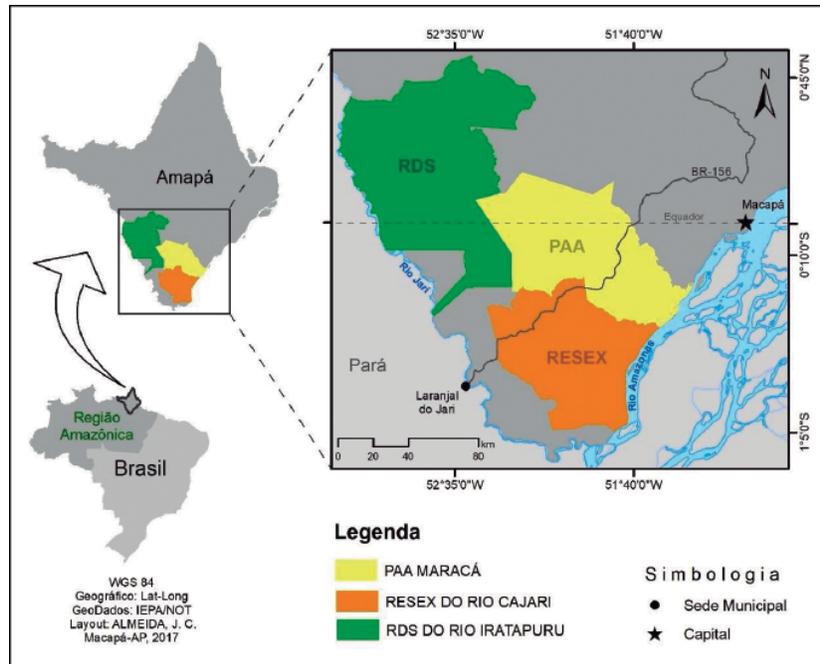
*Adalberto Carvalho Ribeiro  
Marco Antonio Chagas  
Elimar Pinheiro do Nascimento*

## **Introdução**

A região sul do estado do Amapá, na fronteira com o Pará, pode ser considerada um verdadeiro laboratório para pesquisa socioambiental. A história da apropriação de terras do Projeto Jari e os consequentes conflitos pela reconfiguração do espaço, como resultado das lutas de comunidades extrativistas para criação de unidades territoriais voltadas para o uso sustentável, constituem elementos que motivam pesquisas interdisciplinares.

Neste cenário de conflitos permanentes, de lutas por direitos cognitivos e por políticas públicas, os governos federal e do Amapá, entre as décadas de 1980 e 1990, criaram unidades territoriais de uso especial, especificamente o Projeto de Assentamento Agroextrativista do Maracá (PAA Maracá), a Reserva Extrativista do Rio Cajari (RESEX Rio Cajari) e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Iratapuru (RDS do Rio Iratapuru) (Figura 1).

Figura 1 – Localização das unidades territoriais de uso especial do sul do Amapá



Fonte: Elaborado pelo geógrafo Jodson Cardoso de Almeida.

Estas unidades territoriais foram criadas em um momento histórico de intensos debates e embates do socioambientalismo na Amazônia, com destaque para o movimento dos seringueiros liderado por Chico Mendes e apoiado por uma rede de solidariedade global. Naqueles tempos, os trabalhadores rurais também se organizaram no Amapá e se fizeram presentes através de conquistas em favor do direito de viver em áreas fora do sistema capitalista dominante na região.

Na década de 1980, com a ascensão do movimento socioambiental na Amazônia, verificou-se – e a sociedade se deu conta (da) – a capacidade de organização e de luta de comunidades que até então eram invisibilizadas pela negação de alternativas políticas e de direitos, principalmente à terra, como os pequenos agricultores, ribeirinhos, seringueiros, castanheiros e outros grupos sociais.

Por outro lado, são flagrantes nestes movimentos – mas não somente nestes – formas de relações sociais que apontam para atuação de redes de interesses comerciais (aviamento) ou políticos eleitorais (formas de cooptação de lideranças) que oportunizam pesquisas interdisciplinares, com interações teóricas que no presente estudo se apropriam das categorias “capital social e clientelismo”, com contributos epistêmicos de Pierre Bourdieu, James Coleman e John Durston, entre outros autores, para

explicar como se movimentam os principais membros de comunidades rurais na Amazônia.

Neste contexto, em que a capacidade organizacional destas comunidades, elevadas em pouco tempo ao *status* de populações tradicionais, ainda gera controvérsia entre os pesquisadores, este trabalho objetiva principalmente contribuir para a discussão sobre a dinâmica de capital social e das relações clientelistas em comunidades rurais da região sul do estado do Amapá, especificamente nas unidades territoriais PAA Maracá, RESEX Rio Cajari e RDS do Rio Iratapuru.

A pesquisa de campo foi realizada em 2008 e supervisionada nos anos subsequentes até 2017, de modo a validar os achados de campo em relação ao capital social e ao clientelismo nas comunidades estudadas. Em termos metodológicos, foram utilizadas abordagens etnográficas e outras qualitativas, destacando-se técnicas como observação *in loco*, escuta profunda e autorreflexividade, conversas informais e entrevistas abertas com lideranças locais e com membros das comunidades, selecionados aleatoriamente, na medida do avanço da confiabilidade e da reciprocidade da pesquisa.

As seguintes comunidades foram visitadas: Vila Maracá e Vila Maruím (localizadas no PAA Maracá); Sororoca, Santa Clara, Água Branca do Cajari, Marinho, Açaizal e Martins (localizadas na RESEX do Rio Cajari); e São Francisco do Iratapuru (localizada na RDS do Rio Iratapuru). As inserções eram periódicas e intercaladas, de modo que se residia em média 10 (dez) dias em cada comunidade, com exceção da RESEX do Rio Cajari, porque nesta unidade as comunidades não são tão dispersas. Deste modo, foi possível firmar uma base na comunidade de Santa Clara e visitar as demais durante o período de pesquisa reservado à RESEX do Rio Cajari.

A recorrência das visitas permitiu interações significativas e criação de laços de confiança entre pesquisadores, comunidades e lideranças. Após o ano de 2008, outras pesquisas se realizaram nas unidades, ainda que com escopos diferentes, todavia, permitindo observações e conversas informais com lideranças consolidadas, jovens e outros membros das comunidades.

Passada quase uma década, pode-se dizer que o quadro pouco se modificou. A rede comercial propriamente dita ainda se estrutura com os mesmos mecanismos de 2008, do mesmo modo que a rede vinculada aos interesses políticos, que até se radicalizou ainda mais com o fortalecimento

dos laços entre políticos com mandato, lideranças antigas, novas lideranças e outras formas diversificadas de apadrinhamento.

O extrativismo da castanha-do-brasil e a pequena atividade agropecuária constituem os principais modos de vida das comunidades do sul do Amapá, com histórico de conhecimento tradicional associado às culturas da espécie e às práticas de manejo associadas. Neste sentido, o termo agroextrativismo, mais abrangente, representa a diversidade produtiva das comunidades, que não se restringe somente à coleta da castanha-do-brasil. Entretanto, o grupo delimitado para a presente pesquisa é aquele vinculado diretamente às atividades extrativistas da castanha-do-brasil, conhecidos regionalmente como “castanheiros”.

## **Unidades territoriais de uso especial agroextrativista no Sul do Amapá**

As unidades territoriais estudadas estão localizadas no sul do estado Amapá, fronteira com o Pará, na Amazônia brasileira, em terras que constituem o Vale do rio Jari, onde no começo do século XX o coronel José Júlio de Andrade constituiu o “maior latifúndio do planeta”. Estima-se que três milhões de hectares foram incorporados ao domínio do coronel, onde era coletada castanha-do-brasil para exportação, mas também borracha, copaíba, além de criação de gado e da extração de ouro superficial ou primário.

A partir de 1967 a região abrigou um megaempreendimento agroindustrial liderado pelo norte-americano Daniel Ludwig (Projeto Jari). A finalidade do projeto era a produção de celulose, mas outras iniciativas econômicas foram desenvolvidas com o intuito de transformar a região no maior celeiro de produção de alimentos do planeta. A referida ocupação de extrativismo empresarial e, posteriormente, de projeto agroindustrial intensivo de capital desencadeou uma série de conflitos com comunidades que ocuparam a região de maneira esparsa e adotaram como modo de sobrevivência o extrativismo, sobretudo da castanha-do-brasil.

Em relação à organização das comunidades, Pedro Ramos de Souza<sup>29</sup> faz referência ao ano de 1986, quando aconteceu a

primeira viagem do presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Amapá (SINTRA) para discutir a organização sindical dos moradores da região e os conflitos fundiários existentes entre estes e o Projeto Jari. Nesta época havia um grupo de seguranças armados do Projeto Jari que oprimia com violência os moradores, para não permitir a construção de benfeitorias que colocassem em risco a propriedade da Jari (FILOCREÃO, 2007, p. 266).

O Assentamento Agroextrativista Maracá, a Reserva Extrativista do Rio Cajari e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru surgem como resultado da luta de comunidades rurais extrativistas do Amapá pela garantia de uma justa distribuição de terras e do uso sustentável dos recursos naturais, no âmbito do reconhecimento de modalidades de ocupação vinculadas às políticas federais, tanto da reforma agrária quanto da conservação da natureza (Figura 2).

## **Projeto de Assentamento Agroextrativista Maracá**

Em 1987 o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), após pressão política do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), reconheceu no âmbito da Política Nacional de Reforma Agrária a modalidade de Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAA), criando no ano seguinte no Amapá o PAA Maracá com uma área unificada em 1997 de 569.208 hectares.

*O primeiro órgão regional a se declarar, publicamente, favorável a essa modalidade de reforma agrária (PAA) e decidir apoiar todas as iniciativas necessárias para criar o primeiro projeto foi a Superintendência do INCRA no Amapá, naquela ocasião administrada por Guairacá Nunes. Assim que foi assinada a Portaria criando o PAA, ele encaminhou uma proposta preliminar visando à criação de três projetos na bacia do rio Maracá, no sul do estado. Com apoio estadual e federal tiveram início os estudos e discussões com as comunidades, visando à identificação das áreas extrativas do sul do Amapá (ALLEGRETTI, 2002, p. 583).*

O perfil socioeconômico e cultural dos moradores do PAA Maracá se enquadra na categoria do típico campesinato caboclo da Amazônia, conforme categorização de Costa (2012). São predominantemente de origem amapaense (90%), constituindo uma população de assentados estimada em 1.000 famílias, distribuídas pelas diversas comunidades que

ocupam o Vale do rio Maracá e entorno. A maior concentração populacional é na comunidade localizada às margens da BR-156 na Vila Maracá (FILOCREÃO, 2007).

A composição da renda das unidades familiares agroextrativistas se baseia em rendas advindas das atividades agrícolas do cultivo da mandioca, milho, banana e alguns outros tubérculos e frutos, ao passo que as atividades extrativistas estão ligadas à madeira, palmito, frutos do açaí e castanha-do-brasil.

## **Reserva Extrativista do Rio Cajari**

Criada em 1990, com uma área de 501.771 hectares, a Reserva Extrativista do Rio Cajari teve sua origem vinculada à atuação do Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais (IEA), liderado pela antropóloga Mary Allegretti, e do Conselho Nacional dos Seringueiros, tendo à frente o líder extrativista Pedro Ramos de Souza (CHAGAS; RABELO, 2015, p. 220-221).

Segundo Filocreão (2014, p. 147), os maiores méritos dos beneficiários com a criação da RESEX do Rio Cajari foram desarticular o secular aviamento a que os castanheiros eram submetidos pelos atravessadores e construir relações econômicas de desenvolvimento sustentável local. Estima-se que existam 1.200 famílias morando na RESEX. A maior comunidade é Água Branca do Cajari, localizada às margens da BR-156, e onde se concentra algum serviço público de saúde e educação.

## **Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru**

A RDS do Rio Iratapuru é uma unidade de conservação estadual criada em 1997 com uma área de 806.184 hectares e inspirada no Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA), implementado na primeira gestão do governador do Amapá, João Alberto Capiberibe (1995-1998); É a segunda do país nesta categoria e se destina à proteção dos

recursos naturais e ao desenvolvimento de práticas produtivas sustentáveis, com destaque para o extrativismo e beneficiamento da castanha-do-brasil.

A única comunidade existente na RDS é a Vila de São Francisco, localizada na foz do Rio Iratapuru, onde moram 35 famílias. O traço marcante da formação socioeconômica e cultural da comunidade é o fato de ter se mantido, por muito mais tempo que as outras comunidades estudadas, fora das ofertas dos serviços básicos sociais, como educação e saúde.

Esta comunidade é marcada não somente pelo isolamento geográfico, como também por permanecer por mais tempo vivendo tipicamente como famílias ribeirinhas, separadas umas das outras por algumas horas de distância, às margens do rio. Esta característica cultural pode ter forjado nas famílias do Rio Iratapuru, de modo mais fecundo, o caráter do individualismo voltado para a empresa doméstica, próprio da formação do caboclo da Amazônia.

Por se tratar de uma espécie de “vitrine do PDSA”, as famílias residentes na Vila São Francisco do Rio Iratapuru passaram por profundas mudanças e experimentaram formas inovadoras de convivência social, de empreendimento econômico e, conseqüentemente, de influências externas. Pode-se dizer que esta comunidade conheceu, em grau maior que as demais comunidades estudadas, saltos evolutivos abruptos, descompassados e desequilibrados a partir de reivindicações comunitárias, mas também de projetos exógenos, elaborados em nome de políticas públicas e de programas de cooperação internacional filiados às teses do desenvolvimento sustentável.

Figura 2 – Extrativistas de castanha do sul do Amapá: (1) Castanheiro; (2) Transporte de castanha com uso de trator; (3) Reunião dos castanheiros; (4) Representação política



Fonte: Fotos dos autores.

## **Capital social comunitário e clientelismo: uma relação mal resolvida**

Capital social é uma teoria? Para alguns autores o termo não aporta suficientes elementos novos para ser considerado um marco teórico; outros consideram tratar-se de um conceito sensibilizador que chama atenção para a importância da sociabilidade, com variações autorais que entendem haver um conjunto de hipóteses que pugnam por um “paradigma emergente”, ainda que incipiente, rico em conceitos correspondentes a realidades sociais e altamente relevantes para o desenho de programas que possam prover a participação cívica e a superação da pobreza (DURSTON, 2000; 2002; 2007; ESPINOZA, 1998; PORTES, 2000).

As fontes de capital social estão nas normas e em redes de intercâmbio recíproco e solidário. As normas são partes de certas culturas sendo transmitidas de geração em geração, principalmente por meio da socialização no interior das famílias. As redes de intercâmbio, por outro lado, se baseiam na confiança que surge de laços de parentesco, vizinhança, amizade e sentimento de pertencimento a um mesmo grupo étnico. Portanto, capital social:

*o conteúdo de certas relações e estruturas sociais, ou seja, as atitudes de confiança que se dão em combinação com condutas de reciprocidade e cooperação. Isso constitui um capital no sentido de que proporciona maiores benefícios a quem estabelece esse tipo particular de relações e que pode ser acumulado (DURSTON, 2002, p. 15)<sup>30</sup>.*

Capital social é um atributo de comunidades? Bourdieu (1996) e Coleman (1988) partilham a ideia de capital social como atributo de grupos sociais, coletividades e comunidades, fomentado por interações em redes de acesso a recursos e oportunidades. Portanto, na intercessão das diferentes matizes autorais, capital social associa-se às normas e instituições orientadas à promoção da confiança, da reciprocidade e da cooperação nas relações comunitárias.

Em tese, o capital social pode beneficiar tanto indivíduos quanto comunidades. Entretanto, a natureza das relações não é uma soma de interações entre indivíduos que responde às decisões de interesse pessoal, e sim sistemas complexos que surgem da coevolução destas decisões e interações.

Contudo, dois problemas do marco conceitual do capital social continuam presentes: i) detectar os princípios do funcionamento dos sistemas sociais; e ii) entender como se dá a interface das ações individuais com sistemas que delas emergem. Para Durston (2000), a teoria da complexidade de Edgar Morin oferece um bom aporte para o entendimento do capital social comunitário, enquanto a teoria antropológica da organização social pode esclarecer sobre ações individuais emergindo de sistemas específicos.

Não se pode negligenciar que tanto o capital social individual como o comunitário são partes de uma mesma cultura compartilhada e internalizada pelos indivíduos que compõem uma comunidade. O capital social comunitário é a institucionalidade formal e informal que integra as normas culturais de confiança entre indivíduos, com práticas de cooperação entre os membros de um determinado sistema social. Mecanismos precursores do

capital social comunitário abarcam expectativas de reciprocidade dos indivíduos.

Os dois conceitos (capital social individual e capital social comunitário) são igualmente válidos e se complementam, embora sejam heurísticamente distintos. O capital social individual se manifesta principalmente nas relações sociais, com vínculos de confiança e reciprocidade e se estende por intermédio de redes egocentradas (pessoais). O comunitário, ao contrário, se expressa em instituições complexas, com laços de cooperação e gestão.

As instituições são entendidas como sistemas que tendem a produzir satisfações para as necessidades sentidas de todo um grupo de pessoas ou uma parte do grupo. Produz também efeitos que retroalimentam e reforçam sua própria viabilidade como sistema complexo baseado em múltiplos agentes. Geram normas que orientam o comportamento do indivíduo para fortalecer a instituição como sistema.

*Como surgem as instituições de capital social comunitário? A existência de capital social comunitário surge de decisões racionais dos indivíduos. Isso porque há benefícios em administrar recursos comunitários de forma coerente e em renunciar o controle individual sobre recursos para que exista autoridade, normas e contexto institucional favorável para enfrentar problemas e oportunidades comuns (DURSTON, 2000, p. 23)<sup>31</sup>.*

A institucionalidade do capital social comunitário, ainda segundo Durston (2000), pode surgir por pelo menos quatro processos diferentes: i) coevolução de estratégias de pessoas; ii) decisões racionais e conscientes dos indivíduos que compõem uma comunidade; iii) socialização de normas relevantes de uma cultura na infância; e iv) induzida por uma agência externa.

A presença de capital social comunitário não é garantia de que resultados positivos se efetivem. Isto porque sua existência depende de um conjunto de outras condições favoráveis. Por outro lado, nem sempre se pode tomar a presença de benefícios públicos como prova da presença deste recurso social, mas (geralmente) a maioria dos benefícios públicos ou mesmo privados (no âmbito da família, por exemplo) ocorre em estruturas ligadas à existência de relações e instituições do capital social comunitário.

Quando se leva em conta (por exemplo) que as culturas resultam de aprendizagens, de comportamentos dos quais se esperam consequências benéficas, é claro que as normas e as relações que constituem o capital social não existem independentemente dos efeitos esperados, isto é, de suas funções. Os comportamentos socializados são reforçados por normas

dotadas de cargas emotivas e de crenças que surgem em torno de todas as regras e de todas as instituições sociais, legitimando-as e produzindo a internalização de seus valores na personalidade do indivíduo. Assim, os efeitos funcionais revelados no indivíduo ou no grupo são partes da reprodução e do fortalecimento do capital social.

As instituições, suas normas e regras, em determinadas circunstâncias, como no caso de comunidades extrativistas da Amazônia, não estão livres de efeitos de um capital social negativo. O clientelismo político que se estabelece por meio das redes, especialmente das redes de lideranças comunitárias, pode ser caracterizado como um capital social negativo, isto porque desvirtua as práticas coletivas e o desenvolvimento comunitário.

A noção de clientelismo político filia-se ao conceito de Bahia (2003, p. 273) que o define como “um fluxo de utilidades que se processa através de mecanismos de interação específicos que depende do retorno, a prazo, da lealdade da clientela”. O termo lealdade é um dos aspectos centrais que explica relações de reciprocidade, ainda que baseadas em condições assimétricas.

Para Martins (1994, p. 20), o “clientelismo político de fundo oligárquico” ainda domina as relações de poder no Brasil, ou seja, o poder pessoal está enraizado e ainda é forte, confundindo as relações entre Estado e governo. O autor comenta:

*O clientelismo político não desapareceu. Ao contrário, em muitas regiões do País ele se vigorou, embora mudando de forma, praticado por uma nova geração de políticos de fachada moderna [...] o oligarquismo brasileiro se apoia em algo mais amplo do que esse relacionamento (políticos e eleitores pobres) – ele se apoia na instituição da representação política como uma espécie de gargalo na relação entre a sociedade e o Estado (MARTINS, 1994, p. 29).*

Em pesquisas empíricas sobre capital social em comunidades rurais na Guatemala e Chile, Durston (2000) encontrou subcategorias de clientelismo, como o semiclientelismo. Para o autor, enquanto o clientelismo se baseia em relações extremistas, autoritárias, no semiclientelismo se repudia o uso da força e a imposição de interesses pela provisão de serviços e apoio político. Entretanto, apesar da subcategoriação do autor, na prática os processos não são hierárquicos e se mantêm como campos transitórios.

## **Capital social comunitário e clientelismo no Sul do Amapá: quadro empírico**

Os resultados da pesquisa permitiram afirmar que para um conjunto de determinadas ações específicas existe capital social comunitário significativo no sul do Amapá. Por exemplo, nas dinâmicas das redes de parentesco, vizinhança e compadrio existem fortes laços horizontais solidários que não permitem que as pessoas fiquem sem alimento ou sem teto para morar. A rede comunitária funciona muito bem também para pequenos socorros emergenciais (RIBEIRO, 2008).

Estas práticas inseridas, ou melhor, para empregar o termo de Granovetter (1985), “embebidas”, na cultura camponesa do caboclo amazônico do sul do Amapá funcionam como parte dos mecanismos de reprodução e de desenvolvimento das relações sociais locais. Circulam ações de solidariedade, reciprocidade e confiança, sustentadas nos laços de consanguinidade, parentesco, vizinhança e compadrio, portanto, sobre fortes laços, mas ao mesmo tempo “ossificados”, pois, ao considerar condições estruturais e históricas, permanecem com poucas possibilidades de inovações sociais de grandes impactos, pelo menos em curto prazo.

A rede social nestas comunidades apresenta atores com papéis diferentes, muitas vezes vinculados a interesse econômico, tais como: a) representantes comunitários; b) presidentes de associações ou cooperativas; c) representantes de órgãos públicos locais, principalmente das Prefeituras; d) comerciantes; e e) pequenos patrões. Estes últimos exercem funções híbridas. São compadres de muitas pessoas, bem como padrinhos de crianças ou até parentes por laços de consanguinidade. Ao mesmo tempo, são também compradores da produção da castanha-do-brasil das unidades familiares. Por todos os cinco atores perpassam mecanismos de ações clientelistas.

Os comerciantes e os pequenos patrões<sup>32</sup> na rede comunitária muitas vezes corroboram práticas de ação coletiva. A atuação principal é na comercialização, comprando geralmente a castanha-do-brasil, vendendo gêneros alimentícios ou utensílios domésticos e financiando demandas das unidades familiares no sistema creditício.

## **Dinâmicas das ações coletivas nas unidades agroextrativistas do Sul do Amapá**

Na região dos castanhais do sul do Amapá, ações coletivas têm sido instrumentos de vários grupos, comunidades e organizações rurais para enfrentar seus problemas do dia a dia. Desde os anos de 1980, por exemplo, com um maior protagonismo da sociedade civil, muitas esperanças e possibilidades têm sido depositadas nas ações coletivas realizadas na região como parte do processo de luta pela posse da terra.

Explicar a ação coletiva na região dos castanhais do sul do Amapá, contudo, sugere considerar o processo desde a década de 1980. Dois momentos principais do comportamento coletivo das unidades agroextrativistas estudadas devem ser destacados: 1. quando se deflagrou as ações para a emancipação fundiária na Amazônia; e 2. as ações em curso atualmente, que se manifestam por meio de demandas de vários tipos e modalidades, destacando-se os projetos de desenvolvimento das cooperativas e associações. O primeiro pode ser caracterizado como parte do movimento socioambiental que ocorreu na região amazônica; o segundo como ações que estão em outra conjuntura e processo social mais complexo e desafiador. Portanto, poder-se-ia dizer que o processo comunitário nos castanhais do sul do Amapá é marcado por ações coletivas de naturezas diferenciadas.

Para o primeiro fenômeno, a categoria “novos movimentos sociais” consegue explicar muitos dos aspectos que forjaram o comportamento coletivo das populações extrativistas na década de 1980. Para os fenômenos do segundo momento, a categoria “ação coletiva”, no seu sentido estrito, é mais apropriada para dar conta do processo analítico.

Como referência histórica registra-se que a década de 1960 significou um importante ponto de inflexão para os estudos dos movimentos sociais e da ação coletiva (ROBLES MORALES, 2007). Neste período houve uma renovação nos movimentos, como os formados por organizações de jovens, de gênero ou de caráter étnico, que respondiam a um padrão diferente dos movimentos até então verificados e que estavam preocupados muito mais com as dinâmicas de classes.

Ainda para Robles Morales (2007), a categoria “movimentos sociais”, ancorada nas transformações das formas de manifestação de segmentos da

sociedade civil, apresenta sinteticamente as seguintes gêneses teóricas:

- Nos Estados Unidos, com o surgimento de três linhas principais de investigação: i) a teoria do comportamento coletivo, em sua versão interacionista e construtivista; ii) a teoria da mobilização de recursos; e iii) a teoria da oportunidade política.
- Na Europa, com a emergência dos fundamentos da teoria dos novos movimentos sociais. É nesta categoria que se encontra o movimento socioambiental dos castanheiros e seringueiros da Amazônia.

No entanto, novos movimentos sociais se referem a um amplo conjunto de ações coletivas que não podem ser analisadas, nem enquadradas, apenas diante das perspectivas teóricas anteriores. O movimento socioambiental na Amazônia é uma prova disto. Na base do arco de alianças que resultou no êxito do movimento, com o advento dos assentamentos agroextrativistas e das reservas extrativistas, encontrava-se um fundamento de cunho moral: a preservação ambiental e a melhoria de vida de populações que estavam sendo expulsas de terras que historicamente habitavam com impactos mínimos aos ecossistemas.

Em complementação, Melucci (1999) apresenta uma definição analítica de movimento social como uma forma de ação coletiva que abraça três dimensões: i) a solidariedade; ii) o conflito; e iii) a ruptura com os limites em que ocorre a ação. Neste sentido, o processo de ação coletiva dos castanheiros da Amazônia pode ser considerado como um dos novos movimentos sociais ou “movimento socioambiental”.

Por outro lado, o padrão organizacional da ação coletiva contemporânea é a rede de grupos que compartilha uma cultura de movimento e uma identidade coletiva. Como os atores coletivos são “temporários”, estas redes fazem e desfazem seus nós, tornando problemática sua definição como movimentos sociais. Em outros termos, o campo de ação permanece, mas seus atores não necessariamente (MELUCCI, 1999).

O fragmento acima é muito pertinente, considerando-se a região amazônica. No caso do movimento socioambiental, antes de se concretizar a demanda pelas RESEX, formou-se uma ampla rede de parceiros em torno das reivindicações dos castanheiros e seringueiros. Com o advento das áreas protegidas, muitos atores foram embora, surgindo outros e novas parcerias foram estabelecidas. Os objetivos, pelo menos em grande parte, continuam sendo a melhoria da qualidade de vida das populações extrativistas residentes nas unidades criadas.

Contudo, quando se inaugurou o segundo momento de ação coletiva, do associativismo e cooperativismo, o sucesso não se repetiu da mesma forma. Ao contrário, muitos fracassos e problemas têm sido registrados com as tentativas de projetos coletivos, principalmente aqueles vinculados à forma de empreendimentos alternativos, apesar de que não se pode falar de sua inviabilidade, como se observará adiante.

As populações extrativistas do sul do Amapá têm este histórico. No primeiro momento experimentaram ação coletiva, onde a função do bem produtivo era muito clara para os participantes da ação. A reivindicação por terra não reclamava ações complexas, entendidas como ações que não requerem elevados índices de capital humano, nem muitas habilidades profissionais.

Os custos para que os participantes continuassem a colaborar com a ação reivindicatória eram muito pequenos se comparados com o benefício a ser conseguido: “um pedaço de terra para viver”. Conforme os entrevistados, as reuniões eram repletas de participantes e os encaminhamentos convergiam no sentido de pressionar as autoridades públicas locais e os dirigentes da Empresa Jari para negociação.

A simples participação da maioria dos extrativistas nas reuniões e a possibilidade concreta de receber um lote de terra, ou de ter reconhecida a posse da colocação, mostravam que o bem público em questão tinha uma valiosa função produtiva e patrimonial, ainda que a propriedade não se tornasse totalmente privada. Por se tratar de unidades territoriais especialmente protegidas, o domínio permanece da União (PAA Maracá e RESEX do Rio Cajari) e do estado do Amapá (RDS do Rio Iratapuru).

No segundo momento, as ações associativistas e cooperativistas revelaram-se muito custosas para as populações extrativistas. Estas ações são tipicamente “ações coletivas em sentido estrito”, onde o alcance dos resultados, geralmente, pode ser considerado como alta complexidade, como por exemplo: colher, processar, comercializar e exportar a castanha-do-brasil, agregando valor, aumentando o preço e gerando renda para a comunidade.

Não obstante, quando as comunidades e suas organizações extrativistas se envolvem em demandas coletivas de caráter eminentemente público e de menor complexidade para a execução da ação, na maioria dos casos têm-se êxito, como por exemplo: a abertura de ramais para escoamento da produção, a construção de escolas e postos de saúde, a contratação de

professores para as áreas rurais, a instalação de energia elétrica e de água encanada e tratada.

À medida que cresce o grau de complexidade da ação a ser executada em relação aos padrões culturais e econômicos locais, mais fica longe a compreensão e a capacidade de execução por parte das comunidades. Isto não significa que seus membros não colaborem nos projetos associativos ou que não queiram cooperar, pois, os registros de campo, os relatórios analisados e a bibliografia consultada comprovam a participação em processos cooperativos, mesmo em condições consideráveis de dificuldades.

As reiteradas tentativas de melhoria de renda pela agregação de valor aos produtos extrativistas, em especial a castanha-do-brasil, têm se constituído em processos muito complicados e de difícil execução. Para o bem ou para o mal, estas experiências resultam em rico processo pedagógico, deixando aprendizados que apontam para pesquisas complementares, notadamente fora ou crítico do domínio conceitual do capitalismo (RIBEIRO, 2016) e sugestivamente mais próximas das epistemologias do Sul (SANTOS; MENESES, 2010).

## **Rede comunitária e interesses clientelistas: comerciais e político eleitorais**

As principais características observadas no âmbito da dinâmica da rede comercial da castanha-do-brasil na região do sul do Amapá se revestem, na atualidade, de um processo que lembra o aviamento, mas com novos comportamentos inseridos nas relações. Um conjunto de práticas socioculturais com prestações mercantis e não mercantis, de natureza diversa e multidimensional são acrescentadas e compõem conceitos ainda por se estabelecer.

Entre os comerciantes, pequenos patrões e as unidades familiares se estabelece um paradoxo entre a regra e a espontaneidade, entre a liberdade e a obrigação, fundada no conceito de “dívida agonística”, isto é, a relação comercial é também “um mundo de relações simbólicas” (MAUSS, 2001).

A dívida agonística é aquela que ocorre num ambiente onde a vida material, moral e suas trocas funcionam sob uma forma desinteressada e

obrigatória ao mesmo tempo. No sul do Amapá este sistema parece estar bem configurado. Os padrões locais mantêm laços contratuais, econômicos e morais com as unidades familiares das comunidades. Os padrões, realizando as doações, os adiantamentos e socorrendo, “desinteressadamente”, às emergências familiares, mas também comprando a produção da castanha-do-brasil. As famílias, em muitos casos, pedindo pequenos favores e contando com o apoio certo do “bom padrão”, retribuindo com a fidelidade na venda da castanha-do-brasil. É intercâmbio e reciprocidade ao mesmo tempo.

Padrões e unidades familiares extrativistas se comportam numa relação dialética. O contrato, informal, de natureza econômica e moral, numa troca de bens simbólicos, constitui um dos principais pilares das atuais formas de (neo)aviamento. Referida relação se filia à categoria de capital simbólico desenvolvida por Pierre Bourdieu:

*Em outros termos, no princípio da ação generosa, do dom inicial de uma série de trocas, não existe a intenção consciente (calculista ou não) de um indivíduo isolado, mas essa disposição do habitus que é a generosidade, é que tende, sem intenção explícita e expressa, à conservação ou ao aumento do capital simbólico. Para quem é dotado de disposições ajustadas à lógica da economia dos bens simbólicos, o comportamento generoso não é resultado de uma escolha ditada pela liberdade, de uma decisão livre efetuada após uma deliberação que contém a possibilidade de agir de outra forma; ‘ele aparece como a única coisa a fazer’ (BOURDIEU, 1996, p. 09, grifos nossos).*

O sistema ainda pode ser complementado a partir das “estruturas elementares da reciprocidade”, conforme discorre Temple *apud* por Sabourin (2008a, p. 04, grifo nosso):

*As estruturas elementares de reciprocidade foram sistematizadas por Temple (1998), que identifica certos dos valores humanos que produzem ou reproduzem. As estruturas de reciprocidade binária correspondem às relações de aliança (matrimônio, compadrio, redes interpessoais, etc.) e de amizade que se estabelecem entre indivíduos, famílias e grupos. A reciprocidade binária simétrica (face to face [cara a cara]) produz a amizade. A reciprocidade binária assimétrica produz o prestígio do doador (dádiva agonística, potlach).*

As relações de reciprocidade que ocorrem entre os padrões e as unidades extrativistas no sul do Amapá se sustentam, portanto, tanto em bases simétricas, quando produz graus de amizade, quanto em bases assimétricas, quando o padrão adquire o prestígio pela doação que faz, porque socorreu a unidade familiar no momento difícil, adiantando algum dinheiro para a compra do uniforme escolar e de outras demandas familiares. É um tipo de jogo cujo espectro vai da solidariedade ao autointeresse. O padrão saberá diferenciar o momento exato entre a primeira e a segunda, cobrando, se

necessário, o compromisso e a lealdade do extrativista ou punindo-o e deixando-o sem a sua proteção.

A relação mercantil nas unidades pesquisadas se baseia no que Godbout (1998, p. 44) descreve como: “dá-se, recebe-se muitas vezes mais, mas a relação entre os dois (patrão e famílias) é muito mais complexa e desmonta o modelo linear da racionalidade instrumental”. Este é o mesmo entendimento de Sabourin (2004; 2008a; 2008b) quando comenta que nos sistemas econômicos de reciprocidade a prodigalidade ou a generosidade confere prestígio e fama que se tornam fontes de autoridade e de poder, conforme com a lógica agonística da dádiva.

Baseado em análises de Mauss (2001) sobre regras de interesses, as observações relacionadas às comunidades extrativistas do sul do Amapá permitem considerar que os vínculos econômicos entre patrões locais e as unidades familiares se constituem em fatos sociais totais:

*Nestes fenômenos sociais ‘totais’, como propomos chamar-lhes, exprimem-se ao mesmo tempo, e de uma só vez, todas as espécies de instituições: religiosas, jurídicas e morais – e estas políticas e familiares ao mesmo tempo: econômicas – e estas supõem formas particulares da produção e do consumo, ou antes, da prestação e da distribuição; sem contar os fenômenos estéticos a que estes factos vão dar e os fenômenos morfológicos que manifestam estas instituições (MAUSS, 2001, p. 52).*

Sob este achado, Martins (2008, p. 31) resume a ideia de fato social total em Mauss da seguinte forma:

*Pressupõe a presença de sistemas de reciprocidades das atividades humanas, sustentados por um simbolismo generalizado em todos os planos da vida, começando com mais intensidade afetiva e menos regulação cognitiva no plano cotidiano (do indivíduo, da família, dos amigos, etc.) e se estendendo com menos intensidade afetiva e mais regulação cognitiva para as estruturas formais (da economia, da política, da religião, da ciência etc.). [...] Mauss conseguiu demonstrar que as coisas materiais ofertadas, as hospitalidades dadas e os serviços prestados são plenos de significações que, num lado, favorecem a aliança e o vínculo e, no lado contrário, a inimizade.*

As evidências empíricas, no atual contexto da região dos castanhais do sul do Amapá, levam ainda a inferências de que chefes de unidades familiares extrativistas presos a compradores locais pelos laços de compadrio e formas assistencialistas de financiamento têm dificuldades de sair desta relação. Não se pode dizer que as pessoas não tenham consciência destes laços de dependência e subserviência. Contudo, é como se recebessem um benefício no momento que pedem o adiantamento para uma demanda familiar ou para o socorro inesperado. O bom patrão também é o compadre, parente, vizinho e amigo. Comportamentos econômicos

maximizadores, mas também morais e emocionais, estão compartilhados por laços de fidelidade.

Sousa (2006), em estudos no sul do Amapá, especificadamente na RESEX do Rio Cajari, identificou três escalas de relações clientelistas temporais entre compradores e castanheiros: i) de 7 anos ou mais, fidelidade intensa; ii) de 3 a 5 anos, fidelidade mediana; e iii) relações de momento, sem amarras comerciais ou morais.

O direito consuetudinário com base na palavra, “de boca”, como disseram as pessoas entrevistadas, é que garante as transações comerciais. Existem três grandes fundamentos que ajudam a explicar a eficiência deste sistema comercial de transação: i) o primeiro, econômico, manifesto na pobreza; ii) o segundo, moral, pelo sentimento de uma dívida que é bem acolhida pela ética dos extrativistas, pois, quem não cumpre os acordos tende a ser excluído do sistema e as regalias dos atendimentos aos pedidos de socorro de última hora são negadas para ele; iii) o terceiro, fundamentado no sistema comunitário de parentesco, compadrio e vizinhança, uma das chaves para explicar a moral extrativista.

Os três fundamentos citados fazem parte de um mesmo contexto cultural e, dialeticamente, misturam-se nas relações cotidianas e amalgamam-se nas relações econômicas e sociais. É a existência simultânea de manifestações de capital social comunitário por um lado, e de um sistema comercial espoliador por outro. A conclusão é que se torna difícil quebrar regras comunitárias num contexto de relações binárias, face a face, simétricas e assimétricas, com forte controle social e que se intensifica com o tempo, conforme identificou Sousa (2006).

O exemplo do sistema comercial com a castanha-do-brasil é apenas um dentre vários outros que ocorrem nas comunidades<sup>33</sup>. As regras contratuais de mercado, objetivas, lineares e utilitaristas, ainda não conseguiram romper completamente com a tradição cultural destas comunidades. É por isto que o sistema extrativista permite ao patrão e comprador da castanha-do-brasil, na maioria das vezes, lucrar sempre na relação comercial associada ao (neo) aviamento.

Particularmente, no caso da RDS do Rio Iratapuru existem outras singularidades. Diferente das comunidades que se localizam às margens da BR-156 (PAA Maracá e RESEX do Rio Cajari), o acesso à Vila São Francisco do Iratapuru é mais difícil, distante 45 km a montante (rio acima) da sede municipal mais próxima (Laranjal do Jari). Ainda assim, os

comerciantes compradores de Laranjal do Jari mantêm duas pessoas da comunidade adquirindo o produto das unidades familiares.

Na RDS do Rio Iratapuru as relações com os compradores de castanha têm sido muito tensas devido aos processos inovadores implementados na comunidade, que são mais exigentes quanto aos adotados no PAA Maracá e na RESEX do Rio Cajari. É o caso da certificação das colocações (dos castanhais), em vigor desde 2004, com regras preestabelecidas e constante acompanhamento por parte da empresa certificadora.

Na transição tênue das relações comerciais para a política partidária, a presença de representantes de políticos (vereadores, deputados estaduais e de autoridades legislativas federais) é constante nas comunidades. A atuação se dá, principalmente, através de “ações sociais” e pelo fornecimento de serviços públicos – em regra, de obrigação do poder público – como: construção de escolas, designação de professores, viabilização de postos de saúde, abertura ou melhoramento de ramais, doações de geradores de energia, fornecimento de óleo diesel etc. Estas ações têm a finalidade de cooptar votos em eleições mandatárias.

Finalmente, devem-se considerar diferentes gradações e simultaneidades entre as relações comerciais e políticas verificadas junto às comunidades extrativistas do sul do Amapá, que fundamentam as análises dos processos de capital social e do clientelismo. Referidas relações não podem ser vistas, portanto, de maneira isolada e fragmentada.

Se por um lado existem relações generalizadas de confiança, cooperação e solidariedade em redes de parentesco, compadrio e vizinhança, por outro também ocorrem relações de espoliação entre o segmento comercial e as unidades de produção que se manifestam por intermédio dos agentes externos vinculados ao poder público, com práticas clientelistas que se amalgamam no local. Ainda assim, é preciso considerar que formas de empoderamento também estão ocorrendo, pois, o processo traz junto muito de aprendizagem para as comunidades.

## **Considerações finais**

Capital social e clientelismo constituíram as categorias teóricas que deram suporte ao presente estudo junto às comunidades extrativistas no sul

do Amapá e conduziram o estudo a alguns achados que aqui são sistematizados, não sem antes destacar o reconhecimento das lutas travadas pelos trabalhadores da floresta em diferentes campos cognitivos que, na maioria das vezes, constituem “campo de ausências”.

São ausências que se evidenciam pela negação do direito à terra e pela consequente invisibilidade do trabalho do castanheiro fora do sistema capitalista dominante e que, por vezes, induzem, direta e indiretamente, ao estabelecimento de relações clientelistas.

Neste seguimento, o capitalismo e o colonialismo se aproximam para cooptar a categoria “clientelismo” e se apropriar da análise teórica como se fosse a única explicação possível. No entanto, o estudo evidenciou que as relações sociais que se estabelecem nas comunidades extrativistas são também lutas sociais de resistência a esta dominação, portanto, muito mais complexas que as teorias tradicionais e suas metodologias possam aferir.

É preciso, portanto, relativizar alguns achados da pesquisa para se poder entender como se articulam as organizações sociais extrativistas do sul do Amapá, no tempo e nos espaços territoriais conquistados. As conclusões oferecem os seguintes pontos em destaque para motivação de novos estudos interdisciplinares, ainda escassos na região sul do Amapá:

1. O capital social identificado nas comunidades estudadas se manifesta no nível de garantias à rede básica de seguridade e de ajuda mútua para a solução de problemas do cotidiano, evidenciando certa coesão social e solidariedade. No entanto, também é possível afirmar que, ultrapassado este estágio, quando existe concorrência e competição por recursos – sobretudo recursos públicos que aportam nas comunidades para apoio às atividades extrativistas, geradoras ou não de renda –, os processos de solidariedade e ajuda mútua ficam para trás.
2. Em se tratando de disputas relacionadas a recursos que geram renda, devido às enormes carências materiais das unidades familiares, elas podem chegar a rivalidades familiares ou reavivá-las, num ciclo conflituoso que se manifesta nas disputas de poder e de controle das comunidades.
3. As disputas pelas diretorias das organizações extrativistas também são exemplos de que, para estes casos, muitas vezes os processos de solidariedade e ajuda mútua ficam para trás. Nestes momentos o capital social individual acumulado pelo presidente da associação ou de seu adversário é acionado e tais disputas se revelam embebidas de práticas

clientelistas com interferência de agentes externos, geralmente de algum político com influência local.

4. Alguns atores, como os presidentes de associações e cooperativas, além de representantes comunitários e de prefeituras locais, acumulam capital social individual devido às funções que exercem. É comum que tal acúmulo sirva aos interesses individuais, de famílias ou de grupos políticos vinculados.
5. Em relação especificamente à rede comercial da castanha-do-brasil, só se pode falar de capital social individual do tipo negativo. Trata-se, pela parte dos compradores, de interesses econômicos, de intercâmbios, ainda que observadas práticas mercantis e não mercantis, mas sempre prevalecendo o interesse pelo lucro, assente no aviamento que se ressignifica com o tempo.
6. Pela parte da unidade familiar extrativista, o consenso é ter um “patrão bom”, preferencialmente um compadre ou um amigo que também possa recorrer a qualquer momento em caso de necessidade. Esta relação de proximidade aumenta a segurança de que o negócio com a venda da castanha-do-brasil dará certo, mantendo o aviamento presente no cotidiano dos extrativistas.
7. Os extrativistas do sul do Amapá, geralmente, ainda não têm as habilidades e competências específicas para estabelecer relações de longa distância, que conduzam à integração de lugares e comunidades locais para espaços regionais, nacionais e globais e, de certa forma, construir parcerias que possam inovar processos comunitários de desenvolvimento local. É certo que isto tem sido feito, mas muito mais por processos eminentemente exógenos ou descendentes do que por processos comunitários espontâneos.
8. Demandas endógenas têm ocorrido, mas para situações simples, como no caso de parcerias com o poder público e com organizações não governamentais para apoio ao escoamento da produção extrativista (aquisição de transporte, combustível etc.). Para demandas mais complexas, como o beneficiamento e a comercialização dos produtos em mercados regionais ou nacionais, as dificuldades são muito maiores.
9. Em meio aos comunitários, as principais lideranças, geralmente presidentes de associações ou cooperativas, têm conseguido estabelecer relações de longa distância, mas com laços fracos. No entanto,

observou-se que algumas vezes estas lideranças tiram proveito das posições que ocupam na organização extrativista e tendem a se manter no posto mais tempo do que o previsto institucionalmente ou mesmo se perpetuando.

Um dos problemas identificados é a ausência de estímulo à participação dos mais jovens nos processos decisórios no âmbito das diretorias, embora se tenha observado arranjos comunitários que propiciam a participação dos cooperativados e associados nas matérias pertinentes às organizações sociais, mas pouco intensivos quando se trata de formação de novas lideranças.

Em suma, a pesquisa junto às comunidades extrativistas do sul do Amapá constatou que, na maioria dos casos, a liderança comunitária responde pelo capital social e sua intensidade, negativa ou positiva. Confirmou ainda a existência de relações clientelistas com variações que se manifestam por meio de interesses comerciais, da atuação de agentes políticos partidários e de formas de (neo)aviamento, indicando um preocupante quadro de presença de estruturas de dominação que se mantêm ao longo do tempo e até se intensificam, na proporção das ausências e das resiliências que se confrontam.

## Referências

ALLEGRETTI, M. H. **A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e os movimentos seringueiros.** 2002. 827f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

BAHIA, L. H. N. **O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

CHAGAS, M. A. Uma Contribuição ao Conhecimento da História de Criação das Unidades de Conservação do Amapá – Amazônia Brasileira. **Revista Sustentabilidade em Debate**, v. 6, n. 2, p. 211-227, 2015.

COLEMAM, J. Social Capital in the Creation of Human Capital. **The American Journal of Sociology**, v. 94, p. 95-120, 1988. Disponível em: <https://faculty.washington.edu/matsueda/courses/587/readings/Coleman%201988.pdf>. Acesso em: 12 set. 2017.

COSTA, F. A. **Formação agropecuária da Amazônia**. Os desafios do desenvolvimento sustentável. 2. ed. Belém: UFPA-NAEA, 2012.

DURSTON, J. ¿Qué es el capital social comunitario? **Serie Políticas Sociales**, CEPAL, n. 38, 2000. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5969/1/S0007574\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5969/1/S0007574_es.pdf). Acesso em: 01 set. 2017.

DURSTON, J. **El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural**: Diadas, equipos, puentes y escala. CEPAL: Santiago, 2002. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2346/1/S2002033\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2346/1/S2002033_es.pdf). Acesso em: 01 set. 2017.

DURSTON, J. Territorios Divididos y Resurgencia de Capital Social: dos Casos de Segregación Étnica Rural. **REDES**, v. 12, n. 1, p. 28-53, 2007. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/106/64>. Acesso em: 29 set. 2017.

ESPINOZA, V. Redes sociales en el manejo de situaciones de crisis familiar. *In*: Congreso Chileno de Antropología, 3, Temuco, 1998. **Anais [...]**. Temuco: CCA, 1998. p. 1078-1089. Disponível em: <https://www.academica.org/iii.congreso.chileno.de.antropologia/134.pdf>. Acesso em: 29 set. 2017.

FILOCREÃO, A. S. M. **Agroextrativismo e capitalismo na Amazônia**: as transformações recentes no agroextrativismo do sul do Amapá. 2007. 541f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Socioambiental) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2007.

FILOCREÃO, A. S. M. **A história do agroextrativismo na Amazônia amapaense**. Macapá: UNIFAP, 2014.

GODBOUT, J. T. Introdução à dádiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, n. 38, p. 39-51, 1998.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, n. 91, p. 481-510, 1985.

MARTINS, J. S. **O poder do atraso**: Ensaio de Sociologia da História Lenta. São Paulo: Hucitec, 1994.

MARTINS, P. H. De Lévi-Strauss a M.A.U.S.S. – Movimento Antiutilitarista nas Ciências Sociais: itinerários do dom. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, p. 105-130, 2008.

MAUSS, M. **Ensaio sobre a dádiva**: introdução de Claude Lévi-Strauss. Lisboa: Edições 70, 2001.

MELUCCI, A. **Acción colectiva, vida cotidiana y democracia**. México: El Colegio de México, 1999.

PORTES, A. Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea. **Revista Sociologia Problemas e Práticas**, n. 33, p. 133-138, 2000.

RIBEIRO, A. C. **Capital social e redes sociais no processo organizacional de comunidades agroextrativistas no Amapá**. Tese. 293f. (Doutorado em Desenvolvimento Socioambiental) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

RIBEIRO, M. S. **Natureza e mercado**: castanheiros, empresários e as economias de suas relações. Tese. 290f. (Doutorado em Antropologia Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

ROBLES MORALES, J. M. Bajo el signo de la moral. ¿Son útiles los incentivos morales para explicar la acción colectiva? **Revista Internacional de Sociología**, v. 65, n. 46, p 185-204, 2007.

SABOURIN, E. Dádiva e reciprocidade nas sociedades rurais contemporâneas. **Revista Tomo**, n. 7, p. 75-104, 2004. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/tomo/article/view/5244/4320>. Acesso em: 03 out. 2017.

SABOURIN, E. Educação, dádiva e reciprocidade: reflexões preliminares. *In: **Jornal do Mauss Latino-Iberoamericano***, ano 1, n. 4, 2008a.

SABOURIN, E. Marcel Mauss: da dádiva à questão da reciprocidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, p. 131-138, fev. 2008b.

SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (org.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

SOUSA, W. P. **A dinâmica dos sistemas de produção praticados em uma unidade de conservação de uso direto na Amazônia: a Reserva Extrativista do Rio Cajari no Estado do Amapá**. 2006. 167f. Dissertação (Mestrado em Agriculturas Amazônicas) – Centro de Ciências Agrárias, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

---

28 Artigo publicado na Revista Novos Cadernos do NAEA. DOI: <http://dx.doi.org/10.5801/ncn.v22i3.5979>

29 Liderança amazônica do movimento de trabalhadores rurais, com atuação junto às comunidades de extrativistas de castanha-do-brasil do sul do Amapá. Teve participação ativa na luta de Chico Mendes, com quem compartilhou vários momentos em prol da organização dos trabalhadores da floresta. Vive no Amapá e continua ativista.

30 No original: “el contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales, es decir, las actitudes de confianza que se dan en combinación con conductas de reciprocidad y cooperación. Ello constituye un capital en el sentido de que proporciona mayores beneficios a quienes establecen este tipo particular de relaciones y que puede ser acumulado”.

31 No original: “Cómo emergen las instituciones del capital social comunitario? La existencia del capital social es compatible con, y de hecho surge de las decisiones racionales de los individuos. Esto es así porque hay beneficios en poder gestionar recursos comunes en forma coherente y en renunciar al control personal recursos propios, para que haya autoridad, normas, y un contexto institucional para enfrentar problemas y oportunidades comunes”.

32 “Comerciante” é uma categoria diferente de pequeno patrão. São nascidos e criados na própria comunidade, chefes de unidades agroextrativistas e, portanto, mantêm uma perfeita identidade com a região e com seus parentes consanguíneos.

33 Por ocasião das entrevistas, um chefe de unidade familiar agroextrativista declarou que já emprestou pequenas quantias em dinheiro a terceiros, mas nunca cobrou qualquer dívida. Explicou ele, que um dia pode precisar e espera que a pessoa lhe atenda também.

## ***Licenciamento Ambiental***

*[...] Instrumento de controle ambiental do Estado.*

(MARCO ANTONIO CHAGAS)

## ***Desenvolvimento Sustentável***

*[...] Um avatar do progresso iluminista.*

(IGNACY SACHS)



**LICENCIAMENTO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL:  
POSSÍVEIS INTEGRAÇÕES PARA TERRITÓRIOS SINGULARES  
NA AMAZÔNIA BRASILEIRA<sup>34</sup>**

*Marco Antonio Chagas  
Elizeu Vasconcelos*

## **Introdução**

O licenciamento ambiental no Brasil é um dos mais importantes instrumentos da política ambiental à disposição do Estado para gerenciar os impactos das atividades econômicas sobre a natureza e as pessoas. Recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), o licenciamento ambiental encontra suas principais diretrizes vinculadas às Resoluções CONAMA 001/86, 237/97 e à Lei Complementar nº 140/2011.

Para as atividades econômicas consideradas de significativo impacto ambiental, ou de alta complexidade, exige-se o licenciamento ambiental ancorado em avaliação de impactos, consubstanciada em procedimentos que devem considerar, prioritariamente, o processo de desenvolvimento, antes e depois da implantação da atividade, sem desconsiderar o conjunto de atividades econômicas preexistentes – impactos sinérgicos.

Para regiões industrializadas, os efeitos desenvolvimentistas de projetos econômicos se diluem pela individualidade do licenciamento ambiental e pelos ritos burocráticos vinculantes. Para outros contextos territoriais, pouco impactados pela atividade econômica, onde a decisão de implantar determinado projeto está associada à janela de oportunidades de mercado e a fatores associados à rigidez locacional de recursos naturais, o licenciamento ambiental gera expectativas desenvolvimentistas.

Entretanto, encontrar as conexões entre o licenciamento ambiental e o desenvolvimento, considerando escalas, vínculos normativos, categorias e significados de desenvolvimento, participação social, tomada de decisão

política e melhoria contínua, requer esforços para além da mera condição de “entrave ou instrumento cartorial” a que o licenciamento vem sendo subjugado e desqualificado como obstáculo para o desenvolvimento.

O caráter prévio do licenciamento ambiental cria vínculos e oportunidades de integrar outros instrumentos da política ambiental em favor do debate sobre desenvolvimento, diante da incipiente ou ausente cultura em planejamento estratégico no Brasil. Este é o caso, por exemplo, do Licenciamento Ambiental, do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA).

No Brasil, por força de lei, as potenciais atividades econômicas de determinada região devem ser identificadas e zoneadas, de modo a subsidiar a implantação de planos governamentais e privados. Neste caso, o ZEE aproxima-se da AIA enquanto instrumentos de ordenamento do território e de avaliação prévia das consequências ambientais do desenvolvimento econômico, principalmente daquelas atividades que apresentam alguma condição de rigidez locacional, como no caso da mineração, hidrelétricas, petróleo, entre outras.

Entretanto, o licenciamento ambiental não se apropria destes instrumentos enquanto objeto de indução de ordenamento territorial e do desenvolvimento. O licenciamento ambiental torna-se descontextualizado de uma efetiva gestão ambiental da região onde as atividades econômicas pretendem se instalar, tornando-se, de fato, mais uma “barreira verde” a ser transposta e *check-list* da já exaustiva lista de exigências legais da administração pública para regularização de atividades econômicas.

Neste ínterim, as avaliações ambientais que dão sustentação aos processos de licenciamento ambiental de atividades econômicas de significativo impacto, ou de alta complexidade, em que pese sua evolução normativa e técnica, não se apresentam como suporte ao debate sobre o desenvolvimento, ou mantêm-se desconectadas de uma sistemática de planejamento estratégico que possa antecipar consensos e dissensos sobre o impacto e o uso dos recursos naturais pelo mercado.

Este parece um problema crônico do licenciamento ambiental, tornando o instrumento um processo visto como entrave diante de janelas de oportunidades do mercado e de qualquer atividade econômica que necessite do licenciamento do Estado para operar. Porém, existem encaminhamentos propositivos de que as avaliações ambientais que ancoram o licenciamento ambiental devem seguir diretrizes de planejamento estratégico e, como tal,

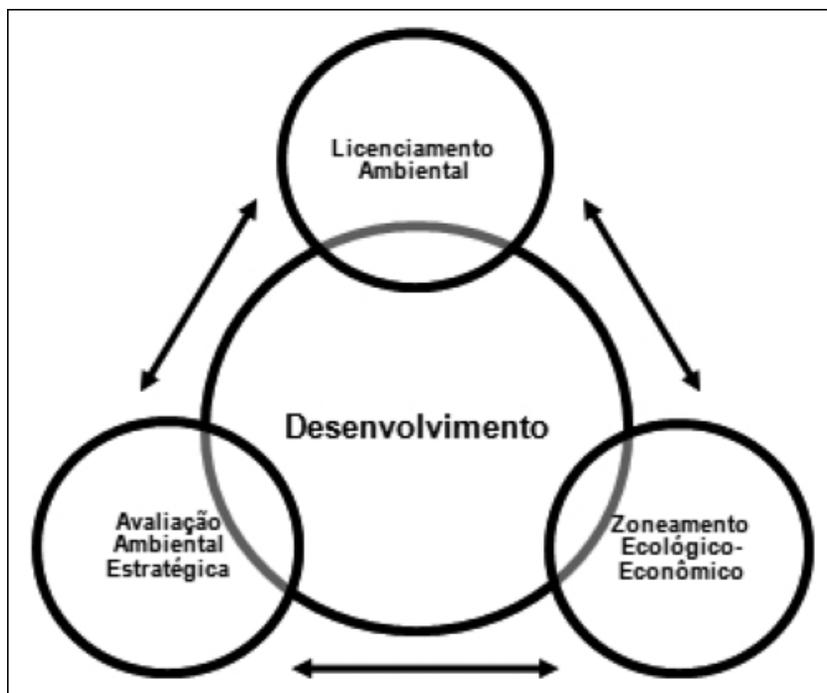
projetar relações de causa e efeito decorrentes das intervenções no território, com impactos significativos previamente identificados e inseridos na agenda das políticas públicas de médio e longo prazo.

Com base na análise de processos de licenciamento ambiental submetidos à avaliação de impacto ambiental e tendo o estado do Amapá como estudo de caso, este artigo discute os possíveis vínculos entre o licenciamento ambiental e o desenvolvimento; avalia perspectivas de planejamento estratégico e propõe encaminhamentos direcionados a maior eficiência e efetividade dos instrumentos da política ambiental aplicados em territórios singulares ou pouco impactados; propõe ainda reposicionar o licenciamento ambiental quanto ao melhor aproveitamento das avaliações ambientais vinculadas ao ordenamento territorial e à consequente sinergia em favor do planejamento estratégico e do desenvolvimento sustentável.

## **Metodologia**

Na parte normativa, rastrearam-se documentos que abordam os vínculos entre o licenciamento ambiental e o desenvolvimento, considerando a possibilidade de conexões e integração entre instrumentos da política ambiental, adoção de alternativas de planejamento estratégico e da melhoria contínua dos processos de participação social, diante da tomada de decisão sobre o uso dos recursos naturais (Figura 1).

Figura 1 – Licenciamento, ZEE e AAE como contributo ao desenvolvimento

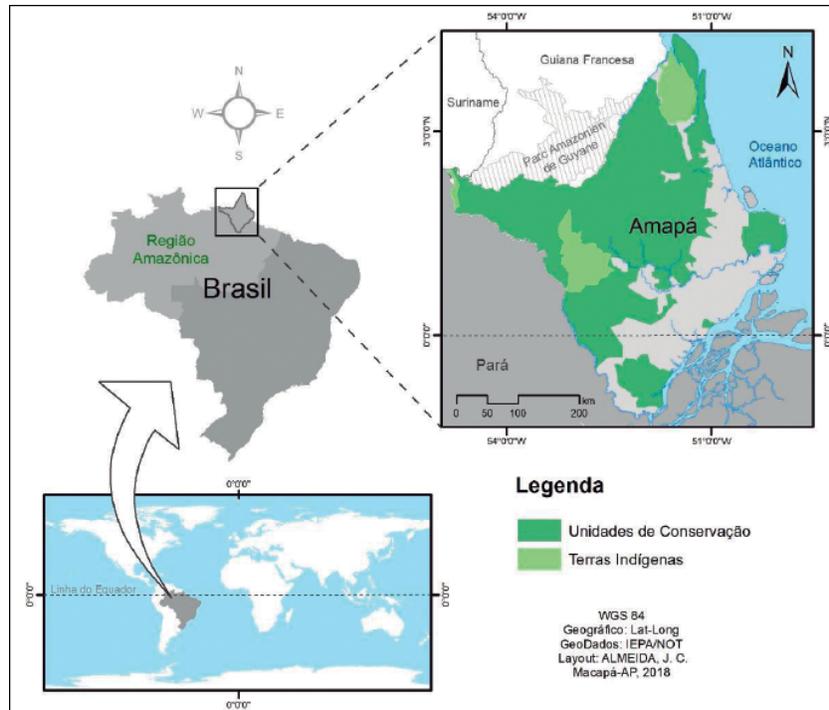


Fonte: Elaboração dos autores.

Com relação ao estado do Amapá, foram analisados os processos de licenciamento ambiental submetidos à EIA que constam na plataforma *on-line* do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Não-Renováveis (IBAMA) e em arquivos do órgão estadual de meio ambiente do Amapá (não disponíveis *on-line*), de modo a possibilitar ampla representação do universo dos licenciamentos realizados.

A opção pelo Amapá como estudo de caso se deve à singularidade do Estado Amazônico que se destaca pela representação territorial de áreas protegidas, incluindo Unidades de Conservação e Terras Indígenas (Figura 2). Neste contexto, territórios singulares referem-se a estados amazônicos que apresentam extensas áreas protegidas e poucas atividades econômicas que demandam licenciamento ambiental de alta complexidade.

Figura 2 – Territórios singulares e áreas protegidas do Amapá, Amazônia Brasileira



Fonte: Elaboração do geógrafo Jodson Cardoso Almeida.

## Conexões entre o licenciamento ambiental e o desenvolvimento

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) dispõe de um conjunto de instrumentos que, por princípios da administração pública, aplicar-se-ão integradamente e planejadamente, de modo a assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. O referido enunciado normativo camufla as tensões existentes dentro do Estado em relação a seus dois papéis: de protetor do meio ambiente e de promotor do desenvolvimento (DOMINGUES, 2007, p. 152).

As conexões entre política ambiental e desenvolvimento são instigantes, mas invisibilizadas pelo retardamento dos governos em fazer frente à modernidade dos negócios, que acabam por trilhar caminhos alternativos, voltados para uma política ambiental mais autônoma e globalizada, como no caso dos sistemas voluntários de gestão ambiental. Referidos sistemas certificam a política ambiental de atividades, serviços e produtos e (de certa

forma) protegem os ativos ambientais das empresas diante do descrédito da gestão ambiental pública.

Entre os instrumentos da política ambiental, alguns ascenderam e se firmaram na condição de controle do poder público em resposta à degradação da qualidade ambiental; outros permaneceram ocultos, à espera de alguma lembrança orgânica e momentânea de cumprimento impositivo ou de revisão normativa que reconheça o que realmente importa diante de uma realidade cada vez mais próxima e hegemônica ao tempo dos negócios. A política ambiental, infelizmente, ainda se mantém distante de discussões relativas a benefícios equânimes, justiça socioambiental e democracia participativa.

Como integrante da relação de instrumentos preventivos da PNMA, o licenciamento ambiental vincula a obrigação do poder público em gerenciar os impactos das atividades econômicas sobre a natureza e a sociedade. Constitui-se, desta forma, de procedimento administrativo pelo qual o poder público exerce papel fundamental, na tomada de decisão sobre a localização e instalação de atividades que possam causar degradação da qualidade ambiental e afetar a qualidade de vida de determinada população.

Em sua vertente de maior complexidade, o licenciamento ambiental articula-se com a avaliação de impacto para subsidiar a deliberação sobre a maneira em que se dará a implantação das atividades econômicas, ou sua própria negação diante do não atendimento dos requisitos normativos, ou (mas raramente) pela constatação da inviabilidade socioambiental da atividade ou empreendimento.

Não se trata de um “jogo de quem ganha e quem perde”, mas de um exercício onde os aspectos políticos são importantes, mas não determinantes para a tomada de decisão sobre a concessão do licenciamento ambiental pelo poder público, mesmo reconhecendo que o componente sedutor dos empregos gerados, do aumento da arrecadação tributária e da personificação da decisão pública sobre o licenciamento acaba exercendo forte influência no processo, como demonstrado por Serra (2018) em narrativa sobre o maior desastre ambiental do Brasil – “Tragédia em Mariana”.

Nesta lógica, prevalece a crítica de que o licenciamento ambiental tornou-se “genérico” diante de prescrições para atividades onde a significância dos impactos não é materializada com base em critérios tecnicamente elaborados, ou em resposta ao que realmente deva ser objeto

de controle do Estado, considerando a perspectiva de que o licenciamento possa contribuir para uma melhoria da qualidade de vida das gerações futuras (MILARÉ, 2016, p. 113).

A Resolução CONAMA 001/86 possibilita alguma reflexão em relação ao conceito de impacto ambiental. Estabelece em seu artigo 1.º que “a saúde, a segurança e o bem-estar da população”, entre outros aspectos, devem ser resguardados pelo poder público, diante dos impactos das atividades econômicas. Não desconsiderando a relevância de outros aspectos elencados na Resolução quanto ao entendimento de impacto ambiental significativo, mas há mérito na priorização discricionária do que licenciar com base nos direitos fundamentais à vida, garantidos pela própria Constituição Federal.

Desta maneira, entende-se que se faz necessário discernir as atividades quanto à significância dos impactos prioritariamente sobre as pessoas e com isto inverter a lógica predominante nos estudos ambientais que ancoram a decisão sobre o licenciamento ambiental, quanto à identificação de impactos sobre a natureza biofísica e pouco conectados às consequências sobre a qualidade de vida da população. Com isto, o licenciamento ambiental de atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental tornar-se-á mais humanista e passível de contribuir com o equacionamento de questões, que na maioria das vezes são negligenciadas ou rebatidas como bola de pingue-pongue quanto à responsabilização pelos impactos gerados, como no caso da saúde, da educação e da segurança da população afetada.

Atualmente, a definição de atividades de impactos significativos é realizada com base em listas positivas, listas negativas e estudos preliminares que adotam critérios relacionados ao porte, ao potencial poluidor e à localização da atividade (ABEMA, 2013). Ribeiro e Mota (2015) propõem a ampliação destes critérios, com a inclusão de potenciais benefícios a longo prazo, como por exemplo a proteção da área para produção de água e a prestação de outros serviços ambientais. Critérios sociais relacionados a condições de vida da população têm sido secundarizados ou mesmo desconsiderados, fortalecendo o uso de avaliações ambientais preliminares participativas (*base-line*), de modo a aferir previamente os impactos a partir da visão da população a ser afetada pela atividade econômica.

Destaca-se que não se trata de desvio do instrumento da política ambiental, como é frequentemente comentado por operadores do licenciamento ambiental, mas sim de redirecioná-lo para adoção de critérios aferidos socialmente, no sentido de proporcionar maior segurança jurídica, transparência e antecipação de conflitos, permitindo ganhos de agilidade e eficácia quanto à contribuição ao desenvolvimento pautado na sustentabilidade.

De Estocolmo 72 a Rio+20, a questão ambiental vem se aproximando dos problemas sociais sob a égide do desenvolvimento sustentável. Percebe-se que as políticas ambientais em curso buscam cada vez mais contribuir para o desenvolvimento e assim focar em desafios para além da visão preservacionista da natureza intocada. Este parece o caso do profícuo diálogo entre os instrumentos da política ambiental e os objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU ou Agenda 2030.

Reconhece-se, entretanto, que “desenvolvimento” é um tema de filiação predominantemente econômica, repleto de significados e ressignificados, bem como também são as percepções sobre natureza, meio ambiente e política ambiental. O problema é que a complexidade da equação “desenvolvimento/meio ambiente” tem, de forma reducionista, inserido a política ambiental e seu mais importante instrumento – o licenciamento ambiental – no “campo do denominador”.

As proposições de correção em rumo não passam pela simples revisão do instrumento, como bem observa a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA):

*Neste contexto, a revisão e o aperfeiçoamento do licenciamento devem ser a partida para uma reforma mais ampla da PNMA, visando adicionar, além dos mecanismos de comando e controle, outras diretrizes com foco na sustentabilidade, o que exigirá esforço de atualização da Lei 6.938/81 e profundas mudanças nas políticas públicas setoriais, especialmente na política macroeconômica definidora das políticas tributária, fiscal e creditícia, desenhadas nos anos 1970, que, mesmo com alterações posteriores, deixou de contemplar a dimensão ambiental como indutora do desenvolvimento sustentável (ABEMA, 2014, p. 17).*

A política ambiental tornou-se alvo do tempo imediatista dos negócios e, deste modo, insurgem-se proposições de flexibilização das regras vinculadas ao licenciamento, sob o argumento da complexidade dos procedimentos, da falta de celeridade e dos custos associados (BRASIL, 2018). A reforma mais ampla da PNMA, preconizada pela ABEMA, implica na reflexão inquietante sobre a condição política de sua própria

existência e no descompasso com a agenda do desenvolvimento, sobretudo a considerar os ciclos de crise econômica e do poder político de plantão.

A este propósito e em profunda imersão normativa à procura de vínculos entre o licenciamento ambiental e o desenvolvimento, a Resolução CONAMA 01/86, em seu artigo 5.º, inciso IV, entre as diretrizes gerais para a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental (EIA), inclui a consideração de planos e programas governamentais propostos e em implantação na área de influência do projeto e sua compatibilidade. A diretriz, em princípio, para ser atendida, prescinde da existência de algum instrumento de planejamento ou de ordenamento que contemple a região onde o projeto submetido ao licenciamento pretende se instalar.

Por norma, o atendimento ao referido dispositivo é setorial e casuístico, ou seja, diante da existência de algum documento público que faça referência a planos e programas que tangenciem os interesses do projeto em questão, considera-se cumprido o requisito normativo, mesmo que sua compatibilidade não seja demonstrada ou que se reconheça a falta de integração do licenciamento com o planejamento voltado ao ordenamento territorial via zoneamento.

Uma das razões apontadas por Egler (2001) para o distanciamento entre o planejamento e a avaliação de impacto é a incompatibilidade dos processos de tomada de decisão que envolvem as alternativas e o empreendimento em questão, sendo a avaliação ambiental apenas considerada quando não existem mais alternativas a serem comparadas e avaliadas pelo empreendedor, isto é, a avaliação ambiental é considerada uma decisão pontual, pós-fato consumado pelo empreendedor.

Na legislação brasileira, Milaré (2006) sinaliza que o licenciamento e a avaliação ambiental encontram-se consolidados como instrumentos indissociáveis da política ambiental e do planejamento, cabendo ao poder público o papel de prever antecipadamente os efeitos das políticas de desenvolvimento que se almeja como sustentáveis.

O licenciamento e a avaliação ambiental, mesmo vinculados, se configuram pela evasiva competência de prever os impactos das atividades econômicas licenciadas pontualmente, consequência da ausência de procedimentos que induzam ao uso e ocupação territorial de forma justa e sustentável, como se propõe o zoneamento.

# Licenciamento ambiental e Zoneamento Ecológico-Econômico

Um dos problemas enfrentados pelo Estado é conduzir o licenciamento ambiental integrado ao Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). Com relação à Amazônia brasileira, desde 1995 o ZEE é pauta propositiva do Governo Federal para o ordenamento territorial da região (Quadro 1).

Quadro 1 – Políticas de governo para a Amazônia com inserção do ZEE

<b>Documento</b>	<b>Síntese executiva e o Amapá</b>
Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal (1995)	Elaborado no Governo Fernando Henrique Cardoso. Traz uma vertente desenvolvimentista assente em “superar um ecologismo estritamente preservacionista, para assumir um ecologismo voltado para o desenvolvimento”. Propõe três diretrizes gerais: I – Reorientação do Crescimento Econômico; II – Integração Interna e Externa; III – Valorização Humana.
Plano Amazônia Sustentável (2006)	Elaborado no Governo Lula. O Plano propõe cenários para o desenvolvimento regional com base em três recortes territoriais: 1) Arco do Povoamento Adensado; 2) Amazônia Central; e 3) Amazônia Ocidental. O Amapá encontra-se inserido em quase sua totalidade na macrorregião da Amazônia Central (microrregião Fronteira de Preservação).
Um projeto para a Amazônia no século 21: desafios e contribuições (2009)	Documento que articula o urbano e a floresta, com projeções de uma região pensada com e sem mata. Descreve processos e dinâmicas em curso que projetam a Amazônia sem mata, mas com proposições de intervenções favoráveis à reversão pela regularização fundiária, zoneamento ecológico-econômico e organização produtiva.

Fonte: Brasil (1995; 2006; 2009).

Na Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal constam os primeiros exercícios de zoneamento para a região, com projeção de três zonas: 1) Produtivas; 2) Críticas; e 3) Especiais. No Plano Amazônia Sustentável (PAS), o ordenamento territorial está entre as principais

diretrizes para a promoção da regularização fundiária, proteção dos ecossistemas e dos direitos das populações tradicionais, bem como para melhor destinação das terras para a exploração produtiva. Por último, no documento “Um projeto para a Amazônia no século 21”, a regularização fundiária e a implementação do zoneamento ecológico-econômico são apresentadas como os principais desafios da região.

No caso específico do estado do Amapá, enquanto o licenciamento se vinculou à estrutura do órgão ambiental, o ZEE seguiu uma trajetória independente, mais próxima da pesquisa, a considerar os procedimentos metodológicos propostos por Bertha e Egler (1996) e a ausência de base de dados espaciais sobre o Estado que possibilitasse a produção das cartas temáticas e da carta-síntese de subsídio à gestão do território.

O marco do licenciamento ambiental e do ZEE no Amapá, assim como na maioria dos estados da Amazônia, está associado ao apoio de programas de cooperação internacional voltados para o controle do desmatamento da Floresta Amazônica, com destaque para o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7). No âmbito deste Programa, o Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN) responde pelos primeiros passos da gestão ambiental no Amapá e da maioria dos estados da Região Amazônica.

A partir de 1995, o SPRN apoiou um conjunto de ações voltadas para o fortalecimento dos instrumentos da política ambiental, com ênfase no licenciamento ambiental e no ZEE. Com relação ao primeiro, os resultados foram mais normativos do que operacionais. De fato, se consolidou nos estados da Amazônia Brasileira toda uma legislação ambiental aplicada ao comando e controle, mas os recursos investidos pelo SPRN não possibilitaram estruturar um sistema eficaz e eficiente de licenciamento, monitoramento e fiscalização.

Chagas (2003, p. 99-100) justifica referida constatação pelas dificuldades inerentes ao processo de descentralização das competências federais para estaduais e pela ausência de componente de sustentabilidade financeira, que pudesse manter os custos de modernização tecnológica para comando e controle nos estados. Por outro lado, os estados se beneficiaram dos recursos da cooperação sem demonstrar compromissos de longo prazo com a gestão ambiental.

Quanto ao ZEE, por mais que a Amazônia apresente um “biozoneamento” representado pelas áreas protegidas, o instrumento não se

tornou apenas um “mapa verde” na complexa teia de relações ecológicas e sociais da região. No caso do Amapá, por exemplo – um estado que contribui com 70% de seu território para a conservação da biodiversidade –, o histórico do ZEE acumula inovações/adaptações conceituais e metodológicas com imensurável contributo ao planejamento e à gestão socioambiental do território, mas de pouca apropriação política.

A falta de sustentabilidade ou transversalidade política do ZEE, apontada por Souza (2008), também se observa quanto ao reposicionamento técnico do instrumento junto às etapas dos processos de licenciamento ambiental de significativo impacto ambiental, certificando a falta ou dificuldade de integração entre os instrumentos da política ambiental pelos estados.

Com produtos elaborados em escala estadual, municipal e para o bioma do cerrado amapaense (AMAPÁ, 2000; 2002; 2004; 2005; 2016), o ZEE do Amapá consolidou uma base multidimensional de informações dinâmicas que, para além de qualquer sistematização formal normativa, poderia ser mais bem aproveitada; acionada, por exemplo, como uma espécie de “ouvidoria” ao licenciamento ambiental de maior complexidade, mediando o diálogo entre o ambiental e o socioeconômico diante das análises e dos procedimentos ainda pouco transparentes e democráticos dos órgãos ambientais.

Em sua vertente estratégica, Sousa (2008, p. 355) faz lembrar que o ZEE “se constitui em um instrumento que subsidia o planejamento para o desenvolvimento sustentável e um catalisador para integração das políticas em um território”. Cabe, então, instigar a inserção metodológica da avaliação ambiental no processo de re(afirmação) política do ZEE. Referida proposição pode se dar pela adoção da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), que em muitos aspectos se confunde com o próprio ZEE quanto à orientação do uso e da ocupação de um dado território ou de um setor econômico (THEODORO; BARROS, 2011, p. 27).

## **Licenciamento ambiental e Avaliação Ambiental Estratégica**

Atualmente no Brasil não existem vínculos entre o licenciamento ambiental e a AAE, pela ausência de regulamentação deste instrumento de planejamento no âmbito da administração pública e pelo desconhecimento operacional. Enquanto a maioria dos países já adota a AAE para aferir preventivamente os efeitos de suas políticas públicas de desenvolvimento, no Brasil a AAE ainda é utilizada precariamente, não apresentando alinhamento com políticas, planos e programas governamentais.

Experiências de inserção da AAE no âmbito do governo federal se deram por iniciativa do Ministério do Meio Ambiente (MMA) nos idos dos anos 2000, com consultoria de Maria Rosário Partidário, uma das referências mundiais em AAE<sup>35</sup>. Na época, os encaminhamentos se efetivaram no sentido de inserir a AAE no âmbito do Plano Plurianual (PPA), com ênfase para agrupamentos de projetos identificados para o desenvolvimento sustentável da Amazônia, o que não se concretizou (BRASIL, 2002, p. 74).

A AAE, assim como o ZEE, não faz parte do ciclo de planejamento de políticas públicas no Brasil, sendo seus usos casuísticos, ou meramente lembrados diante de interesses que se findam nas competências setoriais de governo, como no caso dos inventários de bacias hidrográficas, apesar de se reconhecer alguma incorporação gradativa pelos planos e programas do setor de logística, transporte e turismo, com estímulos de agências multilaterais de desenvolvimento (PELLIN *et al.*, 2011).

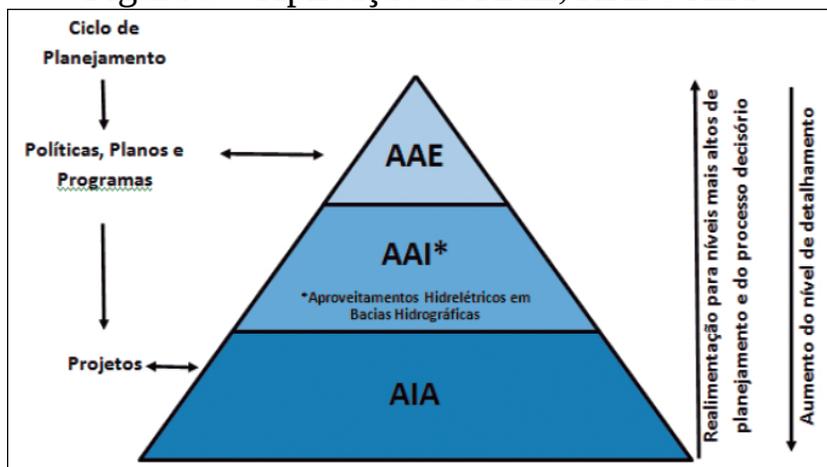
No caso do setor hidrelétrico, os inventários de aproveitamentos situados em bacias hidrográficas adotam a Avaliação Ambiental Integrada (AAI) similarmente à AAE, considerando os efeitos cumulativos e sinérgicos dos impactos sobre os recursos naturais e as populações humanas de potenciais barramentos.

A AAE e a AAI não apresentam aparentes distinções conceituais. Ambas estão na interface da avaliação ambiental, aplicadas ao planejamento estratégico, se distinguindo apenas pelo fato de a AAI ser utilizada pelo setor hidrelétrico quando da realização de inventários de possíveis barramentos em bacias hidrográficas, o que induz a proposições de ajustes para se aferir procedimentos metodológicos consistentes de avaliação ambiental.

A AAE (entretanto) é bem diferenciada enquanto sua aplicação em relação a AIA. Enquanto este é utilizado pelo setor elétrico para o conhecimento prévio dos impactos de projetos específicos (inventários de

bacias hidrográficas), a AAE se insere no foco do planejamento estratégico nos níveis da política, de planos e de programas, antes que projetos econômicos se insiram em contextos conflituosos, mesmo diante de janelas de oportunidades de mercado. A figura 3, adaptada de OECD (2012, p. 30), dá uma dimensão dos instrumentos de avaliação ambiental e de seus níveis de aplicação.

Figura 3 – Aplicação da AAE, AAI e AIA



Fonte: Elaboração dos autores com base em OECD (2012).

O licenciamento ambiental apresenta interface direta com a AIA e com o ZEE, enquanto que a AAE, ou mesmo a AAI, ainda se ressentem de melhor aparelhamento para potencializar os benefícios de políticas, planos e programas, principalmente quanto à tomada de decisão sobre o desenvolvimento a ser seguido.

## Licenciamento ambiental de alta complexidade no Amapá

O Estado do Amapá formulou sua política ambiental em 1994 com a promulgação do Código de Proteção ao Meio Ambiente (Lei Complementar nº 005/94). Neste mesmo período, o licenciamento ambiental recebeu aporte financeiro do PPG7 com objetivo de fortalecimento da política ambiental estadual para controle do desmatamento da Floresta Amazônica.

Ao avaliar os resultados dos investimentos do PPG7 no Amapá, Chagas (2003, p. 99) comenta que houve avanços no fortalecimento dos instrumentos de comando e controle, mas que a ausência de uma sistemática para a gestão compartilhada e descentralizada dos processos de licenciamento entre a União e o Estado imprimiu um caráter meramente formal de repasse de competências, para o qual o Estado não estava preparado.

Até 1989 os processos de licenciamento ambiental no Amapá eram conduzidos pela extinta Secretaria Especial de Meio Ambiente da Presidência da República (SEMA/PR, 1973-1989) e a partir deste ano passou à competência do então recém-criado IBAMA que, segundo Chagas (2013, p. 109), manifestou-se de imediato pelo repasse para o Estado sob a alegação de dificuldades para o exercício da fiscalização e do monitoramento dos empreendimentos licenciados no Amapá (Quadro 2).

Quadro 2 – Processos de licenciamento ambiental conduzidos pela SEMA/IBAMA no Amapá até 1989

<b>Nº</b>	<b>Processo</b>	<b>Empreendimento/Atividade</b>	<b>Finalidade</b>
1	Proc. 868/84	Companhia de Dendê do Amapá (CODEPA)	Plantio e beneficiamento de dendê
2	Proc. 2.020/84	Companhia Caulim da Amazônia (CADAM)	Mineração de caulim
3	Proc. 572/87	Usina Hidrelétrica de Santo Antônio do Jari (JARI)	Produção de energia
4	Proc. 1.204/87	Indústria e Comércio de Minérios (ICOMI)	Mineração de manganês
5	Proc. 2.125/87	Companhia Ferro-ligas do Amapá (CFA)	Siderurgia de ligas metálicas
6	Proc. 712/88	Mineração Novo Astro (MNA)	Mineração de ouro
7	Proc. 2.076/88	Mineração Yukio Yoshidome (MYYSA)	Mineração de ouro

8	Proc. 2.475/88	Laboratório Químico da MNA	Análises laboratoriais
---	-------------------	----------------------------	------------------------

Fonte: Modificado de Chagas (2013).

Dos oito (8) processos de licenciamento ambiental em curso no IBAMA até 1989, quatro (4) eram de mineração, setor que exige requisitos de qualificação técnica e recursos tecnológicos para o exercício do comando e controle ambiental. O processo de licenciamento ambiental da Mineração Novo Astro foi a primeira experiência de descentralização do IBAMA para o Estado do Amapá (CHAGAS, 2013, p. 109-110).

Segundo dados de 2018, existem 23 processos de licenciamento ambiental em tramitação no IBAMA, ancorados em diferentes tipologias de AIAs, com predomínio de EIAs (Quadro 3).

Quadro 3 – Processos de licenciamento ambiental no Amapá

<b>N o</b>	<b>Processo</b>	<b>Empreendimento/Licença Ambiental</b>	<b>AI A</b>	<b>Obs</b>
1	02001.000337/2008 -06	UHE Santo Antônio Rio Jari/LO 1233/2014 – 1ª Retificação em 09/03/2015	EIA	Um primeiro EIA foi elaborado em 1987 (Processo 572/87)
2	02001.004576/2013 -94	Cassitan – Santo Antônio	--	Sem Informação
3	02001.004575/2013 -40	Cassitan – Santo Antônio Norte	--	Sem Informação
4	02004.000529/2000 -27	Exploração Seixo e Areia no Rio Oiapoque/LO 1376/2017	PCA	Processo iniciado em 2000
5	02001.004484/2013 -12	Mineração Cassitan Ltda. – Me	--	Sem informação
6	02001.004574/2013 -03	SAH – Gavião Leste	--	Sem informação

<b>Nº</b>	<b>Processo</b>	<b>Empreendimento/Licença Ambiental</b>	<b>AI A</b>	<b>Obs</b>
7	02001.001266/2000-01	BR-156 – Trecho entre a Ponte Tracajatuba – Oiapoque/LI 929/2013 – Solicitação Renovação em 29/08/2016	EIA	Processo iniciado 2000
8	02001.006188/2001-12	BR-156 AP – Trecho: Rio Tracajatuba – Igarapé do Breu km 353-471/LI 141/2002	EIA	Processo iniciado 2001 e sem movimentação
9	02001.004452/2004-18	BR-156 AP – Trecho Laranjal do Jari – Entroncamento BR 210/AP/LI 1174/2017	EIA	Processo iniciado 2004
10	02001.006629/2004-11	BR-156 e BR-210 – Trecho Macapá – Tracajatuba LO 880/2009 – Solicitação de LI em 07/12/2015	--	Processo iniciado 2004
11	02001.006810/2006-99	BR-210 AP – Rio Paru D’Este – Rio Marapi	--	Sem informação
12	02001.003221/2003-14	Ponte Binacional Rio Oiapoque – BR 156/LO 1373/2017	EIA	LO 1373/2017
13	02001.004437/2013-61	Regularização Obra Fibra Óptica Estado do Amapá	EIA	(Delegado à SEMA/AP pelo ACT 02/2014) – Sem informação
14	02001.006411/2010-12	Sistema de Abastecimento de Água na Comunidade de Vila Betel/Solicitação LP em 03/09/2010	--	Sem movimentação
15	02001.005079/2006-84	Antena ERB – FLONA Saracá-Taquera/LP 249/2007 – Solicitação LO em 17/03/2009	--	Sem movimentação
16	02001.000534/2014-65	PCH Salto Cafesoca/LP 566/2018	RAS	LP 566/2018

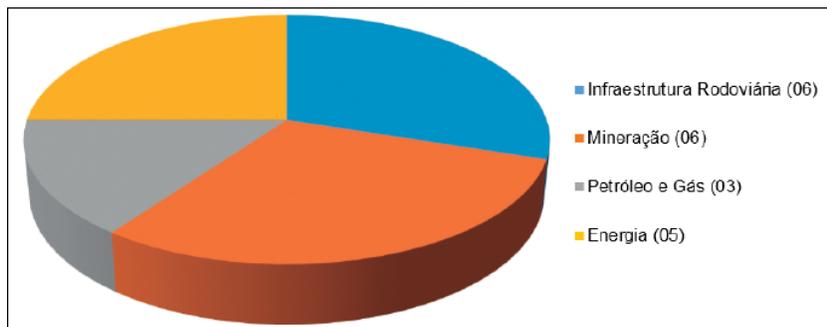
<b>Nº</b>	<b>Processo</b>	<b>Empreendimento/Licença Ambiental</b>	<b>AI A</b>	<b>Obs</b>
17	02001.001118/2002-41	Mineroduto Vitória do Jari – Almerim/LO 313/2003 – 2ª Renovação em 22/12/2015	--	Lapsos temporais de renovação
18	02001.000912/2015-91	Linhas de Laranjal Transmissora de Energia/LP 534/2016	RAS	---
19	02001.004314/2008-62	LT Jurupari – Oriximiná e Jurupari – Laranjal do Jari – Macapá – Lote B Linhão de Tucuruí/LO 1218/2014 – Solicitação de Renovação em 07/02/2018	EIA	---
20	02001.000639/2013-33	Sistema de Distribuição de Energia Elétrica 69 KV Laranjal do Jari/Monte Dourado/LI 1127/2016	RAS	---
21	02022.000327/2014-6	Perfuração Marítima nos blocos FZA-M-57, 86, 88, 125 e 127, na Bacia da Foz do Amazonas	EIA	Em análise – Audiências públicas realizadas
22	02022.000336/2014-53	Perfuração Marítima nos blocos FZA-M-59, na Bacia da Foz do Amazonas	EIA	Em análise – Audiências públicas realizadas
23	02022.000390/2014-07	Perfuração Marítima nos blocos FZA-M-90, na Bacia da Foz do Amazonas	EIA	Em análise

Legenda: AIA – Avaliação de Impacto Ambiental, EIA – Estudo de Impacto Ambiental, PCA – Plano de Controle Ambiental, RAS – Relatório Ambiental Simplificado.

Fonte: Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal do IBAMA (2018).

Dos vinte e três (23) processos de licenciamento ambiental conduzidos pelo IBAMA, prevalecem as atividades de infraestrutura rodoviária e de energia (11), seguidos de mineração (09), e outros de menor importância quanto à significância dos impactos (03) (Figura 4).

Figura 4 – Processos de licenciamento ambiental federal no Amapá por atividade



Fonte: Elaboração dos autores com base no Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal do IBAMA (2018).

Com relação à atividade de infraestrutura rodoviária, chama atenção o licenciamento ambiental da pavimentação da BR-156 que se prolonga por mais de 20 anos, com diferentes iniciativas de protocolos sobre o mesmo objeto, inferindo percepções de descontinuidades e ausência de planejamento governamental.

No setor de infraestrutura de energia, o licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica Santo Antônio no Rio Jari exerce maior atenção quanto aos procedimentos de controle e monitoramento pós-licenciamento, seguido das obras vinculadas às linhas de transmissão.

No setor de mineração, três (03) processos de licenciamento ambiental de atividades de petróleo e gás na costa marítima do Amapá suscitam atenção pelo seu caráter diferenciado de gestão na estrutura do IBAMA e pela significância dos impactos. Estes processos encontram-se com pendências e incertezas para a emissão da licença ambiental (IBAMA, 2018). Os demais licenciamentos do setor de mineração não apresentam informação na base de dados e encontram-se sem movimentação.

No âmbito estadual não existe uma base de dados informatizada sobre o licenciamento ambiental, demonstrando o atraso da política ambiental e dos procedimentos de transparência pública do Estado. Segundo registros de 2018, obtidos em pesquisa no acervo do órgão estadual de meio ambiente, existem doze (12) processos de licenciamento submetidos à EIA (Quadro 4).

Quadro 4 – Processos de licenciamento ambiental submetidos à EIA obtidos em pesquisa no acervo do órgão estadual de meio ambiente do Amapá

<b>Nº</b>	<b>Empreendimento</b>	<b>Ano – Responsável</b>
1	Mineração de Tantalita	Processo de 2002 – Minerais e Metais Comércio e Indústria
2	Revitalização do Setor Comercial – Portuário de Santana	Processo de 2003/ – Prefeitura Municipal de Santana
3	Silvicultura	Processo de 2004 – AMCEL
4	Ampliação do Aeroporto Internacional de Macapá	Processo de 2006 – Governo do Amapá
5	Terminal de Minérios e Metálicos do Amapá	Processo de 2006 – Mineração MMX
6	Projeto Amapari – Expansão Minério de Ferro da MPBA	Processo de 2006 – Mineração MMX
7	PCH Capivara	Processo de 2008 – Amapari Energia
8	Projeto Tracajatuba	Processo de 2010 – Zamapá Mineração
9	UHE Ferreira Gomes	Processo de 2010 – Odebrecht – transferido para Alupar
10	UHE Cachoeira Caldeirão	Processo de 2011 – Odebrecht – transferido para EDP
11	Terminal Portuário de Uso Privativo – TPUP e Unidade Industrial para Armazenamento e Beneficiamento de Grãos – Ilha de Santana	Processo de 2012 – Cianport
12	Regularização Obra Fibra Óptica Estado do Amapá (Delegado pelo IBAMA a SEMA/AP pelo ACT 02/2014)	Processo de 2013 – Telemar

Fonte: Acervo do órgão estadual de meio ambiente do Amapá (2018).

A análise comparativa dos processos permite aferir o caráter embrionário de modernização do licenciamento ambiental no Amapá. Enquanto o IBAMA disponibiliza os processos *on-line*, o órgão ambiental do estado do Amapá ainda mantém tudo em condição material, o que implica invariavelmente em pouca transparência, morosidade e excesso de burocracia.

A Lei Complementar 140/2011, que se propôs a clarear as competências da União, dos Estados e Municípios em matéria ambiental, não resolveu questões políticas em relação à implementação de boas práticas de licenciamento ambiental. No caso do Amapá, a considerar os problemas de transparência do licenciamento ambiental, é necessária profícua cooperação União-Estado para que o instrumento supere o dilema de entrave ou de decisão meramente política.

De fato, casos citados por Chagas (2013) em que o licenciamento ambiental conduzido pelo Estado adentrou o campo das abordagens de negociações políticas não vinculadas aos impactos, principalmente aqueles relacionados a interesses políticos partidários, colocam o IBAMA ou mesmo o Ministério Público em constante alerta quanto à autonomia da política ambiental do Estado.

Quando particularizado, o instrumento do licenciamento ambiental prescinde de modernização tecnológica uniforme entre os entes federados. A iniciativa do Portal Nacional de Licenciamento Ambiental (PNLA), ferramenta disponibilizada pelo MMA, pouco impulsionou o cumprimento da Lei 10.650/2003, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

Além de maior transparência, o fortalecimento dos vínculos entre o licenciamento ambiental e outros instrumentos da política ambiental, sobretudo o ZEE e a AAE, é defendido por Agra Filho (2014, p. 156), Ribeiro (2015, p. 25) e Sánchez (2017, p. 174). Em estados com tantas singularidades ambientais e sociais como o Amapá, e a considerar que o número de licenciamentos ambientais de maior complexidade submetidos à EIA pode-se “contar nos dedos da mão”, o ZEE e a AAE deveriam receber maior atenção política enquanto alternativa de planejamento e de mediação de potenciais conflitos.

## Considerações finais

O Licenciamento Ambiental é um dos mais importantes instrumentos de política ambiental do Brasil, mas se ressentiu de um esforço de renovação e de integração, sob o risco de sua desconstrução e flexibilização normativa. A renovação passa pela sua modernização tecnológica e celeridade, como se observa pelos esforços do MMA e do IBAMA em disponibilizar os processos em plataforma *on-line* para consulta pública e em cumprir prazos legais. Outras variáveis também apresentam implicações neste processo, como a existência de recursos humanos qualificados e a autonomia técnica.

O Licenciamento Ambiental de alta complexidade, suscetível à apresentação de EIA, traz em seu bojo a necessidade de aferir entendimentos prévios, com a população a ser afetada, sobre o conceito de impacto ambiental, com objetivo de priorizar o que realmente importa no licenciamento quando da identificação e avaliação dos impactos socioambientais de determinada atividade econômica, mesmo reconhecendo que este caminho não segue a trajetória tecnocrática, pouco democrática, dos procedimentos e normas que regulam o instrumento.

No caso do Amapá, estado amazônico dos mais sociobiodiversos, que apresenta 70% de seu território transformado em áreas protegidas, incluindo unidades de conservação e terras indígenas, a situação do licenciamento ambiental é mais complexa e com forte potencial para conflitos cíclicos infundáveis, em que pese o baixo número de processos de licenciamento ambiental em curso.

Verifica-se ainda que a maioria dos processos se arrastam por longos anos, alguns com ausência de movimentação protocolar, estes quase sempre relacionados a alguma obra pública que parece avançar, à medida da liberação de recursos federais por emendas parlamentares, demonstrando a ausência de planejamento estratégico. As obras públicas iniciam, mas não se tem a mínima ideia de quando será finalizada, com repercussão negativa ao controle ambiental.

Também se observa no Amapá a existência de licenciamentos de atividades destinadas à exploração de recursos naturais que apresentam rigidez locacional (mineração, construção de hidrelétricas, exploração de petróleo etc.). Estes são mais céleres e com melhor acompanhamento sistemático dos órgãos ambientais de controle ambiental, em que pese

escassas informações pós-licenciamento ambiental, quando de fato afloram conflitos decorrentes de impactos socioambientais negligenciados.

Uma das alternativas para a melhoria do sistema de licenciamento ambiental, entendido como potencial contribuinte ao desenvolvimento, passa pela (re)valorização do ZEE e pela aplicação e integração com a AAE, de modo a instruir o processo de planejamento público quanto à identificação de vulnerabilidades socioambientais regionais e da sempre delicada delimitação das áreas de influência dos impactos de determinadas atividades econômicas.

Referido caminho é longo, pela frágil componente política do ZEE e pelos tímidos avanços da AAE no país. Mas, a considerar estados com poucos processos de licenciamento de alta complexidade, como no caso do Amapá, e ainda as especificidades socioambientais que constituem o território e suas territorialidades, investimentos no ZEE e em AAE possibilitam a superação do dilema desenvolvimento e preservação pelo planejamento estratégico.

A contribuição da política ambiental ao desenvolvimento também requer alguma radicalidade democrática. É sabido o quanto os instrumentos da política ambiental são tecnocráticos e descontextualizados das realidades onde operam. Isto reduz a política ambiental à condição de entrave ao desenvolvimento ou ainda a intermináveis processos judiciais.

Os instrumentos da política ambiental têm sido mais reativos do que proativos e, desta forma, submergido à condição subalterna dos ciclos econômicos. No caso do Licenciamento Ambiental, que se encontra sob ameaça de flexibilização e descredenciamento no Brasil, a sua sobrevivência pública parece estar associada à busca de maior integração com outros instrumentos e de maior inserção aos mecanismos de controle social para, desta forma, se aferir alguma hipótese de sua contribuição ao desenvolvimento, mesmo reconhecendo que este conceito é polissêmico e multidimensional.

## **Referências**

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE – ABEMA. **Novas propostas para o licenciamento**

**ambiental no Brasil.** Organização José Carlos Carvalho. Brasília: ABEMA, 2013.

AGRA FILHO, S. S. **Planejamento e Gestão Ambiental no Brasil:** os Instrumentos da Política de Meio Ambiente. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

AMAPÁ. Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá. **Atlas do Zoneamento Ecológico-Econômico da Área Sul do Estado do Amapá.** Macapá: IEPA, 2000.

AMAPÁ. Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá. **Laranjal do Jari:** Realidades que devem ser conhecidas. Macapá: IEPA, 2004. Disponível em:  
<http://www.iepa.ap.gov.br/biblioteca/publicacoes/laranjal-do-jari-web.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2018.

AMAPÁ. Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá. **Macrodiagnóstico do Estado do Amapá:** Primeira Aproximação do ZEE. Macapá: IEPA, 2002.

AMAPÁ. Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá. **Mazagão: Realidades que devem ser conhecidas.** Macapá: IEPA, 2005. Disponível em:  
[http://www.iepa.ap.gov.br/not/publicacoes/mazagao\\_final.pdf](http://www.iepa.ap.gov.br/not/publicacoes/mazagao_final.pdf). Acesso em: 29 set. 2018.

AMAPÁ. Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá. **Zoneamento Socioambiental do Cerrado do Estado do Amapá.** Macapá: IEPA: EMBRAPA, 2016. Disponível em:  
[http://www.iepa.ap.gov.br/biblioteca/publicacoes/relatorio\\_cerrado\\_2016\\_17.pdf](http://www.iepa.ap.gov.br/biblioteca/publicacoes/relatorio_cerrado_2016_17.pdf). Acesso em: 29 set. 2018.

ARRUDA JUNIOR, P.; ANDRADE, R. C. Licenciamento Ambiental: Aspectos Gerais sobre o Instituto e a (In)Eficaz Lei Complementar 140/2011. *In:* RIBEIRO, J. C. J. **Licenciamento Ambiental:** Herói, Vilão ou Vítima. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. p. 110-128.

BECKER, B. K.; EGLER, C. A. G. **Detalhamento da metodologia para execução do zoneamento ecológico-econômico pelos estados da Amazônia Legal.** Rio de Janeiro: Convênio SAE/MMA/LAGET/UFRJ, 1996.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal**. Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação Ambiental Estratégica**. Brasília: MMA/SQA, 2002.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa Amazônia Sustentável**. Resumo Executivo. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério de Ciência e Tecnologia. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Um projeto para a Amazônia no século 21: desafios e contribuições**. Brasília, 2009.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado Nº 168/2018**. Regulamenta o licenciamento ambiental previsto no inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal e dispõe sobre a avaliação ambiental estratégica. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132865>. Acesso em: 07 jan. 2019.

CHAGAS, M. A. **Gestão Ambiental no Amapá: Evolução e Contribuição do Subprograma de Política de Recursos Naturais do PPG7**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

DOMINGUES, J. M.; PONTUAL, A. C. Responsabilidade ambiental e esfera pública na América Latina. In: DOMINGUES, J. M. **Aproximações à América Latina: desafios contemporâneos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. p. 141-166.

EGLER, P. C. G. Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica. **Parcerias Estratégicas**, v. 6, n. 11, 2011. Disponível em: [http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias\\_estrategicas/article/view/166](http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/166). Acesso em: 20 set. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. **Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal**, 2018. Disponível em: <https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/>. Acesso em: 04 jan. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. **Parecer Técnico nº 215/2018-COEXP/CGMAC/DILIC**. Atividade de Perfuração Marítima nos Blocos FZA-M-57, FZA-M-86, FZA-M-125, FZA-M-127, Bacia da Foz do Amazonas. Disponível em:

[https://www.ibama.gov.br/phocadownload/notas/2018/SEI\\_IBAMA%20-%203786870%20-%20Parecer%20Tecnico.pdf](https://www.ibama.gov.br/phocadownload/notas/2018/SEI_IBAMA%20-%203786870%20-%20Parecer%20Tecnico.pdf). Acesso em: 04 jan. 2019.

MILARÉ, E. Estudo prévio de impacto no Brasil. In AB’SABER, A. N.; MÜLLER-PLATEBERG, C. (Org.). **Previsão de impactos**. 2. ed. São Paulo: USP, 2006. p. 51-80.

MILARÉ, L. T. **O Licenciamento Ambiental**: Contribuições para um marco legislativo à luz do pacto federativo ecológico instituído pela Lei Complementar 140/2011. 319 p. 2016. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica**: Guia de Boas Práticas na Cooperação para o Desenvolvimento. Paris: OECD, 2012. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264175877-pt>. Acesso em: 12 out. 2018.

PELLIN, A. *et al.* Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil: considerações a respeito do papel das agências multilaterais de desenvolvimento. **Revista Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 16 n. 1, p. 27-36, jan./mar. 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-41522011000100006>. Acesso em: 10 dez. 2018.

RIBEIRO, J. C. J. O Que é Licenciamento Ambiental. In: RIBEIRO, J. C. J. (Org.). **Licenciamento Ambiental**: Herói, Vilão ou Vítima. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. p. 02-26.

RIBEIRO, J. C. J.; MOTA, M. L. R. O Significativo Impacto Ambiental. In RIBEIRO, J. C. J. (Org.). **Licenciamento Ambiental**: Herói, Vilão ou Vítima. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. p. 42-50.

SÁNCHEZ, L. E. Por que não avança a avaliação ambiental estratégica no Brasil? **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, jan./abr., 2017. Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890015>. Acesso em: 04 dez. 2018.

SERRA, C. **Tragédia em Mariana: a história do maior desastre ambiental do Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SOUSA, J. A. S. **O Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico para a Amazônia Legal e a sustentabilidade: aspirações e realidades**. 409 p. 2008. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, 2008.

THEODORO, S. H.; BARROS, J. G. C. Política Nacional do Meio Ambiente: conquistas e perspectivas. In THEODORO, S. H. (org.). **Os 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente: conquistas e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.

---

<sup>34</sup> Artigo publicado na Revista de Geografia e Ordenamento do Território. DOI: <http://dx.doi.org/10.17127/got/2019.17.001>

<sup>35</sup> Homepage de Maria do Rosário Partidário: <http://www.civil.ist.utl.pt/~mrp>.

## ***Pós-Licenciamento Ambiental***

*[...] Etapa do licenciamento ambiental subsequente a cada licença emitida.*

(MARCO ANTONIO CHAGAS)

## ***Plano de Gestão Ambiental***

*[...] Ações planejadas em longo prazo como desdobramento dos resultados do pós-licenciamento ambiental.*

(MARCO ANTONIO CHAGAS)

**PÓS-LICENCIAMENTO AMBIENTAL:  
ONDE FORAM APLICADOS OS R\$100 MILHÕES DOS PLANOS  
BÁSICOS AMBIENTAIS DAS HIDRELÉTRICAS INSTALADAS NO  
ESTADO DO AMAPÁ?<sup>36</sup>**

*Marco Antonio Chagas  
Ricardo Ângelo Pereira de Lima  
Marcelo José de Oliveira*

## **Introdução**

O Brasil sempre pautou o debate sobre desenvolvimento sem considerar os significados de natureza e de meio ambiente, desde percepções mais existencialistas da ecologia profunda até possibilidades de sua dominação, subjugada pelo desenvolvimento equilibrado, includente, sustentável, entre outros adjetivos modistas.

No campo circunscrito às derivações desenvolvimentistas e em pleno regime político de ditadura militar (1964-1985), o Governo Brasileiro concebeu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) (Lei n.º 6.938/81), incluindo o Licenciamento Ambiental e a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) entre os 13 instrumentos para sua implementação.

Alguns destes instrumentos foram submetidos a regulamentações e forjaram a estrutura institucional pública de meio ambiente. Outros instrumentos foram praticamente esquecidos ou desconsiderados. No caso do licenciamento e da AIA, o amparo legal se efetivou em matéria constitucional (artigo 225), em resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) (n<sup>os</sup> 01/1986 e 237/97) e em Lei complementar (140/2011).

Vários estudos sobre licenciamento ambiental demonstram a deficiência deste instrumento no efetivo controle dos impactos socioambientais, principalmente dos grandes empreendimentos, como as hidrelétricas implantadas na Amazônia (CASTRO *et al.*, 2014; FEARNSSIDE, 2015; 2016).

Desde 2004 tramita no Congresso Nacional uma proposta de Lei Geral do Licenciamento Ambiental (Projeto de Lei nº 3729/2004), a qual traz algumas novidades promissoras, sobretudo relacionadas à gestão da informação. Todavia, no seu conjunto possui diversos problemas conceituais, contradições, omissões e dissonâncias em relação às boas práticas internacionais (FONSECA *et al.*, 2019).

Este artigo desdobra o entendimento do licenciamento, consubstanciado no conceito de “Pós-Licenciamento Ambiental”. Em princípio, o referido conceito se faz entender a partir das relações sinérgicas e participativas que convergem para resultados enunciados em forma de boas práticas institucionais de gestão ambiental.

O licenciamento das hidrelétricas Ferreira Gomes e Cachoeira Caldeirão no estado do Amapá, com ênfase nos Planos Básicos Ambientais (PBAs), permite situar analiticamente o conceito de Pós-Licenciamento Ambiental e, desta forma, propor ajustes institucionais para além dos vínculos normativos propostos no Projeto de Lei que trata do instrumento da política ambiental.

## **Metodologia**

O artigo desenvolve o conceito de Pós-Licenciamento Ambiental, metodologicamente formulado com base em experiência empírica dos autores e em análise crítica de boas práticas do licenciamento ambiental. A fundamentação teórica teve como foco a revisão da literatura que trata de iniciativas de sistematização de dados sobre licenciamento ambiental, na disponibilização ao acesso público e na revisão normativa consubstanciada na proposta de uma lei geral (Projeto de Lei nº 3729/2004).

A opção pelo estudo de caso se deve a um conjunto de fatos genéricos que, de alguma forma, evidenciam aspectos técnicos e políticos relacionados à implantação de empreendimentos de significativos impactos ambientais na Amazônia. Deste modo, relata-se o processo de Licenciamento Ambiental de duas hidrelétricas no Amapá, consubstanciado nos compromissos vinculados às licenças emitidas, principalmente a de instalação. Buscou-se uma análise crítica dos Programas Socioambientais

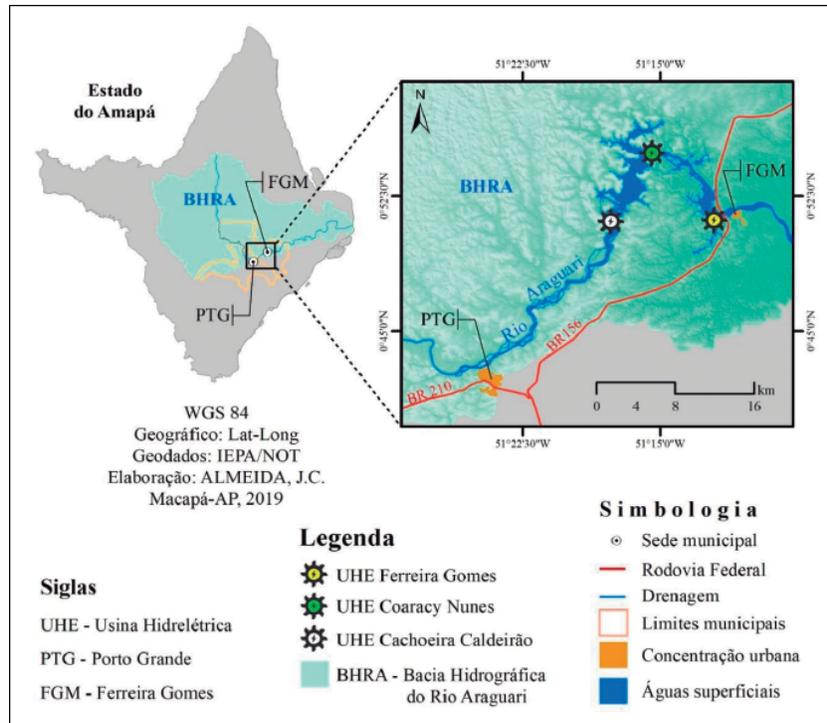
(PSAs) constantes nos Programas Básicos Ambientais (PBAs) das hidrelétricas.

A pesquisa se concentrou em documentos que comunicam as ações ambientais implementadas pelos empreendedores, como: sites das empresas responsáveis pelas hidrelétricas, relatórios de monitoramento e de sustentabilidade, entre outros. Estas informações constituem elementos de análises que dão sustentação conceitual ao Pós-Licenciamento Ambiental.

É importante destacar que o órgão ambiental licenciador do estado do Amapá não disponibiliza informações *on-line* sobre os processos de Licenciamento Ambiental. O Amapá não cumpre a lei da transparência ambiental (Lei n.º 10.650/2003), pois, no site institucional a inserção é limitada a algumas licenças emitidas no período de 2014 a 2018 (IMAP, 2019). Desta forma, alguns pareceres processuais foram capturados de arquivos diversos, tanto dos autores quanto de colaboradores que também pesquisam sobre o tema.

Sobre os empreendimentos hidrelétricos analisados (Ferreira Gomes e Cachoeira Caldeirão)<sup>37</sup>, estes foram implantados na bacia do Rio Araguari, entre os municípios de Ferreira Gomes e Porto Grande, no estado do Amapá. Neste trecho do rio existe também uma hidrelétrica em operação desde a década de 1970, a Coaracy Nunes (Figura 1).

Figura 1 – Hidrelétricas no Rio Araguari, município de Ferreira Gomes – Amapá



Fonte: Elaborado pelo geógrafo Jodson Almeida.

A bacia hidrográfica do Rio Araguari corresponde a 1/3 da área total do estado do Amapá (45.000 km<sup>2</sup>) e constitui o principal sistema de regulação do clima e da biodiversidade regional. O curso inferior do rio é caracterizado por uma extensa planície que deságua no Oceano Atlântico. Este trecho do rio vem apresentando intensas modificações hidrodinâmicas, com causas que se confrontam entre explicações de ordem natural (evolução geológica de rio de planície) e antrópica (mineração, hidrelétrica, bubalinocultura) (CHAGAS; SANTOS; CUNHA, 2015; SANTOS, 2006; 2012; SANTOS; CUNHA; CUNHA, 2017).

## Conceito de pós-licenciamento ambiental e sua problematização

Objetivamente, o Pós-Licenciamento Ambiental se refere às etapas de acompanhamento dos compromissos vinculados aos processos de emissão das licenças: Prévia – LP, de Instalação – LI, e de Operação – LO, com foco

em desempenho e resultados. Trata-se dos desdobramentos dos estudos ambientais, das deliberações das audiências públicas, das condicionantes das licenças e de outros acordos voluntários, respeitada a discricionariedade da autoridade ambiental competente.

No atual Sistema de Licenciamento Ambiental, uma vez comprovado o cumprimento dos condicionantes das licenças ou de sua implementação, avança-se para as etapas subsequentes do Licenciamento Ambiental Trifásico adotado no Brasil (LP, LI e LO). O objetivo é comprovar a viabilidade socioambiental da atividade ou empreendimento submetido ao Licenciamento Ambiental, de modo que a melhoria contínua do processo resulte em condições favoráveis à elaboração de um Plano de Gestão Ambiental.

O Pós-Licenciamento Ambiental resulta no Plano de Gestão Ambiental, construído como contributo de determinada atividade econômica ao desenvolvimento sustentável da região em que opera. Diferencia-se parcialmente do entendimento do Banco Mundial (2008), de Sánchez (2013) e de Ribeiro (2015) que o vinculam às etapas de acompanhamento/resultado das ações de controle dos impactos e não como sinergias que moldam um processo favorável ao Plano de Gestão Ambiental de longo prazo.

Por Plano de Gestão Ambiental subtende-se um conjunto de ações públicas e privadas que, em complementaridade, convergem para evitar impactos negativos, minimizá-los ou compensá-los, bem como potencializar os impactos positivos. O plano contribui para a credibilidade de determinada atividade ou empreendimento, construído desde as etapas de planejamento e prolongando-se por todo ciclo de vida do projeto ou até sua desativação, com foco na sustentabilidade.

O Pós-Licenciamento Ambiental é um campo negligenciado nas rotinas dos órgãos oficiais de controle ambiental e de frágil percepção por parte da população diretamente afetada e/ou interessada. A gênese destes problemas é cíclica. Inicia-se na elaboração do escopo ou termo de referência dos estudos ambientais, estendendo-se aos procedimentos metodológicos de identificação e avaliação dos impactos, às propostas de ações de controle dos impactos e, fundamentalmente, ao processo de acompanhamento e de avaliação dos resultados (ALMEIDA; MONTAÑO, 2017; BARRETO, 2012; SÁNCHEZ, 2013; RIBEIRO, 2015).

Acentua-se a problemática diante da ilusória expectativa da população de que as deficiências da gestão pública serão assumidas pelo empreendedor. Sob este aspecto, é comum a imposição de exigências de condicionantes no licenciamento ambiental desvinculadas dos impactos. Este é o principal motivo da resistência das empresas quanto à participação da população, pois, a ausência de políticas públicas, principalmente em regiões carentes, coloca o Pós-Licenciamento Ambiental em insegurança jurídica, optando-se, muitas vezes, por “atalhos e jeitinhos”.

Em sua face mais perversa, ingerências políticas transformam o Pós-Licenciamento Ambiental num balcão de negócios, onde os impactos são negligenciados diante de acordos de gabinete, pactuados diretamente entre o empreendedor e a autoridade ambiental. Nestes casos, ainda predominantes no Brasil, as populações afetadas pelos impactos são colocadas à margem do processo e o Pós-Licenciamento Ambiental tende a transformar-se em conflitos permanentes, quase sempre judicializados, com resultados em desfavor dos impactados por razões óbvias (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 509).

A participação e a transparência são questões positivas e favoráveis ao Pós-Licenciamento Ambiental e a uma possível transição para o Plano de Gestão Ambiental. As experiências apontam como boas práticas: i) informatização e disponibilização *on-line* dos processos em websites; ii) implantação de centrais de atendimento (*call center*); e iii) publicação de relatórios de comunicação (FONSECA; RESENDE, 2016). Fonseca *et al.* (2019) fazem referência a questões transversais relacionadas à eficiência administrativa, participação pública e credibilidade.

A problematização está centrada em creditar conceitualmente o Pós-Licenciamento Ambiental e em rastrear algumas boas práticas que podem potencializá-lo rumo à construção de um efetivo Plano de Gestão Ambiental. O estudo de caso do Licenciamento Ambiental de Hidrelétricas no Amapá fundamenta a crítica argumentativa em favor do Pós-Licenciamento Ambiental e evidencia fatos para maior verificação *a posteriori*.

## **Boas práticas de licenciamento ambiental adotadas no Brasil – a importância da**

# transparência ambiental

O Pós-Licenciamento Ambiental é um conceito novo que somente tem sentido se estiver associado a um conjunto de ações sistematizadas e integradas, que resulte em melhoria contínua do processo de licenciamento e em consequente construção de um Plano de Gestão Ambiental. Um dos alicerces deste processo é a transparência.

A falta de informação sistematizada e de transparência dos processos de Licenciamento Ambiental no Brasil são sintomas de um mesmo mal que afeta a administração pública brasileira em diferentes setores e escalas de atuação. O problema, entretanto, não reside em limitações tecnológicas, mas na descomplexização do dilúvio de informações geradas e das estratégias de sistematização para garantias de direitos ao acesso do cidadão.

Em tempos de crise da democracia representativa, a informação bem organizada e disseminada constitui um elemento essencial para outras formas de democracias, ou democracias complementares, como a participativa e a comunitária. Neste sentido, alinha-se a tese de que a garantia da transparência é insumo instrumental para a liberdade (SEN, 2010).

Entre as iniciativas pela transparência, a Carta da Terra (por exemplo), documento declaratório dos princípios para o desenvolvimento sustentável global, estabelece em seu ponto 13 que trata da democracia: “fortalecer as instituições democráticas em todos os níveis e proporcionar-lhes transparência e prestação de contas no exercício do governo, participação inclusiva na tomada de decisões e acesso à justiça” (DOWBOR, 2004, p. 6).

No âmbito da iniciativa denominada “Parceria para Governo Aberto” (ou OGP, do inglês *Open Government Partnership*), o compromisso 15, do 3o Plano de Ação do Brasil, fortalece o compromisso do governo para “transparência ativa” em matéria de meio ambiente, o que de certa forma impulsiona a Lei no 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

O Plano de Dados Abertos do Ministério do Meio Ambiente (PDA/MMA), vinculado aos compromissos setoriais do Governo Brasileiro com as iniciativas OGP e LAI, registra o atual estágio de abertura de dados

ambientais sistematizados para diferentes categorias de usuários e projetos para abertura de novos dados (MMA, 2017).

Segundo o PDA/MMA, atualmente três sistemas de dados ambientais estão disponibilizados em formato aberto para consulta parametrizada: 1) O Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC); 2) O Sistema Nacional de Informações Florestais (SNIF); e 3) O Portal Nacional de Licenciamento Ambiental (PNLA).

O PNLA é uma ferramenta disponibilizada pelo MMA para sistematizar e divulgar informações relacionadas aos procedimentos do licenciamento ambiental e facilitar o acesso público em todas as esferas de governo: federal, estadual e municipal. O PNLA tem por objetivo atender à Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

A plataforma do PNLA foi desenvolvida através de uma parceria entre o MMA e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). O portal se apresenta com limitações integrativas de dados, sobretudo dos estados e municípios, possivelmente pelo caráter ainda embrionário de alimentação, ausência de uniformidades de procedimentos e outras dificuldades inerentes a prazos e decisão política colaborativa no âmbito do PNLA.

Uma questão delicada refere-se a casos de corrupção e irregularidades associados a processos de Licenciamento Ambiental no Brasil. Em geral, a ausência de mecanismos de controle social e de transparência na administração pública aumenta as possibilidades de corrupção. Em todo caso, há pressupostos de que a corrupção é consequência da incompatibilidade entre os ritos do Licenciamento Ambiental e o tempo dos negócios, como evidenciado por Serra (2018) em relação aos arranjos céleres do licenciamento da barragem da Mineradora Samarco, em Mariana, Minas Gerais.

Serra (2018, p. 124) conclui:

*A investigação do MPMG sobre o licenciamento da barragem jogou luz sobre o ambiente político-institucional em que megaempreendimentos com potencial poluidor conseguem autorização para funcionar, ignorando ou contornando exigências legais e contando para isso com a complacência e a ineficiência dos que deveriam zelar pela segurança da população e pela proteção ao meio ambiente.*

A ONG Transparência Brasil divide o combate à corrupção em quatro eixos: 1) Prevenção, 2) Controle Interno, 3) Controle Externo, e 4) Controle

Social. A Prevenção envolve reformas institucionais que diminuem as janelas de oportunidade para que a corrupção aconteça. O Controle Interno, grosso modo, é voltado para ações do próprio Executivo para coibir atos de corrupção; o Controle Externo envolve órgãos fora do Executivo, como Congresso, Tribunais de Contas e Ministérios Públicos; o Controle Social é a sociedade fiscalizando o poder público.

Em complementaridade, a aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI de 2011) pode jogar luz no que está funcionando e no que não funciona na política ambiental brasileira, facilitando a confiança e o controle social, além de tornar os processos de licenciamento mais céleres, objetivos e eficientes quanto aos resultados do Pós-Licenciamento Ambiental.

Entre as boas práticas adotadas, a Plataforma *on-line* de Licenciamento Ambiental, desenvolvida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), vem disponibilizando dados dos processos em curso (IBAMA, 2019). Esta ferramenta tem atendido, parcialmente, o direito constitucional de acesso à informação e normas regulamentadoras. Em parte, pelo caráter ainda precário de disponibilização das informações em tempo hábil e atualizações que permitam o acompanhamento célere dos processos pelo público.

A plataforma *on-line* foi implantada pelo IBAMA em 2008 e batizada de Sistema de Informações sobre o Licenciamento Ambiental (SISLIC). Tem suporte legal na Instrução Normativa nº 184/2008, alterada pela Instrução Normativa nº 14/2011, que define os procedimentos do Licenciamento Ambiental Federal para maior qualidade, agilidade e transparência, prevendo ainda, entre outros, o envolvimento dos órgãos estaduais de meio ambiente.

O SISLIC possibilita o acesso público aos licenciamentos de competência do IBAMA, mas devido à complexidade e volume dos protocolos, ainda demonstra lacunas temporais de informações e mesmo ausências. Uma das questões obscuras é como se dará a migração dos dados entre o SISLIC e o novo Portal Federal (PNLA), a considerar relações programáticas diferenciadas de objetivos e conteúdos.

Fonseca e Resende (2016) realizaram estudos pioneiros sobre as boas práticas de licenciamento ambiental nos estados brasileiros. Os autores demonstraram que os sistemas informatizados apresentam enormes disparidades regionais quanto à funcionalidade e, em termos gerais, ainda

estão em estágio embrionário no desenvolvimento de sistemas ágeis, simplificados e informatizados de triagem, escopo, análise, participação social e acompanhamento dos processos.

No caso do órgão estadual do Amapá<sup>38</sup> responsável pelo Licenciamento Ambiental, apesar de dispor de um site institucional ([www.imap.ap.gov.br](http://www.imap.ap.gov.br)), as boas práticas são classificadas como “raras” ou incipientes por Fonseca e Resende (2016). Ao consultar o site citado verifica-se a inexistência de sistema específico para o instrumento, se resumindo a disponibilizar algumas informações genéricas sobre licenciamento e licenças ambientais.

Para subsidiar um melhor entendimento sobre o Pós-Licenciamento Ambiental aplicado ao estudo de caso proposto neste artigo (hidrelétricas no Amapá), resgatam-se os pressupostos que deram origem aos empreendimentos, desde a etapa do inventário até a obtenção da licença de operação.

## **Inventários hidrelétricos: o caso do Amapá**

O primeiro inventário hidrelétrico do Amapá teve origem em 16 de dezembro de 1996 com a assinatura do Termo de Convênio entre as Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A (ELETRONORTE) e o antigo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), com a interveniência das Centrais Elétricas Brasileiras S.A (ELETROBRAS) e da Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amapá. O objetivo do referido convênio foi a realização de inventários hidrelétricos nas bacias dos rios Araguari, Cassiporé, Calçoene, Amapá Grande, Tartarugal Grande e Tartarugalzinho (Sub-bacia 30).

O inventário do Rio Araguari foi aprovado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) em 16 de dezembro de 1999; e das demais bacias em 17 de julho de 2000. Na bacia do Rio Araguari foi inventariado seis aproveitamentos hidrelétricos, a saber: 1) Ferreira Gomes; 2) Coaracy Nunes II; 3) Cachoeira Caldeirão; 4) Bambu; 5) Água Branca; e 6) Porto da Serra, totalizando um potencial gerador de 602 MW de energia (Quadro 1). Nos demais rios foram inventariadas 13 pequenas hidrelétricas, com um potencial de cerca de 63 MW de energia.

Quadro 1 – Hidrelétricas inventariadas no Rio Araguari, Amapá

<b>Hidrelétrica</b>	<b>Potência</b>
Hidrelétrica Ferreira Gomes	153 MW
Hidrelétrica Cachoeira Caldeirão	134 MW
Hidrelétrica Coaracy Nunes II	104 MW
Hidrelétrica Bambu	84 MW
Hidrelétrica Água Branca	73 MW
Hidrelétrica Porto da Serra	54 MW
<b>Total</b>	<b>602 MW</b>

Fonte: Eletronorte (1999).

As hidrelétricas estudadas foram identificadas e ordenadas levando-se em consideração a viabilidade energética e ambiental dos projetos, como, por exemplo, a distância de Unidades de Conservação e a melhor relação potência/reservatório. Sob estas condições, as hidrelétricas Ferreira Gomes e Cachoeira Caldeirão foram as que apresentaram maior viabilidade, seguida pela Coaracy Nunes II. Esta última trata-se da repotencialização da usina homônima operada pela Eletronorte desde 1976.

O médio trecho da bacia hidrográfica do Rio Araguari, onde se situam as hidrelétricas, apresenta um desnível de 54,40 metros em 42 km de extensão, o que resulta num gradiente médio de 1,297 m/km, indicador bastante atraente para aproveitamentos hidrelétricos.

Com a integração ao Sistema Interligado Nacional (SIN) pelo Linhão de Tucuruí, o Amapá tornou-se um estado com potencial para investimentos em construção de hidrelétricas. Assim, a hidrelétrica Ferreira Gomes foi inserida no leilão realizado pela ANEEL em 2010 e a hidrelétrica Cachoeira Caldeirão em 2012, e vencidas pelas empresas Alupar e Energia de Portugal (EDP), respectivamente. Entretanto, o Licenciamento Ambiental das hidrelétricas iniciou bem antes do leilão por manifestação de interesse da empresa Odebrecht.

# **Licenciamento ambiental das UHEs Ferreira Gomes e Cachoeira Caldeirão no Amapá**

Os processos de Licenciamento Ambiental das hidrelétricas Ferreira Gomes e Cachoeira Caldeirão iniciaram conjuntamente em 01/09/2008 sob os auspícios da Odebrecht, com o protocolo do requerimento de solicitação das respectivas licenças prévias junto ao órgão estadual de meio ambiente do Amapá (Processos SEMA 32.000-1047/2008 e SEMA 32.000-1046/2008).

A Odebrecht foi a empresa responsável pelos Estudos de Impactos Ambientais (EIAs) que levaram à expedição das licenças prévias dos empreendimentos hidrelétricos. No caso da hidrelétrica Ferreira Gomes, o PBA que deu origem à licença de instalação também foi contratado pela Odebrecht. As licenças prévias dos empreendimentos hidrelétricos foram emitidas pelo órgão ambiental do Amapá em nome da Odebrecht. Contudo, a empresa não participou dos leilões de energia dos respectivos aproveitamentos hidrelétricos.

O Governo do Amapá, a Odebrecht e a população amapaense, sobretudo dos municípios diretamente afetados (Ferreira Gomes e Porto Grande), foram as partes envolvidas no processo de licenciamento prévio das hidrelétricas. As audiências públicas foram realizadas sob a responsabilidade da Odebrecht e cada parte se expôs diante de seus interesses – “relação frente a frente”. A desistência da Odebrecht em participar dos leilões das hidrelétricas (Ferreira Gomes e Cachoeira Caldeirão) foi extremamente negativa para a gestão ambiental, uma vez que desconstruiu vínculos objetivos e subjetivos firmados nas audiências e reuniões entre as partes.

O interesse da Odebrecht no leilão da ANEEL, em particular da hidrelétrica Ferreira Gomes, é fato comprovado pela iniciativa antecipada de elaboração do PBA. Mas isto somente aumentou a insegurança do processo de licenciamento ambiental, pois, posteriormente houve a alteração para a titularidade da empresa Alupar, vencedora do leilão. Ou seja, o PBA da hidrelétrica Ferreira Gomes iniciou sob a responsabilidade da Odebrecht e foi “repassado” para a Alupar, salientando a previsão de ressarcimento dos custos, conforme disposto no § 3.º, artigo 28, da Lei Federal n.º 9.427/1996.

Não se conhece os motivos da desistência da Odebrecht em se habilitar para o leilão das hidrelétricas. Hipóteses apontam para o baixo preço de referências das hidrelétricas aferido pela ANEEL para o leilão, R\$ 83,00/MWh para a UHEFG e R\$ 101,00/MWh para a UHECC. Referidos preços não seriam economicamente viáveis, no entendimento da Odebrecht. As empresas Alupar e EDP foram as vencedoras do leilão, com preços ofertados de R\$ 69,82/MWh para a UHEFG e de R\$ 95,31/MWh para a UHECC, respectivamente.

Esta situação é inusitada quanto ao cálculo dos custos socioambientais<sup>39</sup>. É difícil encontrar uma explicação convincente para o fato de uma empresa, que não realizou os estudos de impactos, aferir custos socioambientais. É óbvio que estes custos tendem a ser subestimados no orçamento do empreendimento para leilão, ou mesmo estimados com base em modelos, o que aumenta a probabilidade de improvisos e negligências.

Além disto, as empresas apresentam perfis diferenciados quanto às suas práticas de gestão ambiental e de relação com a comunidade. No caso das hidrelétricas Ferreira Gomes e Cachoeira Caldeirão houve reuniões prévias às audiências públicas com a participação de representantes dos empreendimentos e da sociedade civil dos municípios diretamente afetados. Nestas reuniões ocorreram contatos diretos entre a Odebrecht e a população diretamente afetada para validação de possíveis protocolos de entendimentos. Estes procedimentos não vinculados ao processo de licenciamento foram perdidos pela entrada de outras empresas vencedoras do leilão de geração de energia.

Neste caso, o aprendizado aponta para a possibilidade de revisão do licenciamento prévio exigido para o leilão de hidrelétricas, de modo a evitar situações como a ocorrida no Amapá e em muitos outros casos similares. Comprovar a viabilidade ambiental de um empreendimento hidrelétrico antes do leilão deve ser uma atribuição da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), como previsto na Lei n.º 10.847/2004, artigo 4.º, inciso VI. E isto deve ser feito com bastante antecedência à habilitação ao leilão, de modo que as empresas interessadas possam estimar custos socioambientais mais reais.

Uma alternativa viável seria a regulamentação da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) em substituição da Avaliação Ambiental Integrada<sup>40</sup>, e sua obrigatoriedade de aplicação pelo planejamento governamental, considerando as indicações do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE).

Neste caso, a AAE deve atuar no contexto do debate sobre o desenvolvimento, consubstanciado em políticas, planos e programas governamentais, sendo detalhado pelo Estudo de Impacto Ambiental quando se tratar de projeto específico.

No caso das hidrelétricas do Amapá, a exigência de metodologia participativa para elaboração dos PBAs, como condicionante da licença prévia das hidrelétricas, pode ser interpretada como uma medida amenizadora das incertezas e desconfianças geradas pelo regulamento do licenciamento prévio ao leilão de energia (Quadro 2). Diante de novos responsáveis pelos empreendimentos, o PBA participativo pode ser interpretado como a possibilidade de ajustes dos compromissos firmados anteriormente pela Odebrecht.

Quadro 2 – Condicionantes das licenças prévias das hidrelétricas Ferreira Gomes e Cachoeira Caldeirão aplicados à elaboração participativa do PBA

<b>Hidrelétrica</b>	<b>Condicionante Licença Prévia</b>
Ferreira Gomes	2.2 – Cada programa do PBA deverá ser construído de forma participativa levando em consideração os envolvidos nas ações e deverá apresentar nível de detalhamento capaz de demonstrar a factibilidade de implementação das ações previstas na fase de instalação do empreendimento.
Cachoeira Caldeirão	2.3 – O PBA deverá ser elaborado de forma participativa, envolvendo as equipes do Governo do Estado do Amapá (GEA), das Prefeituras dos municípios atingidos, Ministério Público e a comunidade local.

Fonte: Organizado pelos autores.

Os PBAs das hidrelétricas implantadas no Amapá seguiram cronogramas diferenciados. O PBA da hidrelétrica Ferreira Gomes, elaborado sob os auspícios da Odebrecht, foi assumido integralmente e protocolado pela empresa Alupar<sup>41</sup> no órgão estadual de meio ambiente do Amapá em 2010 e deu origem a duas licenças de instalação em separado: 1ª) LI 0267/2010 para implantação do canteiro de obras e utilização das áreas de empréstimo; e 2ª) LI 0278/2010 para implantação de ensecadeira de primeira fase. A licença de instalação definitiva do empreendimento foi emitida em 2011 (LI

056/2011). Este procedimento, apesar de previsto pela Resolução CONAMA 237/97, artigo 9º, indica que o tempo dos negócios exerceu forte influência política no licenciamento do empreendimento.

Já o PBA da hidrelétrica Cachoeira Caldeirão foi elaborado e protocolado pela empresa EDP<sup>42</sup> em 2013, tendo a licença de instalação emitida no mesmo ano (LI 556/2013), após embates administrativos entre o empreendedor e o órgão ambiental. A principal divergência se deu pelo Parecer Técnico nº 01/2013, elaborado pelo Grupo de Trabalho responsável pela análise técnica do PBA e que fora instituído pelo Ato Conjunto 01/2013 – IMAP/SEMA.

O Parecer vinculou a análise do PBA da hidrelétrica Cachoeira Caldeirão a estudos complementares não realizados na etapa de licenciamento prévio. Alegou o Parecer que a ausência destes estudos comprometeria a avaliação dos programas socioambientais, implicando em “insegurança técnica e jurídica quanto à possibilidade de recondicionar as exigências anteriores” (AMAPÁ, 2013). De imediato, houve pedido de reconsideração do empreendedor, ancorado em recurso administrativo formulado pelo advogado Edis Milaré (EDP, 2013), uma das mais respeitadas autoridades em Direito Ambiental do Brasil. Menos de dois meses após o recurso da EDP, foi emitida a LI 556/2013, condicionando a apresentação do “PBA – Versão Final”.

A licença de operação da hidrelétrica Ferreira Gomes foi expedida em janeiro de 2013, quatro anos após o início do processo de Licenciamento Ambiental, o que demonstra a sua celeridade processual, possivelmente decorrente da compatibilização das licenças de instalação emitidas por etapas das obras do empreendimento.

Em relação à hidrelétrica Cachoeira Caldeirão, a licença de operação foi emitida somente em 2015, devido ao leilão posterior ao da hidrelétrica Ferreira Gomes e à consequente paralisação – “*stand by*” – dos protocolos de licenciamento pela Odebrecht, para priorização da hidrelétrica Ferreira Gomes, considerada o “filé” das hidrelétricas do Amapá pelos critérios de viabilidade técnico-econômica e ambiental (Quadro 3).

Quadro 3 – Licenças ambientais emitidas para as hidrelétricas Ferreira Gomes e Cachoeira Caldeirão

--	--	--

<b>Empreendimento/Licença</b>	<b>UHE Ferreira Gomes</b>	<b>UHE Cachoeira Caldeirão</b>
Leilão ANEEL	Leilão 03/2010	Leilão 06/2012
Licença Prévia	SEMA/IMAP 0040/2010	SEMA/IMAP 112/2012
Licença de Instalação	SEMA/IMAP 0267/2010 SEMA/IMAP 0278/2010 SEMA/IMAP 056/2011	SEMA/IMAP 556/2013
Licença de Operação	SEMA/IMAP 0040/2013	SEMA/IMAP 0237/2015

Fonte: Organizado pelos autores.

O prazo entre as licenças prévias e de operação das hidrelétricas Ferreira Gomes e Cachoeira Caldeirão foi de apenas 03 anos, tempo que pode ser considerado célere diante a média de 6,5 e 9 anos, estimados em estudos do Banco Mundial (2008) e do Instituto Acende Brasil (2018), respectivamente.

A celeridade processual do Licenciamento Ambiental das hidrelétricas analisadas coloca o estudo de caso em condição “fora da curva” e instiga a investigar os desdobramentos do Pós-Licenciamento Ambiental, principalmente com relação à emissão das licenças ambientais e das movimentações políticas que levaram à tomada de decisão para a implantação do empreendimento a partir do PBA.

A opção deste estudo pela análise do PBA instrumentaliza a possibilidade de críticas quanto à hipótese de que os empreendimentos concentram suas energias na etapa da licença prévia e negligenciam as subsequentes sob o apelo jurídico do rito processual vinculante, sem preocupações com resultados de médio e longo prazo.

## **Plano Básico Ambiental**

O Plano Básico Ambiental (PBA) deve ser elaborado segundo orientação metodológica do órgão ambiental responsável pelo processo de licenciamento. O Governo do Amapá não dispõe de termo de referência que instrua a elaboração destes Planos. Os PBAs das hidrelétricas em questão seguiram caminhos e tempos diferenciados de elaboração, respeitadas as condicionantes das licenças prévias, com destaque para a exigência de metodologia participativa.

O PBA é integrado por um conjunto de Programas Socioambientais (PSAs), planejados e estruturados em ações preventivas, mitigadoras e compensatórias dos impactos identificados nas etapas que antecedem a emissão da licença de instalação.

Desta forma, o esboço de um termo de referência para PBAs deve conter, no mínimo, uma estrutura lógica que permita seu monitoramento/acompanhamento para a aferição de resultados que possam subsidiar a construção do Plano de Gestão Ambiental.

O acompanhamento e avaliação dos resultados dos PBAs das hidrelétricas estão diretamente vinculados às ações dos PSAs, sendo assumidos como hipóteses de transparência e de boas práticas de gestão ambiental. Entretanto, não é propósito deste artigo avaliar a fundo os resultados dos PSAs, apesar da existência de lacunas de pesquisas neste sentido.

Os PSAs e respectivos custos estimados são aqui expostos apenas no sentido de validar a tese do Pós-Licenciamento Ambiental como potencial que facilita, a partir da transição de resultados acumulativos das sucessivas etapas do licenciamento ambiental, a construção do Plano de Gestão Ambiental.

## **Plano Básico Ambiental da Hidrelétrica Ferreira Gomes**

No Quadro 4 são apresentados os PSAs que constam no PBA da hidrelétrica Ferreira Gomes com seus respectivos custos.

Quadro 4 – Programas Socioambientais do PBA da hidrelétrica Ferreira Gomes

<b>PSAs do PBA da Usina Hidrelétrica Ferreira Gomes</b>	<b>Custos Estimados (R\$)</b>
<b>PSAs – Ambientais</b>	
Programa de Controle Ambiental das Obras e Construções	4.500.000,00
Programa de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD	700.000,00
Projeto de Inventário Florestal do Canteiro e do Reservatório	165.555,08
Plano de Resgate da Fauna	635.302,67
Plano de Resgate da Ictiofauna	526.459,20
Plano de Resgate de Invertebrados Aquáticos	46.100,00
Programa de Monitoramento da Qualidade da Água	953.787,78
Programa de Monitoramento Hidrossedimentológico	1.373.165,36
Programa de Monitoramento Meteorológico	253.911,10
Programa de Monitoramento Sismológico	209.300,00
Programa de Monitoramento da Fauna	1.133.853,00
Programa de Monitoramento e Conservação da Ictiofauna	930.809,00
Programa de Monitoramento de Invertebrados Aquáticos e Terrestres	272.260,00
Programa de Monitoramento de Vetores e Controle da Malária	2.094.906,00
Programa de Monitoramento da Vegetação Terrestre	496.380,00
Programa de Monitoramento de Macrófitas Aquáticas	418.653,00
Programa de Monitoramento Integrado da Fauna e Flora Terrestres	43.600,00
Programa Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório Artificial – Pacuera	1.447.156,00
Subtotal Programas Ambientais	16.201.198,30

<b>PSAs do PBA da Usina Hidrelétrica Ferreira Gomes</b>	<b>Custos Estimados (R\$)</b>
<b>PSAs – Socioeconômicos</b>	
Programa de Indenização de Terras e Benfeitorias	10.200.160,00
Programa de Prospecção e Resgate do Patrimônio Arqueológico	713.926,40
Programa de Qualificação de Mão de Obra e Estágio para Jovens	1.085.200,00
Programa de Apoio ao Turismo Sustentável em Ferreira Gomes	844.736,00
Programa de Fortalecimento de Fornecedores Locais	259.200,00
Programa de Apoio aos Agricultores familiares e Comunidades Ribeirinhas	497.096,00
Programa de Apoio a Projetos Esportivos e Culturais	312.400,00
Programa de Caracterização e Fomento da Atividade Pesqueira	428.800,00
Subtotal Programas Socioeconômicos	14.341.518,40
<b>PSAs – Programas Institucionais</b>	
Programa de Gestão Socioambiental Integrada	1.037.070,00
Programa de Apoio à Descentralização da Gestão Ambiental nos Municípios de Ferreira Gomes e Porto Grande	1.500.000,00
Programa de Suporte à Implantação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Araguari e do Sistema de Outorga dos Recursos Hídricos	360.000,00
Programa de Incentivo à Pesquisa	2.000.000,00
Programa de Apoio à Avaliação Estratégica da Bacia do Rio Araguari	60.000,00
Programa de Apoio à Elaboração de Planos Diretores de Ferreira Gomes e Porto Grande	600.000,00
Programa de Transferência de Tecnologia em Saneamento para Ferreira Gomes e Porto Grande	350.358,00
Programa de Comunicação Social	2.464.300,00
Projeto de Exposição Itinerante	266.983,00

<b>PSAs do PBA da Usina Hidrelétrica Ferreira Gomes</b>	<b>Custos Estimados (R\$)</b>
Subtotal Programas Institucionais	8.638.711,00
<b>PSAs – Estudos Complementares</b>	
Prospecção de Novas Alternativas para o Desenvolvimento de Ferreira Gomes e Porto Grande	Sem dados
Avaliação de Impacto Sobre a Infraestrutura Social e Produtiva	Sem dados
<b>Total Geral</b>	<b>39.181.427,70</b>

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Ecotumucumaque (2010).

Os custos estimados de investimentos nos PSAs da hidrelétrica Ferreira Gomes foram da ordem de 39 milhões de reais<sup>43</sup>. Os meios de acompanhamento e verificação dos resultados dos PSAs devem integrar a estrutura dos programas em itens específicos. Os PSAs não contêm referido item, com alguns indicando apenas que serão enviados relatórios ao órgão ambiental responsável pelo licenciamento.

Outra importante informação para a validação dos PSAs é o cumprimento da condicionante 2.2 da licença prévia que versa sobre adoção de metodologia participativa na elaboração dos programas. Os PSAs não apresentam detalhamento que possa verificar o cumprimento da condicionante, com alguns se reportando apenas à forma participativa de divulgação de resultados.

Em termos específicos, dois PSAs institucionais apresentam ações propositivas voltadas para transparência e boas práticas de gestão que possibilitam o acompanhamento e a avaliação dos resultados do PBA da hidrelétrica Ferreira Gomes, sendo eles: 1. Programa de Gestão Socioambiental Integrada (PGSI); e 2. Programa de Comunicação Social (PCS).

O PGSI foi proposto com objetivo de montar uma equipe para gerenciamento ambiental do PBA, de modo a estabelecer e controlar o

fluxo de informações para o público interno e externo em articulação com o PCS (ECOTUMUCUMAQUE, 2010). No site da empresa Ferreira Gomes Energia é possível encontrar relatórios periódicos dos programas. Não há informação que se possa avaliar o cumprimento do PGSI, somente citação de que “a empresa mantém o site periodicamente atualizado” (FGE, 2019).

Com relação ao PCS foram previstas três linhas de ações: 1.<sup>a</sup>) Centro de Informações; 2.<sup>a</sup>) Publicação sobre o Empreendimento; 3.<sup>a</sup>) Relatório de Sustentabilidade. Segundo os relatórios constantes no site da empresa, estas ações foram realizadas com os devidos ajustes inerentes à rotina local, com ações que se confundem entre a comunicação dos PSAs e atividades filantrópicas. Particular atenção é dada à edição única do Relatório de Sustentabilidade, previsto no PCS para ser estruturado no modelo *Global Reporting Initiative* (GRI). Em 2011, a empresa Ferreira Gomes Energia publicou a única versão do Relatório de Sustentabilidade, com pouco significado para o acompanhamento e avaliação dos resultados do PBA.

No Quadro 5 consta a cronologia dos relatórios contendo informações sistematizadas sobre os PSAs, disponibilizadas no site da empresa Ferreira Gomes Energia.

Quadro 5 – Relatórios dos PSAs da hidrelétrica Ferreira Gomes

<b>Data</b>	<b>Informação</b>	<b>Conteúdo</b>
10/06/2011	Relatório Trimestral Junho 2011	Relatório com informações sobre o andamento de 38 Programas do PBA. Não informa a estruturação da equipe prevista no PGSI. Apresenta informações sobre o Centro de Informações previsto no PCS.
10/09/2011	Relatório Trimestral Setembro 2011	Relatório com informações sobre o andamento de 38 Programas do PBA. Não informa a estruturação da equipe prevista no PGSI. Apresenta informações sobre atividades do Centro de Informações previsto no PCS.
10/12/2011	Relatório Trimestral Dezembro 2011	Relatório com informações sobre o andamento de 38 Programas do PBA. Não informa a estruturação da equipe prevista no PGSI. Apresenta informações sobre atividades do Centro de Informações previsto no PCS.

<b>Data</b>	<b>Informação</b>	<b>Conteúdo</b>
10/03/2012	Relatório Trimestral Março 2012	Relatório sem sumário com informações sobre alguns Programas do PBA.
10/04/2012	Relatório Mensal Abril 2012	Relatório com informações sobre o andamento de 38 Programas do PBA. Não informa a estruturação da equipe prevista no PGSI. Informa que a empresa criará um site. Apresenta informações sobre atividades do Centro de Informações e de outras estratégias de comunicação previstas no PCS.
10/05/2012	Relatório Mensal Maio 2012	Relatório com informações sobre o andamento de 38 Programas do PBA. Não informa a estruturação da equipe prevista no PGSI. Informa que contratou uma empresa para criação de um site. Apresenta informações sobre atividades do Centro de Informações e de outras estratégias de comunicação previstas no PCS, como a preparação de uma “Van Itinerante”.
10/07/2012	Relatório Mensal Julho 2012	Relatório com informações sobre o andamento de 38 Programas do PBA. Não informa a estruturação da equipe prevista no PGSI. Informa que contratou uma empresa para criação de um site. Apresenta informações sobre atividades do Centro de Informações e de outras estratégias de comunicação previstas no PCS, como a preparação de uma “Van Itinerante”.
10/08/2012	Relatório Mensal Agosto 2012	Relatório com informações sobre o andamento de 38 Programas do PBA. Não informa a estruturação da equipe prevista no PGSI. Informa que criou um site. Apresenta informações sobre atividades do Centro de Informações e de outras estratégias de comunicação previstas no PCS, como a preparação de uma “Van Itinerante”.
10/10/2012	Relatório Mensal Outubro 2012	Relatório com informações sobre o andamento de 38 Programas do PBA. Não informa a estruturação da equipe prevista no PGSI. Informa que o site está disponível na internet. Apresenta informações sobre atividades do Centro de Informações e de outras estratégias de comunicação previstas no PCS, como a preparação de uma “Van Itinerante”. Cita o Relatório de Sustentabilidade, mas sem data para publicação.

<b>Data</b>	<b>Informação</b>	<b>Conteúdo</b>
10/11/2012	Relatório Mensal Novembro 2012	Relatório com informações sobre o andamento de 38 Programas do PBA. Não informa a estruturação da equipe prevista no PGSI. Informa que o site está disponível na internet. Apresenta informações sobre atividades do Centro de Informações e de outras estratégias de comunicação previstas no PCS, como a preparação de uma “Van Itinerante”. Cita que iniciou a coleta de informações para elaboração do 1º Relatório de Sustentabilidade versão 2011, com previsão de divulgação em dezembro de 2012.
10/01/2013	Relatório Mensal Janeiro 2013	Relatório com informações sobre o andamento de 39 Programas do PBA. Sobre o PGSI faz referência ao site da empresa. Faz referência às seguintes ações do PCS: Van itinerante, Jornal informativo, Relatório de Sustentabilidade (em fase final de revisão) e Revista anual “Nossa Energia 2012”.
10/02/2013	Relatório Mensal Fevereiro 2013	Relatório com informações sobre o andamento de 39 Programas do PBA. Sobre o PGSI, faz referência ao site da empresa. Faz referência às seguintes ações do PCS: Van itinerante, Jornal informativo, Relatório de Sustentabilidade 2011 (concluído) e início da versão 2012 e Revista anual “Nossa Energia 2012”.
10/03/2013	Relatório Mensal Março 2013	Relatório com informações sobre o andamento de 39 Programas do PBA. Sobre o PGSI, faz referência ao site da empresa. Faz referência às seguintes ações do PCS: Van itinerante, Jornal informativo, Relatório de Sustentabilidade 2011 (concluído) e início da versão 2012, Revista anual “Nossa Energia 2012”.
15/07/2013	8º Relatório Trimestral de Meio Ambiente Junho 2013	Relatório com informações sobre o andamento de 39 Programas do PBA. Sobre o PGSI faz referência ao site da empresa. Faz referência às seguintes ações do PCS: 1º Relatório de Sustentabilidade 2011 (concluído), Revista anual “Nossa Energia 2012”. Centro de informação e Van itinerante.
30/09/2013	9º Relatório Trimestral de Meio Ambiente Setembro 2013	Relatório com informações sobre o andamento de 39 Programas do PBA. Sobre o PGSI faz referência ao site da empresa. Faz referência às seguintes ações do PCS: Informativo “+Energia”, Revista Anual “Nossa Energia”, 2º Relatório de sustentabilidade da FGE, Van Itinerante, Centro de informação, entre outras.

<b>Data</b>	<b>Informação</b>	<b>Conteúdo</b>
15/12/2013	10º Relatório Trimestral de Meio Ambiente Dezembro 2013	Relatório com informações sobre o andamento de 39 Programas do PBA. Sobre o PGSI faz referência ao site da empresa. Faz referência às seguintes ações do PCS: Informativo “+Energia”, Revista Anual “Nossa Energia”, 2º Relatório de sustentabilidade da FGE, Van Itinerante, Centro de informação, entre outras.
15/03/2014	11º Relatório Trimestral de Meio Ambiente Março 2014	Relatório com informações sobre o andamento de 39 Programas do PBA. Sobre o PGSI faz referência ao site da empresa. Comunica que as ações do PCS continuam sendo executadas.
04/02/2015	1º Relatório Semestral UHE Ferreira Gomes	Relatório se reporta aos condicionantes da LO. Não apresenta informações sobre o PGSI e o PCS.
08/04/2016	1º Relatório Semestral 2016	Relatório se reporta aos condicionantes da LO. Não apresenta informações sobre o PGSI e o PCS.
03/08/2017	Relatório Semestral Julho 2017 UHE Ferreira Gomes	Relatório se reporta aos condicionantes da LO. Não apresenta informações sobre o PGSI e o PCS.

Fonte: Organizado pelos autores com base em FGE (2019).

Observa-se um esforço inicial da empresa Ferreira Gomes Energia em gerar informação sobre os programas do PBA, mas com ausência de indicadores de acompanhamento e de avaliação de resultados. O PGSI não foi cumprido quanto à montagem de uma equipe interna de meio ambiente para gerenciar as ações dos PSAs, com citações de ações direcionadas predominantemente ao site da empresa.

E o PCS, que deveria se movimentar consoante o PGSI, se tornou um programa multitarefas, incluindo as propostas do PBA e ações inerentes à rotina de demandas assistencialistas locais. Faz-se uma crítica quanto à publicação de somente uma edição do Relatório de Sustentabilidade (versão

2011), de pouco significado para o acompanhamento e verificação dos resultados do PBA.

## **Plano Básico Ambiental da Hidrelétrica Cachoeira Caldeirão**

O PBA da hidrelétrica Cachoeira Caldeirão consta de 45 programas, 07 notas técnicas e 04 proposições de estudos complementares (Quadro 6). Não há informação sobre os custos dos PSAs, nem qualquer outro instrumento acessível *on-line* que possibilite a verificação de boas práticas de gestão ambiental. No site da empresa constam apenas cópias de alguns PSAs e das licenças ambientais (EDP, 2019). Entretanto, pela avaliação comparativa com a hidrelétrica Ferreira Gomes e considerando os altos custos para o equacionamento de alguns impactos da hidrelétrica Cachoeira Caldeirão, estima-se que os PSAs alcancem um volume de recursos da ordem de 50 milhões de reais<sup>44</sup>.

Quadro 6 – Programas Socioambientais do PBA da hidrelétrica Cachoeira Caldeirão<sup>45</sup>

<b>PSAs – Programas Institucionais</b>
Programa de Gerenciamento Socioambiental Integrado
Programa de Comunicação Social e Educação Ambiental
Programa de Compensação Ambiental
Estudo Complementar Sobre Valoração dos Recursos Madeireiros da FLOTA do Amapá
Nota Técnica Sobre Afetação da FLOTA do Amapá
Nota Técnica Sobre Construção das Sedes do IMAP e SEMA
<b>PSAs – Programa de Controle Ambiental das Obras e Construções</b>
Programa de Controle Ambiental de Ações Construtivas

Programa de Controle da Poluição Durante as Obras
Programa de Controle e Monitoramento de Processos Erosivos
Programa de Saúde e Segurança nas Obras
Programa de Gerenciamento de Riscos e de Ações de Emergência
Programa de Oferta de Água Potável à População
<b>PSAs – Programas Ambientais – Meio Físico</b>
Programa de Monitoramento dos Recursos Hídricos Superficiais
Programa de Monitoramento dos Recursos Hídricos Subterrâneos na ADA
Programa de Monitoramento Hidrossedimentológico
Programa de Monitoramento Sismológico
Programa de Gerenciamento de Ruídos e Vibrações
Nota Técnica sobre Ottobacias na Análise da Elevação do Lençol Freático na ADA
Nota Técnica sobre o Clima em Período de Estiagem
<b>PSAs – Programas Ambientais – Meio Biótico</b>
Programa de Supressão Vegetal do Canteiro e do Reservatório
Programa de Prevenção de Acidentes e Resgate da Fauna
Programa de Recuperação de Áreas Degradadas
Programa de Monitoramento de Mamíferos
Programa de Monitoramento da Herpetofauna
Programa de Monitoramento da Avifauna
Programa de Monitoramento de Invertebrados Terrestres
Programa de Monitoramento de Invertebrados Aquáticos
Programa de Monitoramento da Mastofauna Semiaquática
Programa de Monitoramento da Ictiofauna
Programa de Monitoramento das Espécies Ameaçadas de Extinção e Migratórias

Nota Técnica – Protocolo RAPELD para Monitoramento de Fauna
Programa de Monitoramento da Vegetação da APP – Área de Preservação Permanente
Programa de Monitoramento de Macrófitas Aquáticas
Estudo Complementar sobre APP dos Afluentes do Rio Araguari
Estudo Complementar sobre Sistemas de Transposição de Peixes
Nota Técnica sobre Impacto da Fauna em Isolamento
<b>PSAs – Socioeconômicos</b>
Programa de Melhoria da Infraestrutura de Assistência Social
Programa de Melhoria da Infraestrutura de Saúde
Programa de Melhoria da Infraestrutura de Educação
Programa de Melhoria de Infraestrutura de Segurança Pública
Programa de Melhoria da Infraestrutura de Habitação
Programa de Desenvolvimento de Fornecedores
Programa de Valorização da Mão de Obra
Programa de Diagnóstico e Fomento à Pesca
Programa de Desenvolvimento da Agricultura e das Comunidades Ribeirinhas
Programa de Diagnóstico e Resgate de Abelhas Nativas
Programa de Ordenamento da Atividade de Mineração
Programa de Memória Histórica, Sociocultural e Paisagística do Rio Araguari
Programa de Desenvolvimento Esportivo e Cultural
Programa de Indenização de Terras e Benfeitorias
Programa de Monitoramento de Vetores e Plano de Controle da Malária
Programa de Prospecção e Resgate do Patrimônio Arqueológico
Programa de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório Artificial – PACUERA
Programa de Reurbanização e Reconstrução da Infraestrutura Urbana Afetada em Porto

Grande
Nota Técnica de Avaliação da Eficácia do Muro de Arrimo em Porto Grande
Estudo Complementar sobre o Extrativismo

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Ecotumucumaque (2013).

O portal do Governo do Amapá destaca a construção de um Hospital Regional de Porto Grande, no valor de 11,2 milhões de reais, as dispensas da empresa responsável pela hidrelétrica Cachoeira Caldeirão como compensação pelos impactos da obra (AMAPÁ, 2018). Este fato, não vinculado ao processo de licenciamento ambiental do empreendimento, pode responder pela flexibilização do monitoramento e da avaliação dos resultados dos PSAs.

Negociações voluntárias entre governos e empreendedores que contribuam para amenização de problemas sociais na área diretamente afetada, como no caso da saúde e educação, são positivas, mas nunca como moeda de troca dos compromissos firmados no processo de Licenciamento Ambiental.

Há registro da criação de Grupos de Trabalhos Interinstitucionais (GTIs) no âmbito do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Amapá (COEMA/AP) com a função de acompanhamento do Licenciamento Ambiental das Hidrelétricas de Ferreira Gomes e Cachoeira Caldeirão. Contudo, os registros do trabalho destes GTIs apresentam descontinuidades e pouca agregação qualitativa ao licenciamento.

Desta forma e considerando a metodologia proposta neste artigo, torna-se impossível a análise do monitoramento e da avaliação dos resultados dos PSAs da hidrelétrica Cachoeira Caldeirão. Em termos gerais, constata-se que, comparados os processos das duas hidrelétricas, houve retrocesso de boas práticas do licenciamento ambiental, com significados que perpassam por questionamentos que sirvam para validar pesquisas futuras, mas também demonstram as fragilidades das instituições que executam e fiscalizam o cumprimento das normas ambientais no Amapá.

## **Considerações finais**

O Pós-Licenciamento Ambiental é um conceito que se aplica enquanto entendimento de um processo sinérgico que permite, a partir da transição acumulativa de resultados de boas práticas das sucessivas etapas do licenciamento ambiental (LP, LI e LO), favorecer um ambiente institucional positivo para a construção e implementação de um Plano de Gestão Ambiental.

O referido Plano permite que os impactos de determinada atividade econômica sejam reconhecidos e equacionados a longo prazo, sem as limitações impositivas do tempo cronológico das licenças ambientais. Tem como fundamento o fortalecimento de princípios que regem o discurso do desenvolvimento sustentável, como a transparência e a participação das partes envolvidas e interessadas.

O resultado esperado do Pós-Licenciamento Ambiental é a simplificação do processo de licenciamento, com objetividade e distinção de prioridades definidas em metodologias participativas, que reconheçam o que realmente é importante diante da complexidade e das infinitas respostas do meio ambiente em relação aos impactos da atividade econômica.

O estudo de caso das hidrelétricas Ferreira Gomes e Cachoeira Caldeirão, implantadas na bacia do Rio Araguari no estado do Amapá, mostra que o volume de recursos orçados para a gestão dos impactos ambientais (cerca de 100 milhões de reais) se diluíram nas incertezas das evidências do monitoramento e da avaliação dos resultados.

O licenciamento analisado indica que o instrumento não foi capaz de cumprir seus objetivos, como gerenciar os impactos socioambientais e fomentar sinergias em favor da melhoria contínua do lugar onde os empreendimentos se instalaram. Em pelo menos um dos casos analisados é notório que o processo de gestão ambiental foi anulado diante de acordos exclusivos ao licenciamento.

O achado confirma a hipótese de que a fragilidade das instituições de meio ambiente é premeditada como estratégia para acordos políticos pactuados fora dos vínculos processuais do licenciamento e carimbados midiaticamente como compensação pelos impactos gerados, como ficou em suspeição no caso do Hospital Regional de Porto Grande, em construção pela empresa concessionária da hidrelétrica Cachoeira Caldeirão.

Uma questão à parte, mas não menos importante, é o reconhecimento de que o Licenciamento Ambiental é um instrumento que vem sendo usado apenas para a legitimação das ações do estado neoliberal, que forja

múltiplas camuflagens discursivas para impor o crédulo no desenvolvimento econômico. É inaceitável que as instituições públicas, que deveriam fiscalizar o cumprimento da lei, não se permitam mediar os desequilíbrios do direito em favor dos interesses das populações afetadas.

Finalmente, o conceito de Pós-Licenciamento Ambiental se insere neste contexto como crítica aos descaminhos do licenciamento e como contribuição para repensar a revisão da política ambiental, centrada não somente em boas práticas de gestão, mas também em princípios institucionais que reconheçam e respeitem o tempo próprio dos lugares, das ecologias e das populações locais.

## Referências

ALMEIDA, M. R. R.; MONTAÑO, M. A Efetividade dos Sistemas de Avaliação de Impacto Ambiental nos Estados de São Paulo e Minas Gerais. **Ambiente e Sociedade**, v. 20 n. 2, p. 79-106, abr.-jun. 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/pdf/asoc/v20n2/pt\\_1809-4422-asoc-20-02-00077.pdf](http://www.scielo.br/pdf/asoc/v20n2/pt_1809-4422-asoc-20-02-00077.pdf). Acesso em: 15 fev. 2019.

AMAPÁ. Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá. **Parecer Técnico PBA nº 01/2013**. Macapá: IEPA, 2013.

AMAPÁ. **Iniciam as obras do Hospital Regional de Porto Grande**. 2018. Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/2004/iniciam-as-obras-do-hospital-regional-de-porto-grande>. Acesso em: 14 jul. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate**. Relatório Principal, 2008.

BARRETO, F. R. M. **Análise da etapa de delimitação do escopo em processos de avaliação de impacto ambiental no estado de São Paulo**. 228 p. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18139/tde-25102012-101835/pt-br.php>. Acesso em: 21 fev. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Dados Abertos 2017/2018**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2017. Disponível em: <http://www.ambiente.gov.br/informacoes-ambientais/plano-de-dados-abertos.html>. Acesso em: 29 nov. 2018.

BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. **Fundamentos de Política e Gestão Ambiental: Caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CASTRO, E. R. *et al.* Hidrelétricas na Amazônia e grandes dilemas postos à sociedade no século XXI. **Papers do NAEA**, n. 343, Belém: UFPA/NAEA, dezembro 2014.

CASTRO, W. Alvos de 08 operações da PF, Imap e IEF serão reestruturados para evitar fraudes, afirma governo. **G1-Amapá**, 18/02/2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2019/02/18/alvos-de-8-operacoes-da-pf-imap-e-ief-serao-reestruturados-para-evitar-fraudes-afirma-governo.ghtml>. Acesso em: 20 jul. 2019.

CHAGAS, M. A.; SANTOS, E. S.; CUNHA, A. C. Alguém viu a Pororoca por aí? *In: XXI Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos*, 2015. Brasília. **Anais [...]**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: [http://www.evolvedoc.com.br/sbrh/detalhes-222\\_alguem-viu-a-pororoca-por-ai](http://www.evolvedoc.com.br/sbrh/detalhes-222_alguem-viu-a-pororoca-por-ai). Acesso em: 29 mai. 2019.

DOWBOR, L. **Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável**, 2004. Disponível em: <http://dowbor.org/2004/10/informacao-para-a-cidadania-e-o-desenvolvimento-sustentavel-2.html/>. Acesso em: 28 nov. 2018.

ECOTUMUCUMAQUE. **Plano Básico Ambiental da UHE Ferreira Gomes**. Macapá, 2010.

ECOTUMUCUMAQUE. **Plano Básico Ambiental da UHE Cachoeira Caldeirão**. Macapá, 2013.

ENERGIA DE PORTUGAL – EDP. **Pedido de Reconsideração/Recurso Administrativo em relação ao Parecer Técnico PBA nº 01/2013**. São Paulo: EDP Energias do Brasil S.A., 2013.

ENERGIA DE PORTUGAL – EDP. UHE Cachoeira Caldeirão. **Meio Ambiente**. Disponível em: <https://uhcachoeiracaldeirao.com.br/pt-br/meio-ambiente/programas>. Acesso em: 14 jul. 2019.

FEARNSIDE, P. M. **Hidrelétricas na Amazônia: impactos ambientais e sociais na tomada de decisões sobre grandes obras**. Manaus: Editora do INPA, 2015. vol. 1 e 2.

FEARNSIDE, P. M. Hidrelétricas na Amazônia brasileira: questões ambientais e sociais. *In*: FLORIANI, D.; HEVIA, A. E. (orgs.). **América Latina: Sociedade e Meio Ambiente: teorias, retóricas e conflitos em desenvolvimento**. Curitiba: Editora da UFPR, 2016. p. 289-316.

FERREIRA GOMES ENERGIA – FGE. **Relatórios**. Disponível em: <http://ferreiragomesenergia.com.br/relatorios/>. Acesso em: 22 jun. 2019.

FONSECA, A.; RESENDE, L. Boas práticas de transparência, informatização e comunicação social no licenciamento ambiental brasileiro: uma análise comparada dos websites dos órgãos licenciadores estaduais. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 21, n. 2, p. 295-306, abr./jun. 2016.

FONSECA, A. *et al.* **Nota Técnica – Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental: análise crítica e propositiva do projeto de lei à luz das boas práticas internacionais e da literatura científica**. Waterloo (Canadá): School of Environment, Resources and Sustainability/University of Waterloo, 2019. Disponível em: <http://avaliacaodeimpacto.org.br>. Acesso em: 11 jul. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. **Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal**, 2018. Disponível em: <https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/>. Acesso em: 06 mar. 2019.

INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DO AMAPÁ – IMAP. **Licenças**, 2019. Disponível em: <http://www.imap.ap.gov.br/licencas>. Acesso em: 05 mar. 2019.

INSTITUTO ACENDE BRASIL. **Licenciamento Ambiental: equilíbrio entre precaução e eficiência**. White Paper 21, São Paulo, 2018.

PARTIDÁRIO, M. R. **Guia de melhores práticas para Avaliação Ambiental Estratégica**. Lisboa: Agência Portuguesa do Ambiente, 2012.

RIBEIRO, J. C. J. (Org.). **Licenciamento Ambiental: Herói, Vilão ou Vítima**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

SÁNCHEZ, L. H. **Avaliação de impacto ambiental: Conceitos e métodos**. 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SÁNCHEZ, L. E. Por que não avança a avaliação estratégica no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, jan./apr. 2017.

SANTOS, V. F. dos. **Ambientes Costeiros Amazônicos: Avaliação de Modificações por Sensoriamento Remoto**. 306 p. 2006. Tese (Doutorado em Ciências) – Centro de Geociências. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

SANTOS, E. S. dos. **Modelagem Hidrodinâmica e Qualidade da Água em Região de Pororoca na Foz do Rio Araguari-AP**. 113 p. Dissertação (Mestrado em Biodiversidade Tropical) – Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2012.

SANTOS, E. S.; CUNHA, A. C.; CUNHA, H. F. A. Hydroelectric Power Plant in the Amazon and Socioeconomic Impacts on Fishermen in Ferreira Gomes County – Amapá State. **Ambiente e Sociedade**, v. 20, n. 4, 2017.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERRA, C. **Tragédia em Mariana: a história do maior desastre ambiental do Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2018.

TUCCI, C. E. M.; MENDES, C. A. **Avaliação Ambiental Integrada de Bacia Hidrográfica**. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Qualidade Ambiental. Brasília: MMA, 2006.

---

<sup>36</sup> Artigo publicado na Revista PRACS. DOI: <http://dx.doi.org/10.18468/pracs.2019v12n2.p21-41>.

<sup>37</sup> A hidrelétrica Ferreira Gomes entrou em operação em 2014 e a hidrelétrica Cachoeira Caldeirão em 2016.

<sup>38</sup> Na estrutura do Sistema Estadual de Meio Ambiente do Amapá existiam três órgãos responsáveis pela política ambiental: 1) A Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amapá –

SEMA/AP (órgão central); 2) O Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial – IMAp (órgão executor); e 3) O Instituto Estadual de Florestas (órgão executor). Em 2019, o IMAp foi extinto após 08 operações da Polícia Federal (CASTRO, 2019).

39 Os custos socioambientais no orçamento de empreendimentos hidrelétricos são contabilizados pela Conta 10, que engloba gastos previstos com: (i) aquisição de terrenos e recuperação de obras de infraestrutura resultantes da área inundada; (ii) realocações das populações, inclusive os seus serviços públicos; (iii) mitigação dos efeitos ambientais; e (iv) taxas e outros pagamentos relativos à gestão institucional do processo de licenciamento. Posteriormente, outra rubrica relativa aos gastos com estudos e projetos ambientais (17.22.40.54) foi incluída na Conta 17 (BANCO MUNDIAL, 2008).

40 Considera-se a AAE e a AAI como instrumentos de planejamento ambiental. A AAE é aplicada na avaliação estratégica de políticas, planos e programas objetivando facilitar o diálogo pelo desenvolvimento com sustentabilidade (BANCO MUNDIAL, 2008; PARTIDÁRIO, 2012; SÁNCHEZ, 2017); enquanto a AAI é usada exclusivamente pelo setor hidrelétrico com a finalidade de avaliar os efeitos cumulativos e sinérgicos provocados pelo conjunto de múltiplos aproveitamentos hidrelétricos identificados em determinada bacia hidrográfica (TUCCI; MENDES, 2006).

41 A *holding* Alupar criou em 02/09/2010 a empresa Ferreira Gomes Energia (FGE), sendo a responsável pela operação da hidrelétrica Ferreira Gomes, localizada no Rio Araguari, no município de Ferreira Gomes, no estado do Amapá, com potência instalada de 252 MW.

42 As empresas EDP e a China Three Gorges (CTG) são as responsáveis pela hidrelétrica Cachoeira Caldeirão. Para a construção da obra foi contratada a empresa CESBE S A. – Engenharia e Empreendimentos.

43 Não estão orçados os custos com aquisição de terras e benfeitorias, que representam o maior volume de recursos da Conta 10 do Orçamento Padrão Eletrobras (OPE).

44 Não estão orçados os custos com aquisição de terras e benfeitorias, que representam o maior volume de recursos da Conta 10 do Orçamento Padrão Eletrobrás (OPE).

45 Na estrutura dos PSAs do Plano Básico Ambiental da UHECC não consta item “custos”.

## ***Amapá***

*[...] um lugar da natureza de alta vulnerabilidade e diversidade de culturas.*

(MARCO ANTONIO CHAGAS)

## ***Cenário***

*[...] Um exercício de planejamento linear preliminarmente trágico.*

(MARCO ANTONIO CHAGAS)

## ***Desenvolvimento***

*[...] Um avatar do progresso iluminista.*

(IGNACY SACHS)

# CENÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO PARA O AMAPÁ 2020-2050<sup>46</sup>

*Marco Antonio Chagas  
Antonio Sérgio Monteiro Filocreão*

## **Introdução**

Em 1943 o Amapá foi desmembrado do estado do Pará e se tornou Território Federal. Após 45 anos foi elevado à condição de estado pela Constituição de 1988. Apesar da conquista de sua autonomia político-administrativa, o estado mantém fortes vínculos de dependência da União, a exemplo das transferências de recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do controle fundiário e mineral, da gestão de áreas protegidas, entre outras.

Referida condição de dependência do Amapá se desdobra em políticas de desconcentração e de descentralização tardia por parte da União, com implicações que perpassam por sobreposição de ações e consequentes conflitos de competências para gerir políticas públicas. Este quadro é agravado pelo intenso fluxo migratório intrarregional desassistido, principalmente de moradores das ilhas do Pará que se deslocam para o Amapá em busca de serviços básicos e de melhores condições de vida.

De fato, o Amapá acumula várias carências sociais e estruturais, com implicações negativas diretas em qualquer projeção de cenários, a ponto de galgar as piores posições entre os rankings de indicadores de mensuração do desenvolvimento. Por exemplo, quanto ao Índice dos Desafios da Gestão Estadual (IDGE), composto por 32 indicadores que aferem 10 áreas de resultados (educação, saúde, segurança, juventude, infraestrutura, desenvolvimento econômico, capital social, desenvolvimento social, condições de vida e institucional), o Amapá ocupa a última posição entre os estados da federação (MACROPLAN, 2017).

Não obstante o pessimismo dos indicadores, esboçar cenários para o Amapá com horizonte temporal de 30 anos também impõe um duplo

esforço epistêmico, a considerar que o estado é referência de uma problematização que o divide entre os adeptos do desenvolvimentismo pela apropriação privada dos recursos naturais (exportação de *commodities*) – “os destruidores da natureza” – e os que defendem a preservação da biodiversidade (áreas protegidas) – “os protetores da natureza”. Como superar esta dicotomia? Ou de fato existe uma linha abissal intransponível?

Neste espectro e a considerar a possibilidade de um conhecimento pós-dualista, o objetivo deste artigo é descrever as principais tendências de desenvolvimento para o Amapá e esboçar cenários prospectivos, com vertentes analíticas que se desdobram entre posições das mais conservadoras até as filiadas ao discurso do desenvolvimento sustentável.

## Metodologia

A metodologia utilizada seguiu procedimentos que, em primeiro lugar, possibilitaram identificar e analisar sucintamente as atividades econômicas que têm pulsado, direta e indiretamente, a agenda do desenvolvimento do Amapá. Esta etapa foi executada com base em consulta de diferentes fontes de informações, como: séries históricas de exportação (minérios), de produção agrícola (soja), de licenciamento ambiental (hidrelétricas, petróleo e gás), de áreas protegidas (unidades de conservação), além da produção científica correlata. Em segundo lugar foram selecionadas forças motrizes e variáveis críticas, como: empregabilidade, impactos e riscos associados e conflitos distributivos. Estes três elementos são compreendidos como condições e incertezas que provavelmente terão maior influência sobre os cenários. A empregabilidade local é a principal força motriz da regulação do desenvolvimento, a considerar que o Amapá apresenta a maior taxa de desemprego do país. Os impactos e riscos são consequências que podem ameaçar a sociobiodiversidade, e os conflitos distributivos são resultados da tensão entre o desenvolvimento e o meio ambiente. Por último, foram projetados três possíveis cenários: trágico, tradicional e sustentável. Tais projeções procuraram se alicerçar também em saberes e experiências empíricas dos autores como participantes diretos da administração pública do Amapá e como pesquisadores das áreas de desenvolvimento e meio

ambiente, respeitada as orientações metodológicas de projeção de cenários sintetizadas por Costa e Nascimento (2007).

Particularidades da questão urbana amapaense foram inseridas como tema transversal aos diferentes cenários propostos. O propósito é identificar possíveis conexões da urbe com as variáveis analisadas e desta maneira identificar percepções negligenciadas em estudos prospectivos, como no caso das relações sinérgicas desenvolvimentistas que se moldam em torno da visão de modernidade urbana, construída sem considerar atributos sociais e ecológicos regionais conexos.

Reconhece-se (entretanto) a existência de alternativas de cenários de desenvolvimento para o Amapá presentes em modos de vida e saberes de populações tradicionais (indígenas, ribeirinhos, quilombolas, camponeses e outras), com possibilidades de manifestações que não são acolhidas pelas categorias tratadas neste estudo e distantes da regulação social neoliberal. Referidos cenários são emancipatórios e transitam em outras bases epistemológicas, em contraponto ao capitalismo, ao colonialismo e ao patriarcado (SANTOS; MENESES, 2010).

## Referencial teórico

Existe uma produção acadêmica que analisa os modelos de desenvolvimento com ênfase em abordagens que permitem contextualizar as diferentes formas de apropriação dos recursos naturais pelo capital global, como no caso das *commodities*, e ao mesmo tempo alertam reflexivamente para as destruidoras transformações sociais que se moldam a partir de uma economia controlada e autorregulada pelo mercado (POLANYI, 2000).

As economias extrativas de regiões ricas em matérias-primas, a exemplo da Amazônia, também têm instigado pesquisadores na busca de modelos teórico-interpretativos que possam explicar o subdesenvolvimento regional. Um reconhecimento à parte é creditado à obra de Bunker (1988; 2003) quanto ao pensamento crítico sobre o discurso desenvolvimentista de modernização da Amazônia, baseada em exportação de *commodities* e sua verticalização sem diversificação econômica, com filiações que se seguem em pesquisas aplicadas a dinâmicas locais/regionais que confirmam referida

hipótese (COELHO; MONTEIRO, 2005; MONTEIRO, 2003; MONTEIRO; COELHO, 2007) ou a refutam (DRUMMOND, 2002; DRUMMOND; PEREIRA, 2007).

A crença de que somente a abundância de recursos naturais de determinada região é condição para se alcançar o desenvolvimento, independente de fatores externos e subjetividades endógenas, é pura ilusão ou mito (FURTADO, 1974). Se assim fosse, existiria diferença abissal em indicadores de desenvolvimento entre o Amapá e o Acre, quando se considera comparativamente a disponibilidade de recursos naturais, em abundância no primeiro e escasso no segundo.

Desenvolvimento é de certo um conceito multidimensional e polissêmico. Transita entre percepções econômicas, ilusórias, liberais, sustentáveis, com implicações desafiadoras em termo de mensuração do Produto Interno Bruto (PIB), passando pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), até outros índices que se multiplicam quanto à busca de uma síntese de determinada realidade, mas circunscritos ao que Veiga (2005, p. 2008) considera como “ressurreição do pensamento utópico”.

É neste contexto de visibilizar o futuro com base em indicadores que os cenários são projetados. De maneira didática, Godet e Durance (2011, p. 26) definem cenários como “um conjunto formado pela descrição, coerente, de uma situação futura e de encaminhamentos que permitam passar da situação de origem para a situação futura”. Os estudos de cenários recorrem, normalmente, a um conjunto de técnicas e processos de sistematização de informações e hipóteses para análise das probabilidades de comportamentos futuros, de organização e teste da criatividade e das percepções subjetivas.

Projeções de cenários também têm sido subjugadas como previsões futuristas, com altos níveis de incertezas que criam mais expectativas e frustrações do que alternativas realizáveis. Pressupostos externos e domésticos, descontinuidades institucionais, instabilidades políticas e mudanças de valores sociais são algumas das variáveis a serem consideradas nas fragilidades metodológicas de projeção de cenários (BUARQUE, 2003).

A área ambiental, por exemplo, tem usado técnicas de cenários desde a década de 1970, quando da produção do estudo “Limites do Crescimento”, contratado pelo Clube de Roma junto ao *Massachusetts Institute of Technology* (MIT). As mudanças climáticas e a perda da biodiversidade,

temas dominantes da agenda ambiental contemporânea, se fazem compreender pela simulação de cenários.

No Brasil, a antiga Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), berço do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência e Tecnologia (CGEE/MCT), registra importantes contribuições na projeção de cenários, sobretudo para a Amazônia (BRASIL, 2001; 2009; BUARQUE, 2003; MARCIAL; GRUMBACH, 2008).

Estudos aplicados de cenários prospectam o potencial e riscos ambientais associados na Amazônia, como no caso dos inventários de bacias hidrográficas, das indicações de áreas prioritárias para conservação da biodiversidade, das taxas de desmatamento da floresta, das mudanças climáticas, entre outros.

Entretanto, a complexidade do território amazônico foi sistematizada e melhor compreendida pelos cenários projetados pela geógrafa Bertha Becker. A “Revolução Beckeriana” – aqui entendida como o legado da obra de Bertha Becker – tornou-se a principal referência de cenários para a região, desde 1995 com a Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal, até 2006 com a concepção do Plano Amazônia Sustentável (VIEIRA; TOLEDO; ROCHA; SANTOS JÚNIOR, 2014).

O Quadro 1 apresenta uma síntese das principais políticas de governo projetadas para o ordenamento territorial da Amazônia, com reconhecida contribuição de Bertha Becker. Especificidades do Estado do Amapá são grifadas como expressão de seu antagonismo de vocação projetada.

Quadro 1 – Políticas de governo para a Amazônia com contribuição de Bertha Becker

<b>Documento – Ano</b>	<b>Síntese executiva com percepções sobre o Amapá</b>
<b>Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal – 1995</b>	Elaborado no Governo Fernando Henrique Cardoso. Traz uma vertente desenvolvimentista assente em “superar um ecologismo estritamente preservacionista, para assumir um ecologismo voltado para o desenvolvimento”. Propõe três diretrizes gerais: I – Reorientação do Crescimento Econômico; II – Integração Interna e Externa; III – Valorização Humana.
<b>Plano</b>	Elaborado no Governo Lula. O Plano propõe cenários para o

<p><b>Amazônia Sustentável – 2006</b></p>	<p>desenvolvimento regional com base num novo recorte territorial: Arco do Povoamento Adensado, Amazônia Central e Amazônia Ocidental. <b><i>O Amapá encontra-se inserido em quase sua totalidade na macrorregião da Amazônia Central (microrregião Fronteira de Preservação.</i></b></p>
<p><b>Um projeto para a Amazônia no século 21: desafios e contribuições – 2009</b></p>	<p>Documento que articula o urbano e a floresta, com projeções de uma região pensada com e sem mata. Descreve processos e dinâmicas em curso que projetam a Amazônia sem mata, mas com proposições de intervenções favoráveis à reversão pela regularização fundiária, zoneamento ecológico-econômico e organização produtiva. <b><i>Cita a implantação de um porto off-shore no Amapá para escoamento da bioprodução e de produtos minerais manufaturados.</i></b></p>

Fonte: Brasil (1995; 2006; 2009).

Na Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal consta os primeiros exercícios de zoneamento para a região, com projeção de três zonas: produtivas, críticas e especiais. No Plano Amazônia Sustentável (PAS), o ordenamento territorial está entre as principais diretrizes para a promoção da regularização fundiária, da proteção dos ecossistemas e dos direitos das populações tradicionais, bem como para a melhor destinação das terras para a exploração produtiva. Por último, no documento “Um projeto para a Amazônia no século 21”, a regularização fundiária e a implementação do zoneamento ecológico-econômico são apresentadas como os principais desafios da região.

A contribuição de Berta Becker na projeção de cenários para a Amazônia é complementada por um vasto acervo de produção da autora no campo da geopolítica e da gestão ambiental-territorial amazônica, desde o entendimento conceitual de fronteira e da ocupação do espaço, presente em Becker, Miranda e Machado (1990), até o desafiador e negligenciado tema das imbricações sinérgicas entre a floresta e o espaço urbano amazônico (BECKER, 2013).

## **Caracterização sintética da base de recursos naturais do Amapá**

O estado do Amapá apresenta um histórico de apropriação de recursos naturais, sobretudo minérios (manganês, caulim, cromita, ferro e ouro) e, mais recente, do potencial hídrico para geração de hidroeletricidade. Exploração *off-shore* de petróleo e gás no Amapá estão em fase de estudos de viabilidade ambiental e econômica (licenciamento ambiental e pesquisa).

São recorrentes as análises acadêmicas que incluem o Amapá como parte integrante de uma região periférica submetida a uma lógica econômica capitalista de fronteira (BECKER; STENNER, 2008; CASTRO, 2012), mas também como um território vocacionado para a sustentabilidade (BRONDÍZIO, 2003; CASTRO, 1998; CHAGAS, 2002; CHAGAS, 2013; MOULIN, 2000; RUELLAN; CASTRO; MOULIN, 2007).

A seguir são descritas as principais bases de recursos naturais sintrópicas que ancoram o debate sobre o desenvolvimento do Amapá, incluindo percepções negligenciadas pelo pensamento dominante do crescimento econômico, como no caso das áreas protegidas e suas conexões com o desenvolvimento sustentável (SACHS, 2004).

É importante destacar que as áreas protegidas traduzem muitos significados e conceitos híbridos, incluindo o seu valor de não uso ou de existência, quando prevalecem então princípios que extrapolam a própria noção de Estado, como a ancestralidade dos direitos indígenas e da própria natureza. A inclusão das áreas protegidas neste tópico é para reforçar referidos princípios.

## ***Mineração***

No século XIX, a fronteira Amapá-Guiana esteve envolta em disputas territoriais por recursos minerais. Em 1901, a região mais ao norte do Amapá, acima do Rio Araguari, rica em depósitos de ouro, então reivindicada como colônia francesa, foi arbitrada internacionalmente em favor de sua incorporação ao território brasileiro. A região integrou o estado do Pará até 1943, quando então foi desmembrada e elevada à categoria de Território Federal do Amapá.

No ano de 1943 ocorreu no Amapá a descoberta das minas de manganês de Serra do Navio, fato este que, pela quantidade/qualidade das jazidas e condição estratégica do minério na economia global, marcou profundamente a geopolítica da região. Drummond e Pereira (2007), autores da obra de maior fôlego sobre a mineração de manganês do Amapá,

mina exaurida em 1998 após quase 50 anos de produção, sustentam que a exploração mineral teve seus benefícios tributários condicionados a investimentos estrategicamente modestos, demonstrando falta de visão de futuro da administração pública da época quanto ao desenvolvimento autônomo do Amapá, principalmente quanto à infraestrutura do estado.

*Pelo que se sabe, a única peça de infraestrutura importante que o governo local ofereceu aos amapaenses a partir dos royalties de mineração (embora eles tenham sido insuficientes para completar a obra) foi a Usina Hidrelétrica Coaracy Nunes. Embora importante, uma usina de 60 MW é um ativo desenvolvimentista modesto para um período de 40 anos de royalties (DRUMMOND; PEREIRA, 2007, p. 373).*

Estudos sobre a mineração na Amazônia desenvolvidos por Monteiro (2000), Enríquez (2008), Oliveira (2010) e Chagas (2013) contribuem para avaliar possíveis cenários de desenvolvimento que incluam a atividade de mineração na agenda de opções econômicas, ou mesmo (des)considere as lições apreendidas, como no caso da exploração de manganês na região de Serra do Navio.

Para Monteiro (2000), apenas a exportação de *commodities* minerais não gera desenvolvimento para as regiões extrativas. O autor se filia à tese do sociólogo Stephen Bunker para explicar as trocas desiguais de energia e matéria entre economias predominantemente extrativas e economias de produção. Os países industrializados pilham as energias e matérias-primas (as ilhas de sintropia – estado de elevada ordem de um sistema) das regiões extrativas e as transformam, produzindo a ordem (desenvolvimento) nos países industrializados e a desordem material-social (entropia) nas regiões extrativas.

Enriquez (2008), Oliveira (2010) e Chagas (2013) reconhecem experiências exitosas de mineração na Amazônia, mas vinculam suas análises ao aproveitamento das rendas mineiras pelos governos e a possíveis acordos voluntários adicionais. Enríquez (2008, p. 365), ao avaliar o destino da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) de municípios mineiros no Brasil, constatou haver forte associação entre a qualidade do gasto, a qualidade da governança e os indicadores socioeconômicos destes municípios.

A análise de indicadores de desenvolvimento sustentável (ambiental, social, econômico e institucional) de municípios do Amapá com extração mineral, realizada por Oliveira (2010), indicou baixa relação entre as rendas mineiras e o desenvolvimento destes municípios. O autor apontou como

principal causa o despreparo do poder público (estadual e municipal) para lidar com as questões que envolvem o setor de mineração, os *royalties* e a sustentabilidade, demonstrando pouco aprendizado do estado com as experiências extrativas vivenciadas.

Chagas (2013) se deteve a estudar possíveis conexões entre a mineração no Amapá, a gestão ambiental e os protocolos do setor pelo desenvolvimento sustentável. Entre os achados, o autor destacou que os protocolos pactuados globalmente pela sustentabilidade da mineração se mantêm distantes das operações locais, principalmente em regiões periféricas como o Amapá. Acordos voluntários, tratados em processos de livre negociação, apresentam resultados instigantes, como no caso dos fundos voluntários criados por empresas de mineração para apoiar projetos socioambientais nas regiões diretamente impactadas, sinaliza o autor.

Desde a garimpagem – quando da afirmação da fronteira norte como território nacional no começo do século XX – até os dias atuais – quando se registram ciclos completos de extração mineral industrial, como no caso da mina de manganês de Serra do Navio – a mineração é presente na construção da história geopolítica do Amapá e deve continuar pautando a agenda econômica do desenvolvimento regional.

## ***Hidrelétricas***

Quanto à instalação de hidrelétricas no Amapá, registros dão conta que as bacias dos rios Araguari e Jari foram inventariadas e integraram a estratégia de aumento da produção energética nacional, baseada na construção de médias centrais hidrelétricas, com uso de tecnologias de baixo impacto (fio d'água). Os inventários realizados indicaram capacidade de geração de 602 Megawatts (MW) na bacia do Rio Araguari e 1.360 MW na do Rio Jari (BRASIL, 1999; EPE, 2010) (Quadro 2).

Quadro 2 – Aproveitamentos hidrelétricos inventariados no Amapá

<b>Bacia do Rio Araguari</b>		<b>Bacia do Rio Jari</b>	
<b>Aproveitamentos</b>	<b>Potência (MW)</b>	<b>Aproveitamentos</b>	<b>Potência (MW)</b>

Ferreira Gomes I	153	Açaipé B	830
Coaracy Nunes II	104	Urucupatá	290
Cachoeira Caldeirão I	134	Carecuru	240
Bambu	84	Total	1.360
Porto da Serra I	54		
Água Branca I	73		
<b>Total</b>	<b>602</b>		

Fontes: Brasil (1999) e EPE (2010).

Os aproveitamentos hidrelétricos Ferreira Gomes e Cachoeira Caldeirão no Rio Araguari e Santo Antonio no Rio Jari foram leiloados em 2010 pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) como parte integrante do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). As três hidrelétricas encontram-se implantadas e em operação.

Em particular, a Hidrelétrica Coaracy Nunes (Paredão), construída em 1975 com participação dos *royalties* pagos pela exploração do manganês, possivelmente deverá ser inserida em alguma estratégia governamental de repotencialização e/ou privatização, considerando a sua atual baixa geração de energia e a conseqüente inviabilidade econômica.

A implantação de hidrelétricas no Amapá tem que lidar com fortes restrições ambientais e conflitos sociais. Entretanto, a gestão do setor de energia demonstra forte componente político e enunciados resgatados em documentos públicos indicam o interesse em explorar o potencial da região:

*Está em desenvolvimento pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) um estudo que visa à integração energética entre a Guiana, Guiana Francesa, Suriname e Brasil. O estudo tem o objetivo de mostrar a viabilidade da integração e permitir o aproveitamento do potencial energético inexplorado das Guianas e Suriname, que deve estar em torno de 6 GW (BRASIL, 2015, p. 75).*

O inventário da Bacia do Rio Jari aponta a existência de aproveitamentos hidrelétricos que, mesmo considerando as restrições ambientais, podem despertar o interesse de empresas pela concessão e construção. Não se descarta, entretanto, políticas para edificação de Pequenas Centrais

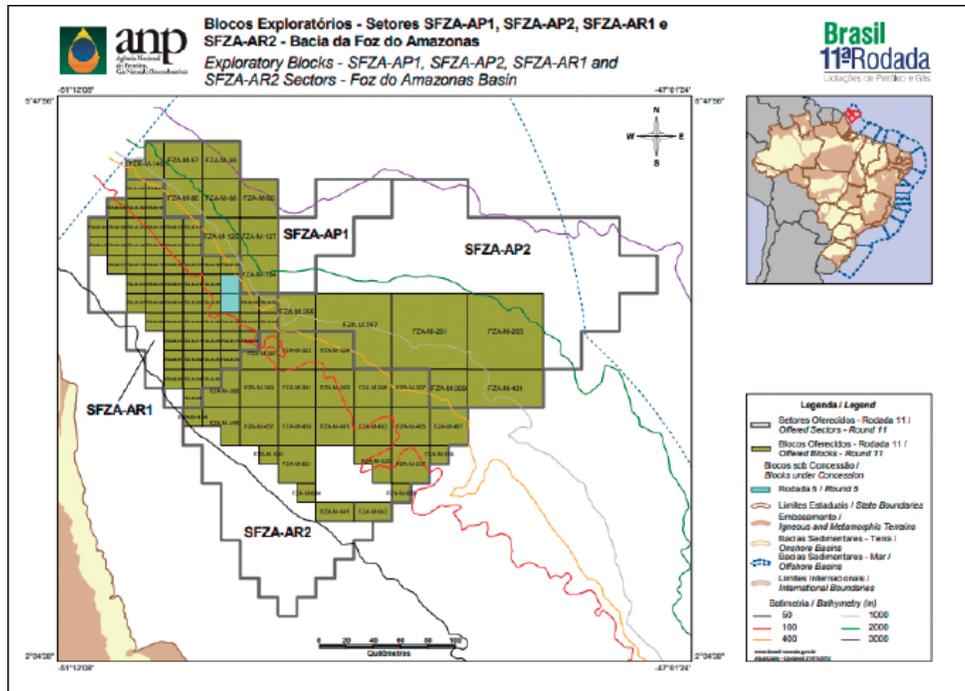
Hidrelétricas (PCHs), também inventariadas no Amapá, em complementação às já instaladas. Estas PCHs poderiam suprir o mercado de energia para o norte do Amapá e Guiana Francesa.

## ***Petróleo e Gás***

A possibilidade de ocorrência de petróleo e gás na costa do Amapá não é um tema novo. Entretanto, os avanços das técnicas de pesquisa colocaram a ocorrência como uma condição de interesse de verificação de viabilidade comercial, principalmente diante de similaridades com áreas geológicas correlatas e próximas a produtoras de petróleo e gás, como no caso da costa oeste africana e da vizinha Guiana Francesa.

Em 2013 a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) promoveu a 11ª rodada de licitação, contemplando blocos da bacia marítima da Foz do Amazonas, alguns destes localizados na costa amapaense (Figura 1). Um dos blocos licitados, o FZA-M-57, do Setor SFZA-AP1, localizado em mar territorial em projeção ao norte do município de Oiapoque, recebeu o maior bônus de assinatura<sup>47</sup>, com valor de R\$ 345 milhões ofertados pelo consórcio vencedor liderado pela empresa petrolífera francesa Total<sup>48</sup>.

Figura 1 – Blocos licitados na costa amapaense pela ANP para exploração de petróleo e gás



Fonte: ANP (2018).

Os blocos localizam-se distantes da linha de costa (>100 km), em águas ultraprofundas (>1.500 metros de lâmina d'água), nos limites da fronteira do Amapá com a Guiana Francesa. Nesta fase, as empresas concessionárias dos blocos pretendem realizar pesquisas para verificação de viabilidade comercial da ocorrência de petróleo e gás. O Quadro 3 apresenta os blocos exploratórios da Bacia da Foz do Amazonas licitados na costa do Amapá por empresa líder vencedora e quantidade de poços exploratórios a serem perfurados.

Quadro 3 – Blocos exploratórios da costa amapaense por empresa/exploração

<b>Empresa Líder</b>	<b>Blocos Exploratórios</b>	<b>Quantidade de poços a serem perfurados</b>
Total E&P do Brasil	FZA-M-57, FZA-M-86, FZA-M-88, FZA-M-125 e FZA-M-127	09
British Petroleum	FZA-M-59	02

(BP)		
Queiroz Galvão	FZA-M-90	01

Fonte: AECOM do Brasil (2015a; 2015b; 2015c).

O licenciamento ambiental das pesquisas dos blocos licitados está arquivado no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), pelo não atendimento de pedido de estudos complementares para atender lacunas identificadas nas audiências públicas e nas análises internas do órgão licenciador, incluindo impactos sobre um extenso recife de corais (Corais da Amazônia) que ocorre na área de influência direta dos blocos. Conflitos com pescadores da região e riscos às Unidades de Conservação costeira do Amapá têm também pautado questionamentos quanto à viabilidade ambiental da exploração de petróleo e gás na região.

O equacionamento de fatores econômicos e ambientais, como custos, tecnologias e riscos de produção em águas ultraprofundas (fatores climáticos adversos, grandes distâncias e profundidade), complexidade do licenciamento ambiental, presença de ecossistemas frágeis e legalmente protegidos, expectativas da população por geração de emprego e protocolos globais assumidos na 21.<sup>a</sup> Conferência das Partes (COP 21), constitui uma complexa agenda, não somente dos investidores do setor, mas também dos governos e, sobretudo, das populações locais.

## ***Cultivo de soja e agronegócio***

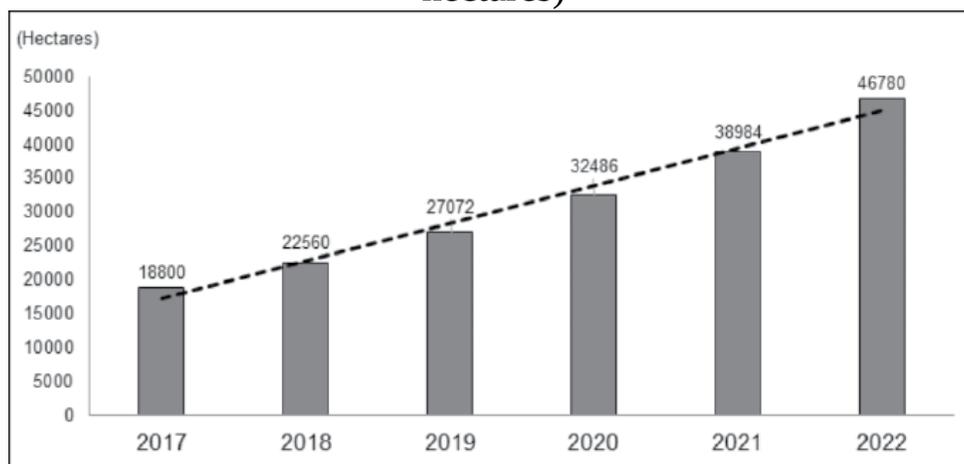
Atividade econômica recente no Amapá, o agronegócio tem na conversão do cerrado em monoculturas de grãos, sobretudo soja, sua mais expressiva forma de inserção de uma cultura exógena e potencializadora de conflitos socioambientais, que perpassam pela posse irregular da terra, impactos sobre os ecossistemas e incertezas quanto a *linkagens* econômicas<sup>49</sup> capazes de gerar benefícios equânimes locais.

Em tese, o agronegócio no Amapá se torna atrativo pela disponibilidade e baixo custo da terra, mão de obra barata, produtividade (duas safras de grãos/ano) e maiores vantagens competitivas quanto ao preço do frete em

relação aos portos exportadores em operação no país. Tais condições inseriram o Amapá como parte integrante da estratégia do Governo Federal em implantar uma logística de transporte intermodal na Região Norte para escoar a produção agrícola nacional/regional e com isto reduzir o custo do frete para o mercado internacional.

Em 2019 a área plantada com grãos de soja no Amapá atingiu 20 mil hectares, com projeções de expansão para os próximos anos a uma taxa de 20%/ano, diante de 400 mil hectares de potencial de plantio, conforme dados da Associação de Produtores de Soja – Amapá (APROSOJA-AP) (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Área plantada de soja no Amapá e projeções até 2022 (em hectares)



Fonte: APROSOJA-AP (2017).

Dados do Zoneamento Socioambiental do Cerrado do Amapá (ZSC-AP) indicam que uma área em torno de 200 mil hectares se enquadra como “zona de expansão produtiva em áreas com potencial para atividades agrícolas em diferentes níveis de mecanização” (IEPA, 2016, p. 34). Estes números frustram a expectativa expansionista de produtores de soja de chegar a 400 mil hectares de área de plantio ou de até 1.000.000 de hectares, na visão dos que vendem a ilusão do crescimento econômico a qualquer custo.

Sob este aspecto, Castro (2007) analisa que o Zoneamento se encontra consolidado em toda a Amazônia enquanto instrumento técnico de orientação ao ordenamento territorial, mas é desconsiderado na tomada de

decisão política, além do que há diversas dimensões a considerar para garantir sua exequibilidade.

No caso do Amapá, insurgem-se no âmbito governamental propostas de estudos de Zoneamento que possam se adequar à estratégia expansionista do agronegócio, sob a alegação de que os estudos elaborados pelo IEPA (2016) não consideraram a variável climática ou não cumpriram o receituário do Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC).

A explicação deste fato está nas diferenças metodológicas entre o zoneamento elaborado pelo IEPA (ZSC-AP) e o zoneamento agrícola (ZARC). Enquanto o primeiro foi elaborado segundo metodologia preconizada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), o ZARC é um instrumento de política agrícola e gestão de riscos na agricultura, seguindo metodologia preconizada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

“A nova fronteira da soja”, como anunciado em várias mídias, parece intencional desbancar o slogan de “estado mais preservador do país” e tudo indica que o modelo do agronegócio adotado no Amapá segue a mesma estratégia nacional-regional, viabilizando-se pela grilagem de terras públicas com conivência do Estado, pela negligência no cumprimento das normas ambientais e pelos crescentes conflitos agrários (CPT, 2016; TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017).

Entretanto, pode ser que referida projeção pessimista não se concretize, a considerar a nova geração de produtores à frente do agronegócio, as modernas tecnologias de produção, a verticalização local da cadeia e seus desdobramentos quanto às *linkagens* econômicas que podem beneficiar pequenos agricultores locais. Pesquisas sobre indicadores de qualidade de vida nos municípios produtores são recomendáveis para aferir os efeitos do agronegócio no Amapá.

A extração mineral, a construção de hidrelétricas, a exploração de petróleo, gás e o cultivo de soja representam as principais atividades econômicas que compõem a atual agenda governamental de desenvolvimento do Amapá, entendido como crescimento capaz de gerar empregos e renda. Historicamente, as lições aprendidas indicam que os efeitos econômicos positivos destas atividades, principalmente as que apresentam rigidez locacional, são momentâneos (*boom*) e seguem situações de colapso quando da exaustão dos recursos, da queda de preço no

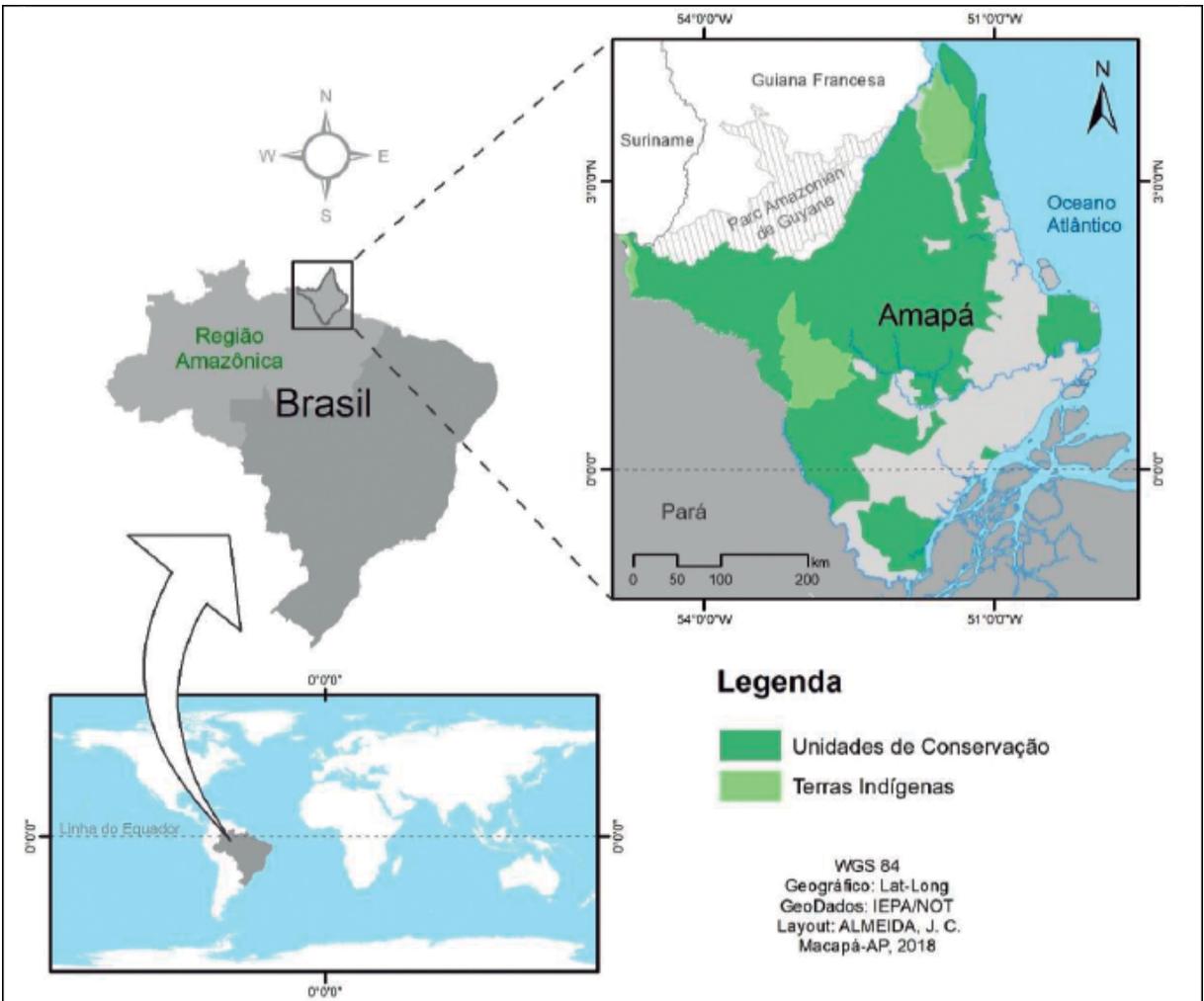
mercado ou mesmo da finalização da etapa de construção das estruturas físicas de operação.

Os desdobramentos das atividades econômicas descritas são de difícil mediação pelo Estado e quase sempre impõem um acúmulo de passivos ambientais negligenciados ou invisibilizados quanto à responsabilização direta, ou ainda se desfecham em ajustes de conduta com valoração mensurada em bases pouco justas ou insatisfatórias para as partes prejudicadas ou afetadas. Entretanto, reconhece-se que cabe ao Estado prover ajustes de regulação nas rendas da exploração de recursos naturais, de modo a amenizar as desigualdades e os conflitos ecológicos distributivos (MARTÍNEZ ALIER, 2007).

## ***Áreas protegidas***

O Amapá apresenta um conjunto de áreas protegidas e mantém sob controle da União cerca de 70% da superfície territorial do Estado. Estas áreas foram criadas com a finalidade de preservação dos ecossistemas e de garantias territoriais de grupos indígenas, com possibilidades de uso sustentável de recursos naturais pelas comunidades tradicionais (Figura 2).

Figura 2 – Áreas protegidas do Amapá



Fonte: Elaborado pelo geógrafo Jodson Almeida (2018).

Becker (2001; 2004; 2005) denomina a região do Amapá como “fronteira da preservação”, correlacionando-a a diversos interesses complementares, desde os afeitos a instituições não governamentais preservacionistas até aos vinculados à luta de populações tradicionais pelo direito à terra e aos recursos da floresta.

O cenário de preservação projetado por Becker se confirma pelo conjunto de áreas protegidas estabelecidas na região conhecida como Calha Norte do Rio Amazonas e Escudo das Guianas, que representam cerca de 20 milhões de hectares de territórios legalmente protegidos, constituindo um dos maiores blocos contínuos de ecossistema de floresta tropical protegido do planeta (Quadro 4).

Quadro 4 – Áreas protegidas da Calha Norte do Rio Amazonas e Escudos das Guianas

<b>Região</b>	<b>Área Protegida</b>	<b>Hectares</b>
Amapá	Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque	3.865.188
Pará	Estação Ecológica do Grão-Pará	4.245.800
	Floresta Estadual do Paru	3.612.900
	Floresta Estadual do Trombetas	3.172.900
	Reserva Biológica Maicuru	1.151.700
	Floresta Estadual do Faro	613.800
Guiana Francesa	Parque Natural Regional da Guiana	3.390.000
<b>Total</b>		<b>20.052.288</b>

Fonte: Organizado pelos autores (2019).

O conjunto de áreas protegidas do Amapá contempla a possibilidade de uso público associado à conservação da biodiversidade que pode ancorar um interessante debate sobre cenários de desenvolvimento regional. Irving (2006), por exemplo, realiza considerações sobre uma possível cooperação binacional Brasil-França para gestão dos parques nacionais transfronteiriços. A autora destaca as condições exóticas diferenciadas (“ou surreais”) do potencial de ecoturismo nos parques da região, com propostas de circuitos integrados de valorização do patrimônio cultural e natural.

No Amapá, a presença de áreas protegidas (unidades de conservação, terras indígenas, quilombolas, áreas de preservação permanente e reserva legal) traz implicações diretas para a regularização de atividades extrativas de recursos naturais pelo mercado. Desde sempre o binômio preservação/desenvolvimento pauta o debate político-ideológico no Amapá, com implicações que polarizam dois grupos rivais: os defensores da natureza intocada e os crédulos na economia de mercado.

Aqui emerge o problema do abandono do planejamento público que possa imaginar futuros alternativos para dar lugar ao impulso momentâneo

dos interesses do mercado pela exploração ilimitada de riquezas naturais que, pelas lições apreendidas, coloca o Amapá em uma condição preocupante quanto aos problemas acumulados, como no caso da precariedade das condições de vida urbana.

## **A precariedade da urbe amapaense e a floresta**

A exploração *in natura* de recursos naturais no Amapá, sem agregação de valor local, não permitiu a estruturação de uma economia capaz de contrapor as mazelas de uma região de carências extremas que se agravam, na proporção direta das demandas de uma população, que aumenta devido à migração intrarregional e pela concentração urbana desordenada.

As relações sinérgicas entre as questões urbanas, a exploração dos recursos naturais e a preservação da biodiversidade são pouco investigadas em estudos regionais, embora haja hipóteses que tais categorias mantêm imbricações quanto a estudos prospectivos:

*[...] o tema urbano é negligenciado na pesquisa e na política regional, submerso na onda verde que recobriu a preocupação sobre a Região. No máximo, mostram-se as carências das cidades ‘inchadas’ que são, sem dúvidas, reais, mas constituem visão parcial, porque as obscurecem como força de desenvolvimento (BRASIL, 2009).*

O papel da urbe, (ainda que) negligenciado pelas políticas públicas, torna-se o cerne para a construção de um projeto regional para a Amazônia, onde o maior desafio está em conciliar o desenvolvimento com a preservação das “florestas em pé”, valorizando os serviços ecossistêmicos e garantindo seu manejo sustentável, defende Becker (2013).

No caso do estado do Amapá, o processo de urbanização desestruturado motiva reflexões que se contextualizam pela população de 669.526 habitantes (IBGE, 2010), com estimativas de 850 mil habitantes em 2019. Os núcleos urbanos concentram 99,3% da população do Amapá, onde 20% deste contingente constituem aglomerados subnormais nas duas principais cidades do estado, Macapá e Santana, consequência da rápida migração intrarregional das ilhas dos municípios paraenses próximos (CHAGAS *et al.*, 2016; TOSTES; SOUZA; FERREIRA, 2015).

Entre os indicadores que desafiam a gestão estadual, as piores colocações do Amapá têm implicações diretas na qualidade de vida urbana

e motivam atenção quanto às prioridades de políticas públicas (Quadro 5):

Quadro 5 – Ranking com os piores indicadores que desafiam a gestão estadual no Amapá

<b>Área</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Ranking 2017</b>	<b>Variação de posição na década</b>
Condições de Vida	Saneamento adequado	27º	27º (2005-2015)
	Déficit habitacional	25º	26º (2007-2014)
Infraestrutura – Energia	Qualidade energia	27º	27º (2005-2015)
Infraestrutura Transporte	Proporção rodovias pavimentadas	26º	27º (2005-2015)
	Qualidade rodovias	25º	9º (2006-2016)
Educação	IDEB – Ensino fundamental I	26º	16º (2005-2015)
	IDEB – Ensino fundamental II	24º	9º (2005-2015)
Saúde	Mortalidade infantil	26º	21º (2005-2015)
Juventude	Jovens Nem-Nem (15-29 anos)	26º	20º (2005-2015)

Fonte: MACROPLAN (2017).

Entre os indicadores apresentados, chama atenção o saneamento inadequado, porque o Amapá parece negligenciar politicamente uma das mais importantes áreas que impactam a condição de vida urbana, a saúde da população e o meio ambiente. É possível que a precariedade de saneamento responda também pelos altos índices de mortalidade infantil que, associado às taxas de desocupação de jovens, acende a “luz amarela” quanto ao futuro do Amapá.

Sinal de atenção também para a queda livre do Amapá em educação, no ensino fundamental, que associado ao desemprego implica na necessidade

de ações estruturantes de políticas sociais para além dos receituários reativos dos tradicionais Planos Plurianuais de Governo (PPAs).

A interpretação dos fenômenos urbanos e do desafio do pensamento prospectivo em torno das tensões do desenvolvimento dá sustentação ao paradigma de “produzir para conservar” (BECKER, 2001; 2004; 2013). O seu significado implica numa maior atenção às condições de vida urbana como fator determinante para a preservação da floresta, de modo a (re)credibilizar os princípios da sustentabilidade.

## Variáveis ou incertezas críticas dos cenários

Diante das atividades econômicas apresentadas, a avaliação das variáveis (empregabilidade, impactos e riscos associados a conflitos distributivos) constitui as incertezas críticas que influenciam os cenários prospectados para o Amapá (Quadro 6).

Quadro 6 – Avaliação das variáveis associadas aos cenários do Amapá

<b>Atividades</b>	<b>Empregabilidade Direta</b>	<b>Impactos e Riscos Associados</b>	<b>Conflitos Distributivos</b>
Mineração	– Alta na construção e na operação ( <i>Entre 2004 e 2016 foram gerados, em média, 1.250 empregos diretos</i> ).	– Significativos. – Rompimento de barragens, inundações e poluição/contaminação de cursos d’água. – Queda do preço dos minérios (condição externa).	– Com população em geral que ressoam negativamente, os passivos ambientais e sociais acumulados pela mineração. – Com populações locais pela ausência de processos participativos e transparência na aplicação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais ( <i>CFEM</i> ).

<b>Atividades</b>	<b>Empregabilidade Direta</b>	<b>Impactos e Riscos Associados</b>	<b>Conflitos Distributivos</b>
Hidrelétricas	<p>– Alta na construção e baixa na operação (<i>Entre 2010 e 2014 foram gerados, em média, 1.000 empregos diretos pela construção das hidrelétricas Ferreira Gomes e Cachoeira Caldeirão, no Rio Araguari</i>).</p>	<p>– Significativos. – Rompimento de barragens e inundações.</p>	<p>– Com pescadores e ribeirinhos pela diminuição dos estoques pesqueiros. – Com moradores afetados por inundações. – Com populações locais pela ausência de processos participativos e transparência na aplicação da Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos (CFURH).</p>
Petróleo	<p>– Baixa na exploração (pesquisa) e ainda indefinida na produção.</p>	<p>– Pouco significativos na fase de exploração (pesquisa) e significativos na produção. – Queda do preço do barril do petróleo (condição externa).</p>	<p>– Com grupos sociais que defendem e dependem da natureza em relação aos corais e às áreas protegidas (ecossistemas costeiros). – Com pescadores pelas limitações das áreas de pesca. – Com população em geral pela ausência de processos participativos e transparência na aplicação dos <i>Royalties</i>.</p>

<b>Atividades</b>	<b>Empregabilidade Direta</b>	<b>Impactos e Riscos Associados</b>	<b>Conflitos Distributivos</b>
Agronegócio	– Estimada (A APROSOJA estima em 32.000 empregos diretos a serem gerados).	– Não avaliados ou avaliados de forma simplificada (o Amapá adota a Licença Ambiental Única (LAU) <sup>50</sup> . – Queda do preço da soja (condição externa).	– Com comunidades rurais, Comissão Pastoral da Terra (CPT) e organizações da sociedade civil por possível grilagem de terras e impactos ambientais (uso de agrotóxicos).
Áreas Protegidas	– Com potencial (em referência ao uso público).	– Insignificante. – Ausência de políticas públicas.	– Com indígenas, populações tradicionais e sociedade civil diante de ameaças pelo Estado de redução de limites, paralização de demarcação ou permissão de exploração de recursos naturais.

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).<sup>50</sup>

A sinalização de que o setor do agronegócio pode gerar 32.000 empregos diretos demanda cautela e verificação criteriosa dos dados apresentados pela APROSOJA (2017), pois, se sabe que a atividade é mecanizada no plantio e na colheita, remetendo a possibilidades de empregabilidade fora da cadeia de produção de grãos e isto requer políticas públicas de longo prazo e controle social para não se tornar moeda de troca entre a geração de emprego e a apropriação de terras sem respeito às regras da reforma agrária e ao meio ambiente.

A problematização das metamorfoses do mercado de trabalho e da geração de emprego por grandes projetos na Amazônia é tema recorrente em vários estudos que sinalizam a difícil convivência entre população amazônica e capitalismo (CASTRO, 1994; 1999; 2012; CARDOSO; MÜLLER, 2008; LOUREIRO, 2012; SOUZA, 2019).

Os cenários esboçados a seguir são sintéticos, não significando, entretanto, que não permitam profundas reflexões, concordantes e discordantes, quanto aos futuros previsíveis para o Amapá.

## **Amapá – Cenário trágico**

Cenário caracterizado pela continuidade da exportação de *commodities* sem processos de industrialização local (sem *linkagens* econômicas); poucos empregos diretos gerados e/ou empregos temporários; aumento do desmatamento da floresta e da pressão sobre as áreas protegidas; impactos não mitigados ou ocultos pelas fragilidades das políticas ambientais; conflitos ecológicos distributivos crescentes, quase sempre mediados judicialmente; estrutura pública de serviços básicos em colapso; desemprego e violência crescentes nos núcleos urbanos.

Referida condição traduz o legado de um modelo de desenvolvimento que, a expensas da liberalidade de exploração ilimitada da base natural, foi imposto e perdurou por muito tempo como a única alternativa regional. Tal como toda a Amazônia brasileira, também o estado do Amapá ainda conserva parte desta trágica opção de desenvolvimento, onde a relação custo/benefício quase sempre passou ao largo das preocupações governamentais, resultando em desigualdades sociais e em passivos ambientais que se manifestam em conflitos cíclicos e/ou permanentes, ou então como casos de reparação/compensação que se arrastam pelas contendas judiciais e quase sempre de resultados socialmente injustos.

Nesta condição, o futuro fica delimitado pelo curso dos acontecimentos, segundo “janelas de oportunidades”, aferidas pela melhor conveniência dos agentes do mercado. A ausência de ações programáticas em torno da agregação de valor ao produto natural se faz sentir nos mais diversos campos da gestão pública, impactando negativamente, em primeiro lugar,

na capacidade de geração de tributos por não encontrar sustentação na base produtiva instalada.

Adicionalmente, nos casos de projetos onde a oferta de trabalho temporário para a fase de implantação mobiliza grandes contingentes humanos, oriundos dos mais diversos rincões, nas fases seguintes provoca um incremento populacional que impacta diretamente as regiões envolvidas. Pelas dificuldades circunstanciais de partes destes contingentes retornarem às suas regiões de origem, se decorre o crescente inchaço das periferias urbanas, multiplicando a formação de aglomerados humanos em condição de vida subnormal e a precarização do atendimento dos serviços públicos básicos.

Os ciclos da mineração e da construção das hidrelétricas são exemplos da conjuntura que (ao mesmo tempo) colocou o Amapá no ranking mediano das taxas de desocupação entre os entes federados, atingindo entre 2012 e 2016 taxas de 12%, e atualmente o faz permanecer (desde 2017) com uma das maiores taxas de desocupação do país, em torno de 20% (IBGE, 2018).

O mercado de trabalho no Amapá é urbano, constituído por uma mão de obra pouco qualificada e pobre. A falta de oportunidades de trabalho e de geração de renda constitui uma das grandes causas da violência e da criminalidade, pelo menos do agravamento desta, a ponto de colocar o sistema de segurança pública e de assistência social do Estado em alerta, com ações reativas em detrimento de preventivas.

Frente a um previsível quadro com o contorno citado, é de se esperar que as carências para investimentos do próprio Estado sejam compensadas pela dependência de arranjos políticos que, por serem imediatistas, acabam priorizando ações de caráter circunstanciais. Igual correspondência também se reproduz com a gestão dos recursos naturais e das áreas protegidas que, na ausência de políticas públicas para melhor aparelhamento estatal, continuará com rotinas de pouca repercussão e que não conseguem se contrapor às frentes de ocupação pioneira, nem tampouco ao poder de convencimento dos projetos induzidos unicamente pelo mercado para a exploração de recursos naturais.

## **Amapá – Cenário tradicional**

Neste cenário as atividades econômicas oscilam quanto à internalização de benefícios diretos, como geração de emprego e arrecadação de tributos; as áreas protegidas mantêm gestão deficitária (apenas no papel); os impactos identificados em estudos ambientais não são mitigados pela negligência na condução das políticas ambientais; os conflitos ecológicos distributivos são recorrentes; há aumento da pressão sobre a estrutura pública de serviços básicos; cresce o desemprego e a violência nos núcleos urbanos. Cenário vinculado aos Planos Plurianuais de Governos (PPAs).

Referido cenário, embora projete uma relação futura, não deixa de ter aderência com a realidade do Estado, onde a trajetória de quase 30 anos de autonomia político-administrativa ainda não conseguiu se libertar das amarras de um sistema federativo centralizador e de um modelo de desenvolvimento ditado pela dependência de um ex-Território Federal. A desejável condição libertária para transformar vantagens competitivas do Amapá em reais vetores de desenvolvimento socioeconômico equânimes está sempre vinculada a externalidades que, por depender de outras variáveis, acaba dando curso ao continuísmo com poucas expectativas de mudanças.

A previsão de futuro tradicionalista dá lugar à manutenção de um Estado com seus limites e deficiências que não conseguem se opor aos problemas existentes, tendendo à precarização crescente da qualidade de vida da população. Neste contexto, é razoável admitir que o imobilismo do Estado na proposição de caminhos mais promissores para o desenvolvimento regional também acena, como situação de risco, para a própria condição de vida da população.

A impossibilidade para alavancar a economia estadual para além das *commodities* resulta no aumento das dificuldades para o atendimento das necessidades da sociedade. Quando isto é avaliado frente à crescente concentração populacional urbana, com suas consequências óbvias por maiores assistências sociais, não há como negar que o resultado será sempre a precarização dos serviços públicos básicos. Também é de se esperar que as dificuldades de investimento do Estado, não possibilitando a ampliação de programas e oportunidades mais vigorosas para o atendimento da juventude, sejam uma das razões a responder pela acentuação da violência que em sua base vem sendo alicerçada pela vulnerabilidade do jovem ao uso das drogas ilícitas e outros crimes.

No plano ambiental, a manutenção da capacidade operacional das estruturas de comando, e controle em níveis não satisfatórios para fazer frente às exigências que decorrem de grandes projetos de exploração de recursos naturais, precisará ser admitida em suas limitações e consequências para a gestão do patrimônio natural do Estado. O risco de continuar dando curso ao funcionamento dos instrumentos tradicionais de gestão, resumidamente como cumprimento burocrático, desconectados de uma efetiva política ambiental de Estado, contradiz inteiramente com as aspirações gerais assentadas no apelo do “Estado mais preservado do país”.

No presente cenário, a menção ao PPA como instrumento de planejamento estadual meramente protocolar se consolida distante de processos democráticos participativos, visto que ao continuar as práticas vigentes, percebe-se que a cada edição deste, por estar mais preocupado com a forma legal ritualística que propriamente com as soluções dos problemas existentes, acaba se tornando peça figurativa, onde as práticas acontecem segundo as conveniências circunstanciais do poder político.

## **Amapá – Cenário sustentável**

Motivado pelo incremento de processos de industrialização dos recursos naturais localmente, em diferentes escalas, com *linkagens* diretas e indiretas, dinamizando a economia e gerando empregos crescentes; uso público das áreas protegidas assumido como política de Estado; impactos ambientais significativos controlados, mitigados ou compensados com justiça social; conflitos distributivos fortalecendo a democracia participativa e comunitária; estrutura pública de serviços básicos redimensionada; diminuição do desemprego e da violência nos núcleos urbanos. Cenário que requer ruptura e planejamento estratégico.

Referida projeção para o Amapá também poderia ser chamada “cenário utópico”, onde os problemas e limitações seriam supridos com soluções alternativas ou de maior permanência, centradas na qualidade de vida da população e no uso sustentável dos recursos naturais. Para isto, será preciso que, em primeiro lugar, seja enfrentado o desafio de superar a contradição conceitual “desenvolvimento *versus* meio ambiente”, articulando, em termos teóricos e práticos, estas dimensões concretamente no território.

Isto significa que a partir de políticas de desenvolvimento baseadas na sustentabilidade e potencialidades ambientais e sociais seja possível delinear caminhos voltados à verticalização e organização do processo produtivo, de modo a promover oportunidades de trabalho e renda. Nestas condições, as atividades econômicas (mineração, hidrelétrica, petróleo, agronegócio e áreas protegidas), vistas como fatores relevantes para o desenvolvimento do Estado, devem encontrar um ambiente de entendimento com alternativas econômicas, onde a sustentabilidade seja a premissa básica para identificar potencialidades e limitações. Os recursos naturais devem ser utilizados considerando-se os impactos diretos e indiretos para a sociedade e para a natureza, aliados à antevisão de escassez relativa como limite para regular as opções presentes e futuras de ocupação do território e de uso dos recursos.

Para isto, será necessário abrir uma discussão para reestruturar as ações do PPA do Estado, de modo a evitar que as ações propostas não se resumam aos interesses específicos das instituições públicas/privadas envolvidas, sem participação da sociedade e sem vínculo com os objetivos estratégicos de Estado. Isto, em primeiro lugar, impactará na distribuição dos recursos orçamentários, que em vez de se guiar apenas pela lógica economicista do planejamento estatal, deverá priorizar o atendimento das demandas sociais da população a partir de processos mais democráticos e de longo prazo.

Em um futuro de maiores oportunidades promovido por relações sociais e políticas econômicas sustentáveis, o primeiro setor a ser impactado positivamente será o mercado interno, ampliando o seu potencial de inclusão via elevação da oferta de emprego e renda. De igual modo, a possibilidade de mobilizar maior captação de tributos também favorece o sistema financeiro do Estado, permitindo-lhe estabelecer políticas sociais de médio e longo prazo, priorizando ações que levem ao equacionamento dos conflitos distributivos e à diminuição das desigualdades. No plano das estruturas funcionais do Estado, o redimensionamento e reorganização das bases institucionais, no sentido de melhor amparar o paradigma da sustentabilidade, apresentam-se como condição essencial para garantir que os direitos sociais da população estejam sempre a pontuar as decisões governamentais.

Na previsão da sustentabilidade, o esperado é que o Estado possa ampliar suas exportações e, simultaneamente, aprofundar a integração de sua estrutura produtiva, incorporando novas tecnologias e elevando os

níveis de produtividade. Pela maior dinamização do mercado interno e da estrutura ocupacional, se permitirá maior eficácia às políticas de estímulo à economia solidária, informal, de perfil não capitalista, mais voltadas ao atendimento interno em pequena/média escala. O problema da violência urbana é concretamente combatido através de políticas de segurança pública e assistência social, que articulam ações de prevenção e expansão da cidadania.

## **Considerações finais**

Em concordância com o entendimento geral dos estudiosos de cenários prospectivos, admite-se que, embora não seja possível predizer o futuro, é relevante buscar fazê-lo, de modo a contribuir com o balizamento do acelerado crescimento das incertezas e das mudanças paradigmáticas que caracterizam a entrada no século XXI. Nesta perspectiva, o presente artigo, voltado a perscrutar o futuro do estado do Amapá, enquadra-se inteiramente à regra dos referidos estudos, ao considerar que, na melhor hipótese de acertos, a realidade será sempre mais complexa do que tudo aquilo que foi possível predizer a partir da condição presente.

Com esta reflexão conclui-se, primeiramente, o esforço para aproximar o presente do campo das inquietações sobre o futuro do Amapá, considerando que o seu estágio de desenvolvimento é marcado pela recente autonomia político-administrativa, pela forte atuação preservacionista e pela presença de projetos exploratórios de recursos naturais com poucos significados para o desenvolvimento incluyente e solidário. A par desta realidade, as atividades econômicas de mineração, hidrelétrica, petróleo, agronegócio e áreas protegidas conformaram o ambiente de análise das tendências do estado, na possibilidade de verificar a maior ou menor efetividade destas a partir dos cenários: trágico, tradicional e sustentável.

Como era de se esperar, as deficiências e respectivas consequências relacionadas aos cenários trágico e tradicional, atuando em maior ou menor grau sobre as condições de vida da população e da gestão dos recursos naturais, tendem a demonstrar um futuro pessimista ou de poucas expectativas para o desenvolvimento do Amapá, por estarem assentadas em

resquícios de práticas públicas e privadas pouco atentas aos requerimentos gerais da sociedade.

No cenário sustentável, antevisto como condição desejável, vislumbra-se, utopicamente, a possibilidade de acontecimentos que tendam a impactar diretamente o aperfeiçoamento da gestão pública e a agregação de valor à exploração de recursos naturais. Consequências plausíveis destas situações, sinteticamente, manifestar-se-ão na melhoria da captação de tributos e da capacidade de investimento do Estado, na oferta de maiores oportunidades de trabalho e renda à população e, de modo reconhecível, com mudanças de posturas ante ao valor do bem natural, na formulação de mecanismos que garantam o controle mais efetivo dos recursos pela sociedade.

A projeção de cenário trágico a tradicional para o Amapá possibilita (re)credibilizar o ordenamento territorial e a regularização fundiária como estratégias de reversão do pior cenário para algo mais otimista. Entretanto, referida possibilidade também mantém correlação com a radicalidade de processos mais democráticos de participação, emancipatórios, de longo prazo, no sentido de refutar o discurso ainda dominante de que o desenvolvimento se dá apenas pelo imperativo da regulação social neoliberal em favor de uma economia extrativa.

## Referências

AECOM DO BRASIL. **Relatório de Impacto Ambiental** – Perfuração marítima nos blocos FZA-M-57, FZA-M-86, FZA-M-88, FZA-M-125 e FZA-M-127 – Bacia da Foz do Amazonas. Rio de Janeiro: AECOM do Brasil; Total E&P do Brasil, 2015a.

AECOM DO BRASIL. **Relatório de Impacto Ambiental** – Atividade de perfuração marítima no bloco FZA-M-59, na bacia da Foz do Amazonas. Rio de Janeiro: AECOM do Brasil; BP Energy do Brasil, 2015b.

AECOM do Brasil. **Relatório de Impacto Ambiental** – Atividade de perfuração marítima no Bloco FZA-M-90, na Bacia da Foz do Amazonas. Rio de Janeiro: AECOM do Brasil; Queiroz Galvão Exploração e Produção, 2015c.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS -ANP. **11ª Rodada de Licitações de Blocos**, 2013. Disponível em: <http://rodadas.anp.gov.br/pt/concessao-de-blocos-exploratorios-1/11-rodada-de-licitacao-de-blocos>. Acesso em: 20 set. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PRODUTORES DE SOJA – APROSOJA. **O Agronegócio no Amapá**. Material de apresentação em PowerPoint, APROSOJA–AP, junho 2017.

BECKER, B. K. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? **Parcerias Estratégicas**, n. 12, set. 2001. Disponível em: [http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias\\_estrategicas/article/viewFile/178/172](http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/178/172). Acesso em: 07 set. 2018.

BECKER, B. K. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond. 2004.

BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24081.pdf>. Acesso em: 20 set. 2018.

BECKER, B. K. **A Urbe Amazônida**: a floresta e a cidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

BECKER, B. K.; MIRANDA, M.; MACHADO, L. O. **Fronteira Amazônica**: Questões sobre a Gestão do Território. Brasília/Rio de Janeiro: Editora UnB/Editora UFRJ, 1990.

BECKER, B. K.; STENNER, C. **Um Futuro para a Amazônia**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal**. Brasília, 1995.

BRASIL. Centrais Elétricas do Norte do Brasil. **Estudos de Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Rio Araguari**, Estado do Amapá, 1999.

BRASIL. Centrais Elétricas do Norte do Brasil. **Cenários Socioenergéticos da Amazônia 2000-2020**. Brasília, 2001.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa Amazônia Sustentável**. Resumo Executivo. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério de Ciência e Tecnologia. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Um projeto para a Amazônia no século 21**: desafios e contribuições. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério das Minas e Energia. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2024**. Empresa de Pesquisa Energética. Brasília, 2015.

BRONDÍZIO, L. S. **Gestão de Recursos Pesqueiros no âmbito do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá**. 2003. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

BUARQUE, S. C. Metodologias e Técnicas de Construção de Cenários Globais e Regionais. **Texto para Discussão**, n. 939. Brasília: IPEA, 2003.

BUNKER, S. G. **Underdeveloping the Amazon**: extraction, unequal exchange and the failure of the modern State. Chicago: University of Chicago Press, 1988.

BUNKER, S. G. Da castanha-do-pará ao ferro: os múltiplos impactos dos projetos de mineração na Amazônia brasileira. **Novos Cadernos NAEA**, v. 6, n. 2, dez. 2003, p. 5-38.

CARDOSO, F. H.; MÜLLER, G. **Amazônia**: expansão do capitalismo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/mnx6g/pdf/cardoso-9788599662731.pdf>. Acesso em: 29 set. 2018.

CASTRO, E. Industrialização, Transformações Sociais e Mercado de Trabalho. **Papers do NAEA**, n. 23, mai. 1994.

CASTRO, E. Tradição e Modernidade: a propósito de processos de trabalho na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, v. 2, n. 1, dez. 1999.

CASTRO, E. Políticas de ordenamento territorial, desmatamento e dinâmicas de fronteira. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 10, n. 2, p. 105-126, 2007.

CASTRO, E. Expansão da Fronteira, Megaprojetos de Infraestrutura e Integração Sul-Americana. Dossiê Amazônia: sociedade, fronteiras e políticas. **Caderno CRH**, v. 25, n. 64, p. 45-61, jan.-abr. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v25n64/04.pdf>. Acesso em: 27 set. 2018.

CASTRO, M. C. **Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental na Formulação de Políticas Públicas: A Experiência do Estado do Amapá**. Macapá: CEFORH, SEMA, 1998.

CHAGAS, M. A. (Org.). **Sustentabilidade e Gestão Ambiental no Amapá**. Macapá: SEMA, 2002.

CHAGAS, M. A. **Amapá: a mineração e o discurso da sustentabilidade – de Augusto Antunes a Eike Batista**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

CHAGAS, M. A.; FILOCREÃO, A. S. M.; RABELO, B. V.;  
FERNANDES, A. V. A articulação entre o complexo verde de Ab'Saber e o complexo urbano de Becker como desafio do desenvolvimento regional: Amapá como um caso amazônico. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 13, n. 32, 2016.

COELHO, M. C. N.; MONTEIRO, M. A. As economias extrativas e o subdesenvolvimento da Amazônia brasileira: contribuições do Prof. Stephen Bunker. **Novos Cadernos NAEA**, v. 8, n. 1, jun. 2005, p. 5-17.

COSTA, H. A.; NASCIMENTO, E. Cenários para o turismo no Brasil 2007-2010: análise da consistência metodológica e plausibilidade dos cenários. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 7, n. 3, 2007.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. **Conflitos no campo – Brasil 2016**. Goiânia: CPT Nacional, 2016.

DRUMMOND, J. A. Natureza rica, povos pobres? Questões conceituais e analíticas sobre o papel dos recursos naturais na prosperidade contemporânea. **Ambiente & Sociedade**, n. 10, 1 sem. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/n10/16885.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2018.

DRUMMOND, J. A.; PEREIRA, M. A. P. **O Amapá nos tempos do manganês: Um estudo sobre o desenvolvimento de um estado amazônico – 1943-2000**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

ENRÍQUEZ, M. A. **Mineração: Maldição ou Dádiva?** Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira. São Paulo: Signus Editora, 2008.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. **Estudo de Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Rio Jari, entre os Estados do Pará e Amapá.** Rio de Janeiro: EPE, 2010.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GODET, M.; DURANCE, P. **A Prospectiva Estratégica:** para as empresas e os territórios. UNESCO: Editora DUNOD, 2011. Disponível em: <http://es.lapropective.fr/dyn/traductions/contents/findunod-godet-durance-ext-vpt.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2018.

HIRSCHMAN, A. O. Desenvolvimento por efeitos em cadeia: uma abordagem generalizada. *In*: SORJ, B.; CARDOSO, F. H.; FONT, M. (orgs). **Economia e movimentos sociais na América Latina** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008, p. 21-64. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/rjfv9/pdf/sorj-9788599662595.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Taxa de Desocupação do Amapá.** Tabela de Resultados. IBGE, PNAD, 2018. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad\\_continua/default\\_novos\\_indicadores.shtm](https://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/default_novos_indicadores.shtm). Acesso em: 10 out. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **População do Amapá.** Censo 2010 e Estimada 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/panorama>. Acesso em: 04 out. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISAS CIENTÍFICAS E TECNOLÓGICAS DO ESTADO DO AMAPÁ – IEPA. **Zoneamento Socioambiental do Cerrado do Estado do Amapá.** Macapá: IEPA; EMBRAPA, 2016.

IRVING, M. A. Áreas Protegidas de Fronteira e Turismo Sustentável na Amazônia: entre o Surrealismo e a Invenção. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 8, n. 13, 2006.

LOUREIRO, V. R. A Amazônia no século 21: novas formas de desenvolvimento. **Revista Direito GV**, v. 8, n. 2, jul./dez. 2012.

MACROPLAN. **Desafios da Gestão Estadual**. 3. ed. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.desafiosdosestados.com/>. Acesso em: 13 set. 2018.

MARCIAL, E. C.; GRUMBACH, R. J. S. **Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor**. 5. ed. ver. e ampl. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

MARTÍNEZ ALIER, J. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. São Paulo: Contexto, 2007.

MONTEIRO, M. A. **Mineração e metalurgia na Amazônia: contribuição à crítica da ecologia política, à valorização de recursos minerais da região**. 524 p. 2001. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2001.

MONTEIRO, M. A. ICOMI no Amapá: meio século de exploração mineral. **Novos Cadernos NAEA**, v. 6, n. 2, dez. 2003, p. 113-168.

MONTEIRO, M. A.; COELHO, M. C. N. Mineração e entropia: notas sobre interação com processos de desenvolvimento. **Novos Cadernos NAEA**, v. 10, n. 1, jun. 2007, p. 23-44.

MOULIN, N. **Amapá: Um norte para o Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

OLIVEIRA, M. J. **Mineração e Desenvolvimento Local: Benefícios e Desafios aos Municípios Amapaenses**. 293 p. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Socioambiental) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

POLANYI, K. **A Grande Transformação: As origens da nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RUELLAN, A.; CASTRO, M.; MOULIN, N. (Org.). **Desenvolvimento Sustentável no Amapá: uma visão crítica**. Brasília: Fundação João Mangabeira, 2007.

SACHS, I. **Desenvolvimento Inclusivo, Sustentável e Sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (Org.). **Epistemologia do Sul**. 2. ed. Coimbra: Almedina, Universidade de Coimbra, CES, 2010.

SOUZA, M. **História da Amazônia**: do período pré-colombiano aos desafios do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2019.

TORRES, M.; DOBLAS, J.; ALARCON, D. F. **“Dono é quem desmata”**: conexões entre grilagem e desmatamento no sudoeste paraense. São Paulo/Altamira: Urutu-branco/Instituto Agrônômico da Amazônia, 2017. Disponível em: <http://www.pdrsxingu.org.br/publicacao.aspx?n=40>. Acesso em: 03 out. 2018.

TOSTES, J. A.; SOUZA, A. C. M.; FERREIRA, J. F. C. O desenvolvimento local integrado entre as cidades de Macapá e Santana (Estado do Amapá, Brasil). **Revista PRACS**, v. 8, n. 2, 2015.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VIEIRA, I. C. G.; TOLEDO, P. M.; ROCHA, G. M.; SANTOS JÚNIOR, R. A. O. O. Bertha Becker e a Amazônia. **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 19, n. 1103(4), 2014. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1103-4.htm>. Acesso em: 13 jul. 2018.

---

46 Artigo publicado na Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional. DOI: <http://dx.doi.org/10.7867/2317-5443.2019v7n3p53-86>.

47 Corresponde ao valor pago pela concessionária vencedora de licitação de campos exploratórios, no ato da assinatura do contrato, com a finalidade de obter permissão para realizar suas atividades de pesquisa e exploração em determinada área (terrestre ou marítima). Seu valor mínimo é fixo pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) em edital de licitação.

48 Em 2020 a empresa Total desistiu da exploração dos blocos arrematados na 11<sup>a</sup> rodada de licitação da ANP. Em 2021 a estatal Petrobrás assumiu 100% da participação nos blocos localizados na costa do Amapá e retomou as negociações do licenciamento ambiental junto ao IBAMA. A solicitação da licença de operação para autorizar as perfurações foi enviada ao IBAMA no dia 30 de agosto e publicado no Diário Oficial da União do dia 22/10/2022 (<https://www.in.gov.br/web/dou/-/aviso-de-licenca-354128684>).

49 *Linkagens* econômicas – conceito desenvolvido pelo economista Albert Hirschman para analisar os efeitos de projetos sobre as economias dos países. Para Hirschman (2008), o investimento deve ser feito nos projetos que tenham o maior número de *linkagens* econômicas.

50 Em 2016, o Ministério Público Federal (MPF) ingressou no Supremo Tribunal Federal (STF) com Ação Direta de Inconstitucionalidade em desfavor da Licença Ambiental Única do Amapá (ADI 5475). Em 2020, o STF acolheu o pedido do MPF e declarou inconstitucionais trechos da lei do estado do Amapá que permitia concessão de licença ambiental única para atividades de agronegócio sem Estudo de Impacto Ambiental (EIA)

## ***Complexo Verde de Ab'Saber***

*[...] A imensidão amazônica descrita por Aziz Ab'Saber como mais que um pesquisador. E eu tive a honra de acompanhá-lo em visita ao Amapá em 1998.*



## ***Complexo Urbano de Becker***

*[...] Bertha Becker, a maior cientista da Amazônia... é só uma opinião!*



# A ARTICULAÇÃO ENTRE O COMPLEXO VERDE DE AB'SABER E O COMPLEXO URBANO DE BECKER COMO DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: AMAPÁ COMO UM CASO AMAZÔNICO<sup>51</sup>

Marco Antonio Chagas  
Antonio Sérgio Monteiro Filocreão  
Benedito Vítor Rabelo  
Aristóteles Viana Fernandes

## Introdução

As generalizações descritivas sobre a dominância de padrões de ecossistemas florestais do bioma amazônico levam a distorções ou negligências quanto à ocorrência de outros padrões ecológicos, igualmente importantes para o planejamento regional. A tomada de decisão quanto à ocupação e uso dos espaços territoriais da região desconsideram tais diversidades ecossistêmicas.

Diferenciações do bioma amazônico são categorizadas por Ab'Saber (2002) com base em classificação morfoclimática e fitogeográfica. Exemplos de variações de ecossistemas de cerrado e manguezais são citados pelo autor como integrantes de complexos mosaicos de paisagens que ocorrem como diversificações sutis na composição biótica do grande contínuo florestal regional amazônico:

*[...] a Amazônia é a região do mundo que apresenta o maior número de espaços ecológicos representativos, dispostos desde as vertentes cisandinas até as intermináveis colinas e tabuleiros florestados, grandes planícies aluviais e serranias intra-amazônicas de Roraima ocidental e dos Carajás. Enfim, desde as altas encostas chuvosas dos Andes peruanos e colombianos até os manguezais, furos e gamboas do litoral do Amapá, Pará e noroeste do Maranhão (AB'SABER, 2002, p. 16).*

Em meio à riqueza de detalhes descritivos dos ecossistemas amazônicos, Ab'Saber comenta sobre o zoneamento fitogeográfico de áreas de terra firme, de transição e litorâneas que ocorre no Amapá, delineando um conjunto de ecossistemas composto de floresta, cerrado e mangue, com variações transicionais resultantes de uma complexa trama local de fatos abióticos-pedológicos, hídricos e climáticos.

A diversidade de ecossistemas, o isolamento geográfico e os baixos indicadores relativos à ocupação populacional levaram à transformação de 65,8% do espaço físico amapaense em áreas protegidas. Isto implicou no ordenamento territorial ecológico impositivo que atualmente está suscetível às alternativas de gestão quanto ao uso econômico sustentável, sem os quais os benefícios se limitam apenas aos valores de existência ou de não uso dos ecossistemas (CHAGAS, 2013).

O conhecimento dos ecossistemas do Amapá é ainda embrionário, mas se reconhecem importantes contribuições de estudos regionais de Ab'Saber (2002; 2004), de Magnanini (1952), do Projeto RADAMBRASIL (BRASIL, 1974), do Programa Piloto para a Proteção

das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), por meio do apoio à elaboração do zoneamento ecológico-econômico do Amapá (IEPA, 2002). Há ainda estudos e pesquisas de programas de pós-graduação, com ênfase no Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá (MDR-UNIFAP)<sup>52</sup>, que mantêm há cerca de dez anos uma linha de pesquisa relacionada aos temas de organização do território, de meio ambiente e de desenvolvimento (PORTO; CALDAS; LOMBA, 2014).

No plano da urbe amazônica, notório reconhecimento é devido à contribuição de Becker diante da interpretação do significado do fenômeno urbano para os ecossistemas amazônicos, e do desafio do pensamento prospectivo em torno de alternativas de desenvolvimento econômico para produzir e conservar (BECKER, 2001; 2004a; 2004b; 2013).

Este artigo, ancorado na produção científica de Ab'Saber e Becker, apresenta uma descrição fitogeográfica dos ecossistemas do Amapá, associada ao estabelecimento de áreas protegidas, bem como analisa a dinâmica demográfica e socioeconômica amapaense, com ênfase no processo de urbanização e no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). Assim, instrui estudos e pesquisas no âmbito da pós-graduação para que sirvam de estratégias de instrumentalização de políticas públicas de desenvolvimento regional, com a revalorização do ordenamento territorial para “produzir e conservar”.

## **Ecossistemas do Amapá: conhecimento para a proteção e uso sustentável**

Tratar da base ecossistêmica do Amapá, como parte do grande bioma amazônico, não pode desconsiderar aquilo que já vem sendo defendido por muitos estudiosos, a propósito da ausência de estudos detalhados, o que resulta na produção de generalizações segundo a lógica do conhecimento da área envolvida. As razões arroladas para o referido desconhecimento são as mais diversas, destacando: a extensão territorial, a diversidade biológica, o difícil acesso às áreas de amostragem, a altura das árvores, a dificuldade de coleta e a escassez de taxonomistas. Estes são alguns dos óbices para um entendimento mais global dos ecossistemas amazônicos, recaindo naquilo que Ab'Saber enfatiza em seu ensaio sobre a diversidade amazônica:

*Dessa forma, o estudo integrado verdadeiro de um ecossistema intertropical, por exemplo, não se esgota nunca, devido à dificuldade de encontrar equipes polivalentes, capazes de identificar o complexo mundo biótico representado pela vegetação, fauna e estoque microorgânico ativo dos solos e das serapilheiras (AB'SABER, 2002, p. 16).*

De fato, ao transferir citado quadro para o caso específico dos ecossistemas do Amapá, é compreensível que referidas lacunas também persistam, primeiramente, porque (independente de limites político-administrativos) trata-se apenas de uma pequena parte do grande e complexo bioma amazônico, que além do espaço do Norte brasileiro ainda se estende por mais oito países. Ao lado disto, também se depara com a ausência de estudos detalhados abrangendo todo o estado do Amapá, o que explica a valorização de trabalhos aproximativos nas contribuições de Magnanini (1952), IEPA (2002) e Projeto

RADAMBRASIL (BRASIL,1974), que nas respectivas proporções, possibilitaram avanços no reconhecimento e delimitação espacial dos grandes padrões naturais da região.

Precisamente, do estudo do Projeto RADAMBRASIL (BRASIL, 1974), baseado no conceito de “região fitoecológica” – que para Sarmiento e Monasterio (1971) constitui um conjunto de ambientes marcados por fenômenos geológico e geomorfológico de importância regional submetido a processos e clima também regional, sustentando um mesmo tipo de vegetação – resultou a demarcação dos ecossistemas dominantes do estado do Amapá. A partir daí, contribuições de novos estudos, embora localizados, vieram somar às citadas referências, ampliando o conhecimento particular de diferentes componentes dos respectivos ecossistemas.

Neste contexto, diante da necessidade de síntese para possibilitar correlacionamentos com a colonização e ordenamento do território, adotou-se dividir os grandes ecossistemas da região em ecossistemas periodicamente inundáveis e ecossistemas de terra firme, seguindo aproximadamente a divisão de tipos de vegetação da Amazônia proposta por Pires e Prance (1985).

## **Ecossistemas periodicamente inundáveis**

### ***Manguezal***

O manguezal é um ecossistema costeiro que ocorre na transição entre a terra e o mar em regiões tropicais e subtropicais do mundo, ocupando ambientes inundados por marés, tais como: linhas de costa, estuários, lagoas costeiras, baías e deltas.

No litoral amapaense, a representação do manguezal corresponde a 1,94% da área do estado, possuindo distribuição contínua entre o Cabo Orange, no Oiapoque, e a foz do Rio Araguari, adentrando por estuários e baixos cursos de rios sempre na condição de bosques com alturas que chegam de 20 a 25 metros (IEPA, 2002). Nesta condição, a hidrodinâmica costeira, fortemente influenciada pelas descargas amazônicas, impõe profundas diferenciações ao manguezal, a exemplo do padrão florístico integralmente florestal e predominância de tipologias que se sucedem, segundo maior ou menor atuação erosiva ou de acreção lamosa localizada.

Caracteristicamente, o siriubal, área de concentração da siriúba (*Avicennia germinans*), constitui o tipo dominante dos manguezais ao longo da linha de costa amapaense. O mangal, área de concentração do mangue-vermelho (*Rhizophora spp.*), é menos representativo e, em geral, está ligado às áreas estuarinas ou às partes interiores do manguezal, fazendo limite com os campos inundáveis.

### ***Várzea***

O termo várzea é utilizado para caracterizar áreas baixas, em geral, aplanadas, localizadas junto ou às proximidades das margens de rios que lhes oportunizam inundações periódicas. É tido como ambiente frágil, originário da deposição de sedimentos geologicamente recentes, profundamente influenciado pelos regimes de marés e de águas pluviais.

As várzeas do Alto Amazonas são submetidas a dois grandes pulsos anuais de inundação, enquanto o estuário do Rio Amazonas se submete a dois pulsos diários (JUNK, 1982), corroborando a descrição de Ducke e Black (1954).

*Rios e lagos da hiléia são muitas vezes acompanhados por faixas de terrenos baixos, sujeitos a inundação durante um determinado período de cada ano. Essas terras baixas são chamadas várzeas e, a floresta que as cobre, chamadas de mata de várzea, em contraste com a mata da terra firme. As terras baixas da zona costeira da hiléia e do grande estuário amazônico são inundadas pela repercussão das marés atlânticas. A “mata” dos lugares mais baixos, diariamente inundados, aproxima-se do igapó, e a dos lugares mais altos, inundados somente pelas marés grandes, assemelha-se à da várzea de outras partes da região (DUCKE; BLACK, 1954, p. 12).*

No Amapá, a várzea está diretamente ligada à funcionalidade de uma grande planície de origem fluvio-marinha, mantida com níveis diferenciados de inundação, conforme a influência que recebe dos regimes de marés e da acumulação de águas pluviais. Estas condições têm papel importante na expressão ecossistêmica da várzea que – a depender da atuação destes dois fatores, marés e águas pluviais – pode ser manifestada sob a forma de floresta ou de campos de várzea.

### **a) Floresta de várzea**

Denominada também de “floresta ombrófila aluvial”, a floresta de várzea se constitui num ecossistema aberto, de formação típica das margens ribeirinhas; é associada às planícies de inundações dos rios e igarapés de água branca do estuário amazônico, submetida a um ciclo diário de enchentes e vazantes por água doce represada pelas marés, recebendo cargas incalculáveis de sedimentos aluvionais.

A floresta de várzea no Amapá ocupa 4,85% do território, onde as áreas mais representativas ocorrem ao longo da orla estuarina amazônica, com profusões pelos baixos cursos dos diversos rios que aí deságuam (IEPA, 2002). De modo geral, as florestas de várzea amapaense são formações com estrutura complexa, ricas em palmeiras, dentre as quais se destaca o açaí (*Euterpe oleracea* Mart.), que vem sendo explorado de forma sustentável pelo extrativismo de frutos e de forma predatória para a produção de palmito. A riqueza em espécies – madeiráveis, oleaginosas, laticífera, medicinal, frutífera – e o fácil acesso são tidos como fatores que explicam o alto grau de exploração e de antropização que vêm ocorrendo com as florestas de várzea do estado e de todo o estuário amazônico.

### **b) Campos de várzea ou campos inundáveis**

Os campos de várzea são ecossistemas de natureza aluvial, altamente representativos no estado do Amapá. Segundo o IEPA (2002), alcançam 11,20% do território amapaense, dispondo-se por toda a planície fluvio-marinha em condições de depressões topográficas ligadas a um complexo sistema de drenagem que sofre influência de inundações periódicas, resultantes dos elevados índices pluviométricos locais e do represamento ocasionado pela maré. Dependendo do grau de inundação local, estes campos podem apresentar formas predominantemente herbáceas, dando origem às extensas áreas que vêm sendo largamente utilizadas como pastagens naturais para a criação extensiva de gado, ou formas predominantemente arbustivas que, por estarem em locais sujeitos ao maior tempo de alagação, assumem a condição pantanosa.

De modo geral, tanto florestas quanto campos de várzea do Amapá são ambientes frágeis e de difícil recuperação quando alterados pela intervenção humana, pois, com o grau de resiliência baixo, a remoção da cobertura vegetal pode simplesmente levar à perda do habitat, na medida em que as plantas desempenham importância ecológica e estrutural para a manutenção deste ecossistema (IEPA, 2002; JUNK, 1997). Como partes do ambiente de várzea do estuário amazônico, estes ecossistemas servem como suporte socioeconômico para um contingente humano considerável (GOULDING; SMITH; MAHAR, 1995; HIRAOKA, 1992), no qual a principal atividade econômica é o extrativismo vegetal, principalmente frutos de açaí, palmito, exploração madeireira, seguido da pesca, captura de camarão, agricultura familiar e pecuária.

## **Ecossistemas de terra firme**

### ***Cerrado***

Ao tratar do cerrado como identidade ecossistêmica, é prudente dizer que ao lado das discordâncias técnicas entre os estudiosos tem o aceite em comum de que se trata de um ecossistema tropical, com vegetação aberta, na qual predomina o estrato herbáceo graminoide permeado por arbustos e pequenas árvores com adaptações contra o fogo e condições limitantes do solo. No caso dos enclaves de cerrado na Amazônia, costumam tratá-los como cerrado amazônico ou savana amazônica, em referência à sua origem e singularidade como resquício de épocas mais secas do passado, em que condições paleoambientais, variações paleoclimáticas e paleoecológicas, datadas principalmente do Pleistoceno, possibilitaram a sua instalação e desenvolvimento, e cuja flora se mantém estreitamente relacionada aos campos cerrados do Brasil Central, porém menos rica em espécies (AB'SABER, 2004; CARNEIRO FILHO, 1993; WHITMORE; PRANCE, 1987).

O Amapá é parte importante destas considerações, pois, uma porção significativa do seu território é representada por cerrado, que durante muito tempo também foi tratado como campos gerais, campos de terra firme e savana do Amapá, segundo reporta a comunicação de diferentes autores, como Ab'Saber (1982), Azevedo (1967), Huber (1982), Ledoux (1969), Magnanini (1952) e Pires (1973).

Em atenção às similaridades que existem com o cerrado do planalto central, o Projeto RADAMBRASIL (BRASIL, 1974) apresentou uma classificação fitofisionômica para o ecossistema no Amapá que, segundo o modo como as árvores se distribuem no terreno, mantém os seguintes tipos dominantes: a) cerradão, b) campo cerrado, e c) parque, aproximando-se da classificação de Eiten (1972) para as tipologias do cerrado do Centro-Leste brasileiro.

Estudos posteriores ampliaram o conhecimento sobre a composição florística do cerrado do Amapá, em que Sanaiotti, Bridgewater e Ratter (1997) registraram um total de 45 espécies de árvores e arbustos grandes e 77 espécies de pequeno porte, admitindo que, apesar de as espécies mais representativas também ocorrerem nos cerrados do Brasil Central, entre eles existem grandes diferenças no número de espécies.

O recente zoneamento socioambiental do cerrado do estado do Amapá (IEPA, 2016) – proposto para instrumentalizar ações de ordenamento de uso e conservação, baseado em

análises mais precisas – demonstrou que a área contínua ocupada pelo ecossistema é de 889.715 hectares, que em termos percentuais correspondem a 6,2% do território do estado. Na base do conhecimento gerado sobre a realidade natural e socioeconômica do ecossistema amapaense, este estudo evidenciou que ao lado da ocupação humana por grupos tradicionais e outros mais recentes com seus arranjos diferenciados de uso dos recursos disponíveis, o cerrado também é palco de grandes intervenções, iniciadas com a implantação de silvicultura e, atualmente, com o cultivo de grãos.

Diante dos conflitos identificados, limitações e potencialidades para o uso sustentável dos recursos disponíveis, valorização da base social estabelecida e condição favorável para o desenvolvimento produtivo do estado, a síntese do zoneamento estabelece uma subdivisão do cerrado em zonas e subzonas com respectivas diretrizes orientadas para: a) a consolidação das áreas que concentram maior dinamismo socioeconômico; b) a expansão de bases produtivas; c) o manejo específico ou readequação de uso; e d) usos especiais (IEPA, 2016).

### ***Floresta de terra firme***

O ecossistema da floresta de terra firme na Amazônia ocupa cerca de 90% da área de toda a região, estando implantado sobre solos bastante diversos, de fertilidade muito variável. Geralmente, as árvores deste ecossistema são bastante elevadas, com copas sobrepostas que determinam sombreamento permanente do solo. A ciclagem da matéria orgânica e dos nutrientes é bem rápida e os processos de sucessão e regeneração da mata são fortemente influenciados pela capacidade das plantas de se desenvolverem na sombra. O número de espécies por área é muito elevado e a dominância de determinadas espécies (via de regra) não é elevada, destacando-se um grande número de espécies raras (PIRES, 1973).

No Amapá, como parte deste grande ecossistema amazônico, 74,58% da área do estado se caracteriza, fisionomicamente, pela presença de uma grande massa florestal contínua, com características estruturais e funcionais atribuídas ao substrato de terra firme. Comumente, sua homogeneidade fisionômica é de floresta de alto porte, apesar de envolver tipologias diferenciadas ligadas a alterações de relevo e de solo (IEPA, 2002).

Para descrever a distribuição da floresta de terra firme no estado é preciso transpor a grande planície de inundação com suas formações típicas de várzea e manguezais, estendendo-se do extremo sul ao extremo norte, seguida da área contígua de cerrado, que juntas constituem as ambientações continentais mais costeiras do Amapá – logo, tem início o grande maciço florestal de terra firme que adentra pelo centro-norte e centro-sul, ultrapassando os limites políticos do estado.

A abrangência espacial do ecossistema engloba territórios antigos, tipicamente representativos do Planalto das Guianas, e territórios de períodos geológicos mais recentes, imprimindo diferenciações localizadas, e dada a insuficiência de conhecimentos específicos torna-se difícil o estabelecimento de limites e classificações confiáveis, de certo modo, corroborando o que Ab'Saber (2002) ensina em seu ensaio sobre a Amazônia.

*É certo que, em termos do espaço total amazônico, predominam esmagadoramente os ecossistemas de florestas dotadas de alta biodiversidade. Entretanto, se levarmos em conta o conceito original de ecossistema, independentemente das disparidades espaciais de sua ocorrência, chegaremos a um número bem maior de padrões ecológicos locais ou sub-regionais (AB'SABER, 2002, p. 1).*

O estudo do Projeto RADAMBRASIL (BRASIL, 1974) atribuiu subdivisões ao grande ecossistema de floresta de terra firme, justificadas pela presença de variações estruturais, intimamente relacionadas às diversificações fisionômico-ecológicas, que foram delimitadas basicamente pelas características do relevo, dando origem às tipologias “floresta ombrófila de baixos platôs” e “floresta ombrófila submontana”.

Ao tratar da parte do ecossistema de floresta de terra firme do estado do Amapá, cabe reafirmar o já declarado por renomados estudiosos da Amazônia sobre a multiplicidade de formas que ainda dependem de estudos direcionados para melhor entendimento científico. Exemplo disto é o que acontece com a presença de manchas arenosas em meio ao contínuo florestal, cujos reconhecimentos exploratórios, mas não objetivamente finalizados para o estudo de ecossistema, possibilitaram identificação espacial em diferentes pontos das porções sul e norte do estado do Amapá. Possivelmente, estes padrões ecológicos localizados se associam ao que Ducke e Black (1954) descreveram como “campina”.

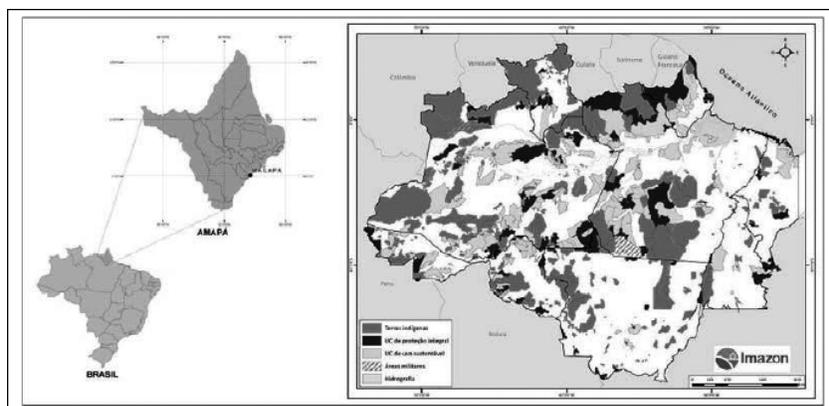
*Campina é a designação que tem as pequenas clareiras naturais na mata virgem, embora, especificamente se refira às de “terra firme”, com húmus preto e areia branca e ácida, e que frequentemente, se cobrem de água de chuva estagnada no inverno. Estão dispersas por toda a hiléia, à qual pertencem, com afinidade mais próxima com as catingas do rio Negro. Muito características são as Cladonia, Schizaea, Xyris, e Eriocauláceas e Humiriáceas arbustivas e arbóreas (DUCKE; BLACK, 1954, p. 48).*

Quanto ao estado de ocupação deste ecossistema, por abranger a maior parte continental e a parte mais interior do estado, onde o acesso fluvial é dificultado por encachoeiramentos e corredeiras – além do difícil acesso terrestre, ainda hoje restrito a poucas vias de circulação –, pode-se pensar que estes fatores tenham tido papel central na explicação das tardias e rarefeitas marcas de ocupações antrópicas, bem como os índices de proteção ambiental que incidem sobre o ecossistema.

## **Proteção dos ecossistemas do Amapá**

O estado do Amapá apresenta 65,8% do seu território transformado em áreas protegidas, como reservas biológicas, parques nacionais, entre outras. Estes percentuais se elevam acima de 70% quando computadas as terras indígenas (CHAGAS; RABELO, 2015). A Figura 1 ilustra a representatividade das áreas protegidas do Amapá em relação à Amazônia.

Figura 1 – Localização do Amapá e das áreas protegidas da Amazônia brasileira



Fonte: Organizado pelos autores com base em Veríssimo *et al.* (2011).

A criação de áreas protegidas no Amapá remonta à década de 1980, quando o governo federal exercia amplo controle sobre a região e projetava cenários desenvolvimentistas que ameaçavam a integridade dos ecossistemas. Por integrar uma região relativamente isolada da Amazônia, com ecossistemas praticamente intocados, o Amapá foi transformado numa “grande área protegida”, constituindo um dos maiores sistemas de conservação da biodiversidade do planeta, com cerca 9,4 milhões de hectares legalmente protegidos (Quadro 1).

Quadro 1 – Áreas protegidas do Amapá

Gestão	Categoria da Área Protegida	Ano de Criação	Superfície e (ha)	Ecossistema Dominante
Federal	Parque Nacional do Cabo Orange	1980	657.318	Campos Inundáveis e Manguezais
	Reserva Biológica do Lago Piratuba	1980	392.469	Campos Inundáveis e Manguezais
	Estação Ecológica das Ilhas Maracá-Jipióca	1981	60.252	Campos Inundáveis e Manguezais
	Estação Ecológica do Jari	1982	231.078	Floresta de Terra Firme
	Floresta Nacional do Amapá	1989	460.352	Floresta de Terra Firme
	Reserva Extrativista do Rio Cajari	1990	532.397	Floresta de Terra Firme e Floresta de Várzea e Cerrado
	Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque	2002	3.865.188	Floresta de Terra Firme
	Total Federal			6.199.054 hectares

<b>Gestão</b>	<b>Categoria da Área Protegida</b>	<b>Ano de Criação</b>	<b>Superfície (ha)</b>	<b>Ecosistema Dominante</b>
<b>Estadua l</b>	Reserva Biológica da Fazendinha (Atual APA)	1984	136	Floresta de Várzea
	Reserva Biológica do Parazinho	1985	111	Campos Inundáveis e Manguezais
	Área de Proteção Ambiental do Rio Curiaú	1998	21.676	Cerrado e Floresta de Várzea e Campos Inundáveis
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru	1997	806.184	Floresta de Terra Firme
	Floresta Estadual do Amapá	2006	2.369.400	Floresta de Terra Firme
	Total Estadual		3.197.507 hectares	
Total Amapá (Federal + Estadual)		9.396.561 hectares		

Nota: Não constam as áreas protegidas municipais, nem as terras indígenas.

Fonte: Organizado pelos autores com base em Chagas e Rabelo (2015) e ICMBio (2016).

Entre os ecossistemas periodicamente inundáveis, que formam a paisagem costeira do Amapá, o conjunto de áreas protegidas constituídas pelo Parque Nacional do Cabo Orange, pela Reserva Biológica do Lago Piratuba e pela Estação Ecológica das Ilhas Maracá-Jipiôca representam um significativo espaço de 1.110.039 hectares de proteção de manguezais e campos inundáveis. Quanto aos ecossistemas de terra firme, destaca-se a Floresta Nacional do Amapá, a Floresta Estadual do Amapá, a Reserva Extrativista do Rio Cajari, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru e o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque.

Uma particularidade do sistema de áreas protegidas do Amapá é a contribuição do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque como integrante de um conjunto de áreas protegidas, criadas na região conhecida como Calha Norte do Rio Amazonas e Escudo das Guianas, que representam cerca de 20 milhões de hectares, constituindo um dos maiores blocos contínuos de ecossistema de floresta tropical protegido do planeta (Quadro 2).

Quadro 2 – Áreas protegidas da Calha Norte do rio Amazonas e Escudos das Guianas

<b>Região</b>	<b>Área Protegida</b>	<b>Hectares</b>
Amapá	Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque	3.865.188
Pará	Estação Ecológica do Grão-Pará	4.245.800

	Floresta Estadual do Paru	3.612.900
	Floresta Estadual do Trombetas	3.172.900
	Reserva Biológica Maicuru	1.151.700
	Floresta Estadual do Faro	613.800
Guiana Francesa	Parque Natural Regional da Guiana	3.390.000
<b>Total</b>		<b>20.052.288</b>

Fonte: Organizado pelos autores com base em ICMBio (2016).

O cenário de proteção legal dos ecossistemas, fruto da dinâmica conservacionista amazônica, articulada globalmente, contrasta com o crescente processo de diferenciação socioeconômica do território, que impõe uma nova geopolítica, não mais somente caracterizada pela presença de áreas protegidas, mas também pelo acelerado processo de urbanização.

A análise seguinte dos indicadores demográficos e socioeconômicos do Amapá traz elementos corroborativos às teses defendidas por Ab'Saber e Becker, quando argumentam que a evidência empírica da proteção ambiental, por si só, não tem conseguido resguardar a integridade dos ecossistemas, nem gerar trabalho e riqueza exigidos por uma crescente população regional carente e com perfil cada vez mais urbano.

## **O Amapá como representação de fenômeno demográfico e socioeconômico regional**

A análise da evolução dos principais indicadores demográficos, socioeconômicos e de desenvolvimento municipal do estado do Amapá em relação à Amazônia e ao país contribui para compreender os grandes desequilíbrios regionais e os consequentes desafios no atendimento às demandas da sociedade<sup>53</sup>.

### **Dinâmica demográfica e urbanização**

A partir da década de 1950, o Amapá se tornou um dos principais polos de atração de migrantes do país. A transformação em território federal em 1943, a descoberta das minas de manganês em Serra do Navio no início da década de 1950 e os benefícios fiscais, atribuídos à área de livre comércio de Macapá e Santana nos anos 1980, explicam o fenômeno demográfico amapaense.

A Tabela 1 apresenta o crescimento demográfico do Amapá ao longo dos censos decenais. Na década de 1950 verifica-se o maior crescimento quando atingiu 83,82%, valor bem superior ao crescimento demográfico do país (36,3%) e do conjunto de estados que compõem a Amazônia Legal (52%). A instalação da infraestrutura para o funcionamento do governo territorial, a exploração industrial do manganês em Serra do Navio, e a descoberta de novos garimpos de ouro na região de Calçoene, Oiapoque, Amapari, Tartarugalzinho e Vila Nova foram os fatores determinantes para desencadear este fenômeno demográfico, atraindo, principalmente, trabalhadores dos municípios paraenses vizinhos.

Nas décadas seguintes, de 1960 a 1990, o ritmo do crescimento foi se estabilizando em patamares ainda bastante superiores aos valores já elevados da Amazônia Legal, mantendo-se sempre acima do dobro do crescimento demográfico do país em queda. Neste período, alguns garimpos reduziram sua produção e a demanda de trabalhadores para a mineração de manganês ficou estabilizada. As principais causas da atração de migrantes de outros estados, além do Pará, continuaram sendo as atividades de mineração de manganês e os investimentos governamentais, com ênfase na construção da hidrelétrica Coaracy Nunes (Paredão) e as atividades de abertura de rodovias, como a Perimetral Norte (BR-210) e a BR-156.

O processo de transformação do Amapá em estado federado em 1988 provocou um novo salto no crescimento demográfico em comparação com a região e com o país. O principal fenômeno de atratividade de migrantes foi a criação da área de livre comércio de Macapá e Santana, além da pavimentação da BR-156, da abertura da rodovia BR-156 no trecho de Macapá até Laranjal do Jari, das novas atividades de mineração, como a exploração da cromita no Rio Vila Nova, somados ainda à geração de empregos públicos devido ao aumento das instâncias burocráticas e à criação de novos municípios.

Na década de 1990, o crescimento demográfico do Amapá manteve-se ainda elevado, chegando a 64,84%, quase três vezes maior do que o crescimento ocorrido no conjunto dos estados da Amazônia Legal (23,95%), e quatro vezes maior que o crescimento nacional (15,65%).

A partir de 2000, observa-se uma diminuição na expansão explosiva da população amapaense, com influências de processos econômicos vinculados ao encerramento da mineração de manganês em Serra do Navio ocorrida em 1997 (cujos efeitos começaram a ser sentidos na década seguinte) e a involução da área de livre comércio de Macapá e Santana, atingida pelo prosseguimento da abertura do país para o comércio externo, a valorização do dólar, os efeitos das crises econômicas e financeiras de 1998 e 2008, e as restrições aos volumes de compras de importados pelo comércio e pelos consumidores finais (CASTRO, 2012).

As projeções do IBGE (2013) indicam que na década de 2010-2020 o crescimento demográfico do Amapá continuará em queda, porém, apresentando um crescimento ainda com valores superiores ao dobro do crescimento demográfico do país e quase o dobro referente aos estados que compõem a Amazônia Legal.

Tabela 1 – Crescimento demográfico (1950-2020)

<b>Década</b>	<b>Crescimento %</b>
---------------	----------------------

	<b>Brasil</b>	<b>Amazônia Legal</b>	<b>Amapá</b>
1950-1960	36,3	52,00	83,82
1960-1970	31,95	36,47	65,82
1970-1980	27,78	34,45	53,43
1980-1991	23,37	54,21	65,13
1991-2000	15,65	23,95	64,84
2000-2010	12,48	20,98	40,35
2010-2020*	11,18	14,47	25,90

Fonte: IBGE (2015), \*Projeção IBGE (2013) e Filocreão (2015).

A explosão demográfica ocorrida no Amapá tem uma forte dimensão urbana. A Tabela 2 indica que o grau de urbanização do Amapá evoluiu de 1991 a 2010 com valores superiores às médias regional e nacional. Atualmente, o Amapá apresenta um dos maiores percentuais de população residente em áreas urbanas quando comparado aos demais estados da federação. O grau de urbanização do Amapá atingiu 90% em 2010.

Tabela 2 – Evolução da urbanização (1991-2010)

<b>Especificação</b>	<b>Grau de urbanização (%)</b>		
	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
Brasil	76	81	84
Amazônia Legal	55	68	71
Amapá	81	89	90

Fonte: IBGE (2015), Filocreão (2015).

A urbanização, negligenciada nos estudos sobre a Amazônia (BECKER, 2013), torna-se tema relevante para futuras análises sobre a relação floresta-cidade, pois, para considerar os indicadores do Amapá, nos quais 74,6% da população do estado se concentra na capital Macapá e na cidade portuária de Santana (IBGE, 2016), inferem-se implicações quanto às condições desta urbanização e como estas condições afetam a floresta.

Quanto ao papel da migração, os dados do IBGE indicam que no período de 1991 a 2010 houve um aumento do número de migrantes para o Amapá. Em 1991, a população migrante de outros estados representava 25,8% da população total do estado. Deste contingente migratório, 79,6% é intrarregional, sendo a quase totalidade oriunda do estado do Pará (98,4%). Em 2000, o percentual de migrantes aumentou para 32,5%, chegando em 2010 com valores de 31,5%, mantendo-se praticamente inalterada a origem principal da região norte (75,6%), com 98,1% de paraenses. Este movimento migratório, vindo geralmente de municípios paraenses, das ilhas e proximidades da capital amapaense, acontece pela busca de oportunidades de empregos, educação e atendimento à saúde.

O “boom demográfico” que caracterizou o processo histórico da formação da sociedade amapaense consolidou, na segunda metade do século XX e na primeira década do século XXI, uma estrutura populacional assíncrona em relação à população brasileira que apresenta grandes desafios para os construtores das políticas públicas no Amapá, devido (principalmente) à incapacidade que o governo federal demonstrou ao longo dos tempos em implementar políticas de desenvolvimento regional que atendam às especificidades da região amazônica.

Estes desafios podem ser entendidos analisando a Tabela 3, que mostra a evolução do percentual da população brasileira acima de 65 anos, indicando o envelhecimento do país duas vezes mais rápido em comparação com a população amapaense. Neste sentido, enquanto as políticas sociais nacionais se revertem para a atenção aos idosos, as prioridades amapaenses serão voltadas para crianças e jovens, exigindo grandes investimentos em creches, escolas, lazer, ocupação e renda para a juventude. As dificuldades do estado e de municípios amapaenses em atender a estes custos sociais elevados para a realidade de um estado periférico, além do desemprego e da violência urbana – que no país penaliza os mais jovens – tendem a se agravar no Amapá.

Tabela 3 – Evolução das taxas de envelhecimento

Variável	Ano	Brasil	Amapá	BR/AP
Taxa de envelhecimento	1991	4,83	2,59	1,9
	2000	5,83	2,69	2,2
	2010	7,36	3,44	2,1
	2020*	9,42	4,15	2,3

Fonte: PNUD (2013), \*Projeção IBGE (2013) e Filocreão (2015).

A Tabela 4 mostra, por meio da razão de dependência, que o conjunto dos estados da Amazônia, incluindo o Amapá, só aproveitarão do chamado “bônus demográfico”, valores abaixo de 50%, em 2020, quando os segmentos etários das crianças e dos idosos estiverem

em patamar menor que o do segmento produtivo de 15 a 65 anos, gerando um custo atenuado para as políticas públicas, condição que o Brasil atingiu em 2010.

Tabela 4 – Evolução da Razão de Dependência

Variável	Ano	Brasil	Amazônia	Amapá
Razão de Dependência	1991	65,43	84,27	92,24
	2000	54,93	68,25	72,60
	2010	45,92	55,03	57,67
	2020*	43,51	47,72	48,25

Fonte: PNUD (2013). \*Projeção IBGE.

## Aspectos do desenvolvimento econômico

O Produto Interno Bruto (PIB) do Amapá cresceu 54,6% entre 2010 e 2013, situação bastante favorável quando comparada ao desempenho da Amazônia Legal (45%) e do Brasil (37,4%) no mesmo período (Tabela 5).

Tabela 5 – Evolução do PIB (2010-2013)

Região	PIB (R\$ 1.000,00)		Evolução %
	2010	2013	
Brasil	3.302.840.000,00	4.538.596.000,00	37,4
Amazônia Legal	273.816.484,00	397.076.702,00	45,0
Amapá	7.602.619,00	11.754.839,00	54,6

Fonte: IBGE (2015) e Filocreão (2015).

O desempenho favorável do PIB amapaense pode ser creditado à evolução do componente da indústria, que no período evoluiu 72,1%, enquanto o crescimento deste componente no país e na região amazônica teve valores negativos, conforme se observa na Tabela 6. A maior contribuição para este desempenho se credita aos resultados da indústria de transformação e da indústria da construção, com a implantação de hidrelétricas e de condomínios, além dos programas de habitação popular. Na composição do PIB, a agropecuária amapaense teve um desempenho decrescente de 15,9%, seguido pelos serviços, com redução de 5,7%. Segundo Filocreão (2015), a perda de importância da agropecuária na composição do PIB amapaense vem ocorrendo desde 1991, quando contribuía com 4,2%.

Tabela 6 – Evolução da composição do PIB (2010-2013)

Região	Agropecuária		Evolução (%)	Indústria		Evolução (%)	Serviços		Evolução (%)
	2010	2013		2010	2013		2010	2013	
Brasil	4,84	5,29	9,3	27,38	24,94	-8,9	67,78	69,77	2,9
Amazônia Legal	10,36	13,30	28,4	27,51	25,14	-8,6	62,13	61,55	-0,9
Amapá	2,58	2,17	-15,9	7,67	13,20	72,1	89,75	84,63	-5,7

Fonte: IBGE (2015) e Filocreão (2015).

No PIB amapaense, o componente “serviços” sempre manteve participação expressiva quando comparada com o país e com a região. Este fenômeno, denominado “economia dos contracheques”, explica-se pelo peso elevado dos salários dos funcionários públicos na economia amapaense, resultado de um território federal transformado recentemente em estado (1988), herdando o quadro de servidores do ex-território, acrescido de um novo quadro de servidores estaduais. Entretanto, enquanto o Brasil apresentou um acréscimo de 0,98%, o peso da administração pública no PIB amapaense decresceu 8,26% no período de 2010 a 2013, superior à queda de 0,31% na região (Tabela 7).

Tabela 7 – Participação da administração pública no PIB

--	--	--

Região	Administração pública (%)		Evolução (%)
	2010	2013	
Brasil	16,28	16,44	0,98
Amazônia Legal	22,61	22,54	-0,31
Amapá	48,31	44,32	-8,26

Fonte: IBGE (2015).

Um dos indicadores de referência, que relaciona o crescimento da economia com o crescimento demográfico, o PIB *per capita* indica que nos anos recentes o Amapá apresentou um desempenho levemente superior aos números do país e da região (Tabela 8). Isto implica dizer que o crescimento da riqueza, de forma geral, foi superior ao crescimento da população. Para o Amapá significa uma grande performance econômica, devido ao fenômeno demográfico discutido anteriormente.

Tabela 8 – Evolução do PIB *per capita* (2010-2013)

Região	PIB <i>per capita</i> (R\$)		Evolução %
	2010	2013	
Brasil	17.315,21	22.576,41	30,4
Amazônia Legal	10.744,43	14.728,42	37,1
Amapá	11.369,44	15.654,08	37,7

Fonte: IBGE (2015) e Filocreão (2015).

## Aspectos do desenvolvimento social

O principal indicador utilizado para avaliar, de forma integrada, o desempenho econômico como parâmetro de qualidade de vida, atingindo os municípios, é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), elaborado pelo PNUD. O IDH utiliza dados da educação, longevidade e renda para avaliar e comparar o desenvolvimento humano dos países, estados e municípios (Quadro 3).

Quadro 3 – Faixas do IDH-M

<b>Faixas de desenvolvimento humano</b>	
Muito alto	0,800 – 1,000
Alto	0,700 – 0,799
Médio	0,600 – 0,699
Baixo	0,500 – 0,599
Muito baixo	0,000 – 0,499

Fonte: PNUD (2013).

A posição relativa do IDH-M dos estados da Amazônia Legal pouco se alterou no *ranking* nacional entre 1991 e 2010. Em 2010, quatro estados perderam posição (Amapá, Roraima, Amazonas e Pará) e quatro melhoraram de posição (Tocantins, Rondônia, Mato Grosso e Maranhão). O Acre se manteve sem alteração. O Amapá, que em 1991 tinha o melhor posicionamento regional do IDH-M, caiu em 2010 para segunda posição, ficando na 12ª posição nacional (Tabela 9).

Tabela 9 – Evolução do IDH-M na Amazônia

<b>ESTADOS</b>	<b>RANKING IDH-M</b>			<b>VARIAÇÃO</b>
	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>	<b>(1991-2010)</b>
Amapá	11	13	12	-1
Roraima	12	12	13	-1
Mato Grosso	13	11	11	2
Amazonas	15	22	18	-3
Pará	17	19	24	-7
Rondônia	19	17	15	4
Acre	21	21	21	0
Tocantins	25	18	14	11
Maranhão	27	26	26	1

Fonte: PNUD (2013), Filocreão (2015).

Segundo o IDH-M dos estados da Amazônia Legal, Mato Grosso, Amapá e Roraima situaram-se na faixa dos estados com alto desenvolvimento humano em 2010. Os demais estados mantiveram-se na faixa de médio desenvolvimento humano municipal. Os dados da Tabela 10 mostram que o componente “longevidade”<sup>54</sup> é o que apresenta resultado mais elevado na composição do IDH-M, enquanto os componentes “educação e renda” são os indicadores de menores desempenhos no cálculo do índice.

Tabela 10 – IDH-M dos estados da Amazônia em 2010

<b>Posição</b>	<b>Nome</b>	<b>IDH-M</b>	<b>IDH-M renda</b>	<b>IDH-M longevidade</b>	<b>IDH-M educação</b>
11 <sup>a</sup>	Mato Grosso	0.725	0.732	0.821	0.635
12 <sup>a</sup>	Amapá	0.708	0.694	0.813	0.629
13 <sup>a</sup>	Roraima	0.707	0.695	0.809	0.628
14 <sup>a</sup>	Tocantins	0.699	0.690	0.793	0.624
15 <sup>a</sup>	Rondônia	0.690	0.712	0.800	0.577
18 <sup>a</sup>	Amazonas	0.674	0.677	0.805	0.561
21 <sup>a</sup>	Acre	0.663	0.671	0.777	0.559
24 <sup>a</sup>	Pará	0.646	0.646	0.789	0.528
26 <sup>a</sup>	Maranhão	0.639	0.612	0.757	0.562

Fonte: PNUD (2013).

A análise dos números do IDH-M projeta grandes dificuldades para o Amapá, porque o estado terá que conviver com os resultados crescentes da população numa faixa predominantemente de jovens, em que os investimentos em educação, cultura, lazer, ocupação e renda precisam ser elevados para superar, ou mesmo manter, o atual IDH-M. Esta situação poderá ser agravada pelo baixo desempenho do estado do Pará em todos os seus componentes do IDH-M quando comparados ao Amapá. Os municípios paraenses das regiões das Ilhas do Pará e Marajó, vizinhos do Amapá, estão entre os municípios com os piores IDH-M da região amazônica (PNUD, 2013). Pela maior proximidade geográfica com o estado do Amapá, projeta-se o aumento da migração e da conseqüente pressão já existente da população destes municípios paraenses sobre as infraestruturas sociais nos principais municípios amapaenses, acentuando-se os problemas existentes.

## Considerações finais

A exposição síntese dos ecossistemas e dos indicadores demográficos e socioeconômicos do estado do Amapá, enquanto estado mais novo da federação, implica reflexões quanto ao desafio de encontrar convergências entre as realidades que permitam balizar políticas públicas de enfrentamento aos problemas ou de condições de riscos evidenciados pelos quadros do desempenho ambiental, social e econômico do Estado.

Em primeiro lugar, é necessário considerar que apesar de a opção didática de exposição compartimentada, as realidades nada mais são do que retratos de uma unidade federativa amazônica com marcas herdadas de uma conjuntura nacional pouco atenta aos requerimentos regionais, acrescida dos reflexos advindos de fenômenos demográficos, surtos econômicos e da insuficiência de políticas públicas mais objetivamente definidas para contrapor a vulnerabilidade de uma população cada vez mais urbana em meio à floresta ainda em pé.

De fato, a começar pelo arcaísmo e percentual de áreas protegidas em relação ao território amapaense (acima de 70%), é notório que quase tudo decorreu de políticas descendentes da União para a proteção de ecossistemas, estabelecendo recortes regionais baseados unicamente em atributos naturais. Esta condição territorial previsivelmente implica em políticas públicas diferenciadas de desenvolvimento, entrando em desacordo com as políticas imediatistas indutoras de crescimento promovidas pelos governos.

Do exposto sobre o desempenho socioeconômico do estado, ao lado da interpretação dos fenômenos demográficos e da particularidade quanto ao perfil predominante de crianças e jovens da população amapaense, este quadro permite a projeção de cenários preocupantes para o estado, principalmente quanto ao ônus das necessárias políticas públicas para evitar possíveis riscos sociais a que possa ser submetida esta população ainda não produtiva (<15 anos).

Na convergência destas realidades, no âmbito dos temas expostos, situam-se os recursos naturais disponíveis, que na representação dos ecossistemas expressam uma singularidade local a desafiar o encontro de modelos de governança, capazes de viabilizar alternativas de soluções para o enfrentamento dos problemas socioeconômicos, com o devido controle dos níveis de intervenção sobre os estoques naturais.

Certamente, isto traz para o campo das considerações o retorno da contribuição do Amapá para a proteção natural dos ecossistemas, que por se tratar de uma realidade concreta, irreversível e, ao lado de incertezas, também deve ser defendida como marca de responsabilidade do estado brasileiro perante as preocupações globais com o meio ambiente. Esta contribuição não pode ser desconsiderada diante das negociações de apoio às políticas públicas que atendam às necessidades básicas da população e à melhoria das condições urbanas.

Da conformação legal de proteção, implica saber quais parcelas de ecossistemas, com suas limitações e potencialidades, podem ser vistas como áreas estratégicas para o desenvolvimento do estado, em restrita observância ao equilíbrio ambiental e à repartição justa de benefícios econômicos advindos de políticas de uso dos recursos naturais. Esta exigência vem ao encontro da revalorização do ordenamento territorial como indutor da produção e conservação, como defendido por Ab'Saber e Bertha ao longo de suas vidas.

Na perspectiva de que estas partes ecossistêmicas possam ser discutidas como alternativas de ordenamento territorial e de desenvolvimento, o desenho de prováveis ações em primeiro lugar precisa superar dicotomias entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental, e incluir decisões pactuadas com a sociedade, de modo a conformar organizações com atribuição de construção de políticas que alcancem diferentes grupos de interesses e benefícios equânimes.

A provável convergência dos temas abordados no encaminhamento de estratégias e soluções aos problemas evidenciados também simboliza um apelo para que o estado brasileiro revalorize suas experiências técnicas de estudos territoriais – o que poderá resultar em apoios abalizados para a indicação e delimitação de territorialidades –, para mobilização, segundo as limitações e as potencialidades naturais e socioeconômicas das áreas vocacionadas.

Na Amazônia, a exemplo do caso do Amapá, “produzir para conservar” se torna meta de um novo padrão de desenvolvimento, incluindo o desafio de atribuir valor – uso e não uso – à floresta em pé e aos ecossistemas, para poderem competir com os surtos econômicos das *commodities* e da negligência dos problemas urbanos, paradigma tão bem equacionado nas agendas positivas das obras de Aziz Ab’Saber e Bertha Becker.

## Referências

- AB’SABER, A. N. The paleoclimate and paleoecology of Brazilian Amazonia. *In*: PRANCE, G. T. (Ed.). **Biological diversification in the tropics**. New York: Columbia University Press, 1982. p. 41-59.
- AB’SABER, A. N. Bases para estudo dos ecossistemas da Amazônia brasileira. **Estudos Avançados**, v. 16, n. 45, p. 7-30, maio/ago., 2002.
- AB’SABER, A. N. **A Amazônia**: do discurso à práxis. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2004.
- AZEVEDO, L. G. Tipos eco-fisionômicos de vegetação do Território Federal do Amapá. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 29, n. 2, p. 25-51, 1967.
- BECKER, B. Síntese do processo de ocupação da Amazônia: lições do passado e desafios do presente. *In*: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Causas e dinâmicas do desmatamento na Amazônia**. Brasília: MMA, SCA, 2001. p. 5-28.
- BECKER, B. K. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2004a.
- BECKER, B. K. A Amazônia e a política ambiental brasileira. **GEographia**, v. 6, n. 11, p. 7-20, 2004b.
- BECKER, B. K. **A urbe amazônida**: a floresta e a cidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

BRASIL. Departamento Nacional de Produção Mineral. Projeto RADAMBRASIL. **Folha NA/NB.22**: Macapá – levantamento de recursos naturais: geologia, geomorfologia, solos, vegetação e uso potencial da terra. Rio de Janeiro: Ministério das Minas e Energia, 1974.

CARNEIRO FILHO, A. Cerrados amazônicos: fósseis vivos? Algumas reflexões. **Revista do Instituto Geológico**, v. 14, n. 1, p. 63-68, jul./dez., 1993.

CASTRO, M. C. de. **Crescimento econômico e desenvolvimento sustentável**: conceitos na análise do perfil ambiental e de aspectos da evolução recente do capital humano no Amapá. Macapá: GEA, 2012.

CHAGAS, M. A. (Org.). **Biodiversidade e áreas protegidas em diferentes escalas**. Macapá: Unifap, 2013. Disponível em: [http://www2.unifap.br/cambientais/files/2015/01/Biodiversidade\\_e\\_%C3%81reas\\_Protegidas.pdf](http://www2.unifap.br/cambientais/files/2015/01/Biodiversidade_e_%C3%81reas_Protegidas.pdf). Acesso em: 30 jan. 2017.

CHAGAS, M. A.; RABELO, B. Uma contribuição ao conhecimento da história de criação das unidades de conservação do Amapá: Amazônia brasileira. **Sustentabilidade em Debate**, v. 6, n. 2, p. 211-227, maio/ ago., 2015.

DUCKE, A.; BLACK, G. A. Notas sobre a fitogeografia da Amazônia brasileira. **Boletim Técnico do Instituto Agrônomo do Norte**, n. 29, p. 1-69, 1954.

EITEN, G. The cerrado vegetation of Brazil. **Botanical Review**, v. 38, n. 2, p. 201-341, 1972.

FILOCREÃO, A. S. **Amapá 2000-2013**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

GOULDING, M.; SMITH, N. J. H.; MAHAR, D. J. **Floods of fortune**: ecology and economy along the Amazon. New York: Columbia University Press, 1995.

HIRAOKA, M. Caboclo and ribereño resource management in Amazonia: a review. In: REDFORD, K.; PADOCH, C. (Eds.). **Conservation in the neotropical forests**: working from traditional resource use. New York: Columbia University Press, 1992. p. 134-157.

HUBER, O. Significance of savanna vegetation in the Amazon territory of Venezuela. In: PRANCE, G. T. (Ed.). **Biological diversification in the tropics**. New York: Columbia University Press, 1982. p. 221-244.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Projeção da população dos estados por sexo e idade de 2000 a 2030**. 2013. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2013/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default.shtm). Acesso em: 20 nov. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**. 2015. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 8 out. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades**. 2016. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acesso em: 25 fev. 2016.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. **Unidades de Conservação**, 2016. Disponível em: [http:// www.icmbio.gov.br](http://www.icmbio.gov.br). Acesso em: 23 abr. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISAS CIENTÍFICAS E TECNOLÓGICAS DO ESTADO DO AMAPÁ – IEPA. **Macrodiagnóstico do estado do Amapá: primeira aproximação do ZEE**. Macapá: IEPA: ZEE, 2002.

INSTITUTO DE PESQUISAS CIENTÍFICAS E TECNOLÓGICAS DO ESTADO DO AMAPÁ – IEPA. **Zoneamento Socioambiental do Cerrado do Estado do Amapá**. Macapá: IEPA: Embrapa, 2016.

JUNK, W. J. Amazonian floodplains: their ecology, present and potential use. **Revue d’Hydrobiologie Tropicale**, v. 15, n. 4, p. 285-301, 1982.

JUNK, W. J. (Ed.). **The Central Amazon floodplain: ecology of a pulsing system**. Berlin: Springer, 1997.

LEDOUX, P. Fitotopos, nas savanas equatoriais do Amapá, com desenvolvimento arbóreo ao máximo do potencial específico. **Ciência e Cultura**, v. 21, p. 433-444, 1969.

MAGNANINI, A. As regiões naturais do Amapá: observações sobre fito e zoogeografia, geografia humana e geografia física. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 14, n. 3, p. 243-304. jul./set., 1952.

PIRES, J. M. **Tipos de vegetação da Amazônia**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1973. (Publicações Avulsas, v. 20)

PIRES, J. M.; PRANCE, G. T. The vegetation types of the Brazilian Amazon. *In*: PRANCE, G. T.; LOVEJOY, T. E. (Eds.). **Key environments: Amazônia**. New York: Pergamon Press, 1985. p. 109-145.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Atlas do desenvolvimento humano dos municípios**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em: 10 abr. 2016.

PORTO, J. L.; CALDAS, Y. P.; LOMBA, R. M. Pós-graduação em desenvolvimento regional no estado do Amapá: o caso do Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 11, n. 23, p. 49-73, 2014.

SANAIOTTI, T.; BRIDGEWATER, S.; RATTER, J. A floristic study of the savanas vegetation of the state of Amapá, Brazil, and suggestions for its conservation. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1997. p. 3-29. (Série Botânica, v. 13, n. 1)

SARMIENTO, G; MONASTERIO, M. Ecología de las sabanas de América tropical: análisis macroecológico de los Llanos de Calabozo, Venezuela. **Cuadernos Geográficos**, v. 3, p. 1-126, 1971.

VERÍSSIMO, A. *et al.* (Orgs.). **Áreas protegidas na Amazônia brasileira: avanços e desafios**. Belém: Imazon; São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011.

WHITMORE, T. C.; PRANCE, G. T. **Biogeography and quaternary history in tropical America**. Oxford: Clarendon Press, 1987.

---

51 Artigo publicado da Revista Brasileira de Pós-Graduação. DOI: <http://dx.doi.org/10.21713/2358-2332.2016.v13.1089>.

52 O Mestrado em Desenvolvimento Regional da UNIFAP completou 15 anos em 2021. É o Programa de Pós-Graduação mais antigo do Amapá, com aproximadamente 200 dissertações produzidas com temas que analisam/discutem o desenvolvimento regional e local.

53 Os indicadores demográficos, socioeconômicos e de desenvolvimento utilizados neste trabalho seguem as referências do IBGE e PNUD, adotando-se as mesmas definições e metodologias para as análises estatísticas.

54 A muito alta longevidade do Amapá é uma incógnita a ser decifrada.

## AUTOR DO LIVRO



**Marco Antonio Chagas:** doutor em Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). Professor do Departamento de Meio Ambiente e Desenvolvimento e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Macapá-AP, Brasil.

E-mail: [marco.chagas@unifap.br](mailto:marco.chagas@unifap.br)

## AUTORES DOS ARTIGOS



**Adalberto Carvalho Ribeiro:** doutor em Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). Professor do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Macapá – AP, Brasil.

E-mail: [adalb.cr@gmail.com](mailto:adalb.cr@gmail.com).



**Antonio Sérgio Monteiro Filocreão:** doutor em Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Macapá – AP, Brasil.

E-mail: [filocreao@unifap.br](mailto:filocreao@unifap.br)

**Aristóteles Viana Fernandes:** doutor em Recursos Naturais e Gestão Sustentável pela Universidade de Córdoba/Espanha (UCO/ES), pesquisador



sênior do Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Amapá (IEPA), Macapá – AP, Brasil.  
E-mail: aristotelesviana@yahoo.com



**Benedito Vítor Rabelo:** especialista em Taxonomia e Sistemática Vegetal pelo Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG), pesquisador sênior do Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Amapá (IEPA), Macapá – AP, Brasil.  
E-mail: beneditovr1@hotmail.com



**Elimar Pinheiro do Nascimento:** doutor em Sociologia pela Universidade Paris V (Rene Descartes). Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB).  
E-mail: elimarcds@gmail.com



**Elizeu Vasconcelos:** engenheiro ambiental pela Universidade Estadual do Amapá (UEAP). Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Amapá (UNIFAP).

E-mail: [elizeucosta21@gmail.com](mailto:elizeucosta21@gmail.com)



**Janaina Freitas Calado:** doutora em Ecologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora do Curso de Licenciatura em Ciências Naturais da Universidade do Estado do Amapá (UEAP).

E-mail: [janaina.calado@ueap.edu.br](mailto:janaina.calado@ueap.edu.br)



**Marcelo José de Oliveira:** doutor em Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). Professor do Departamento de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Macapá – AP, Brasil. E-mail: [geomarcelooliveira@gmail.com](mailto:geomarcelooliveira@gmail.com)



**Ricardo Ângelo Pereira de Lima:** doutor em Geografia Humana pela Universidade Autónoma de Barcelona/Espanha e em Géographie et Aménagement (Geografia e Planejamento) pela Universidade de Toulouse II (Le Mirail/França). Professor do Curso de Graduação em Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Amapá.  
E-mail: ricardoangelo\_pereira@yahoo.es

# Sumário

## **PREFÁCIO**

*Marco Antonio Chagas*

## **CARTOGRAFIA DO COLONIALISMO, POLÍTICA AMBIENTAL E ZONAS LIBERTÁRIAS NAS PERSPECTIVAS DAS EPISTEMOLOGIAS DO SUL**

*Marco Antonio Chagas*  
*Antonio Sérgio Monteiro Filocreão*

## **Amazônia consiliente e Amazônia das ecologias de saberes: diálogos para a conservação da natureza em áreas protegidas**

*Marco Antonio Chagas*  
*Janaina Freitas Calado*  
*Antônio Sérgio Monteiro Filocreão*

## **Capital social e clientelismo em comunidades extrativistas no sul do Amapá – Amazônia brasileira**

*Adalberto Carvalho Ribeiro*  
*Marco Antonio Chagas*  
*Elimar Pinheiro do Nascimento*

## **Licenciamento ambiental e desenvolvimento sustentável: possíveis integrações para territórios singulares na Amazônia brasileira**

*Marco Antonio Chagas*  
*Elizeu Vasconcelos*

## **Pós-Licenciamento Ambiental:**

**onde foram aplicados os R\$100 milhões dos Planos Básicos Ambientais das hidrelétricas instaladas no estado do Amapá?**

*Marco Antonio Chagas*

*Ricardo Ângelo Pereira de Lima*

*Marcelo José de Oliveira*

## **Cenários de desenvolvimento para o Amapá 2020-2050**

*Marco Antonio Chagas*

*Antonio Sérgio Monteiro Filocreão*

**A articulação entre o complexo verde de Ab'Saber e o complexo urbano de Becker como desafio do desenvolvimento regional: Amapá como um caso amazônico**

*Marco Antonio Chagas*

*Antonio Sérgio Monteiro Filocreão*

*Benedito Vítor Rabelo*

*Aristóteles Viana Fernandes*

**Autor do livro**

**Autores dos artigos**

## SINOPSE

*Formei em geologia para trabalhar na empresa de mineração ICOMI, no Amapá. Não sabia que a maior e melhor mina de manganês do mundo na época estava sendo insustentavelmente explorada, de modo que todo o “filé” do minério já estava na mesa dos ricos. Desde então, fiz da geologia uma ciência pachamama.*

A proposta desta coletânea de artigos é revisitar a política ambiental na Amazônia a partir das epistemologias do Sul. Dois princípios são transversais aos textos: 1) O utópico, pelo pluriverso teórico diante da ilusão das certezas acadêmicas; 2) O ecológico, entendido como o resgate de saberes artesanais da natureza e das práticas comunitárias associadas, para as quais o conhecimento científico é apenas retaguarda. É uma obra autobiográfica pelo acervo vivido e pela inquietação das ideias de natureza e sociedade amazônica, adotando o Amapá como representação socioambiental de alternativas ao debate pós-desenvolvimentista em contraponto ao consenso das commodities. Neste sentido, trago a política ambiental para um diálogo com autores-militantes, críticos do desenvolvimento e de seus disfarces, assente na proposta de pensar quem somos, para então responder se é possível olhar para a região amazônica/amapaense como uma “zona de natureza libertária”, insurgente e emancipatória ao capitalismo, ao colonialismo e ao patriarcado.



AUTORES do BRASIL