

O DESENVOLVIMENTO EM TRÊS MOVIMENTOS: UMA DISCUSSÃO SOBRE OS RECURSOS DE USO COMUM NA AMAZÔNIA

Eliane Alves da Silva – eliane.alves@ufrgs.br
Maria Clarice Alves da Costa – mariaclaricecosta@hotmail.com
Eugenio Avila Pedrozo – eugenio.pedrozo@ufrgs.br
Tania Nunes da Silva – tania.silva@ufrgs.br

* Submissão em: 24/11/2021 | Aceito em: 25/11/2021

RESUMO

A Amazônia sofre com a forte crise econômica e social, por isso, cabe à comunidade científica avançar no conhecimento objetivo de sua complexidade, avaliando os custos sociais de sua rápida modernização e fornecendo elementos para uma maior participação de seus atores nos processos decisórios de uso de recursos comuns. Visões ideológico-políticas simplificadoras, decorrentes da aplicação de modelos pré-fixados devem ser abandonadas. Portanto o objetivo deste ensaio é fomentar uma lente de análise para se discutir o desenvolvimento amazônico. Para isso, utilizou-se a perspectiva de Karl Polanyi complementada por Nancy Fraser, a qual introduz o triplo movimento à sua visão de duplo movimento econômico. E para pensar como colocar esta estrutura conceitual em prática buscou-se os estudos da economista Elinor Ostrom.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Políticas Públicas, Recursos Comuns, Região Amazônica.

DEVELOPMENT IN THREE MOVEMENTS: A DISCUSSION ON COMMON USE RESOURCES IN THE AMAZON

ABSTRACT

The Amazon suffers from the strong economic and social crisis, therefore, it is up to the scientific community to advance in objective knowledge of its complexity, evaluating the social costs of its rapid modernization and providing elements for greater participation of its actors in decision-making processes for the use of common resources. Simplifying ideological-political views, resulting from the application of pre-fixed models, must be abandoned. Therefore, the objective of this essay is to foster an analytical lens to discuss Amazonian development. For this, we used the perspective of Karl Polanyi, complemented by Nancy Fraser, who introduces the triple movement to his vision of double economic movement. And to think about how to put this conceptual structure into practice, studies by economist Elinor Ostrom were sought.

Key words: Development, Public Policies, Common Resources, Amazon Region

1 INTRODUÇÃO

A forma de apropriação da Amazônia, mobiliza um amplo debate nacional centrado na oposição entre dois modos contraditórios de conceber e utilizar a terra. Conforme Celso Furtado (2001), o modelo de desenvolvimento criado pelo capitalismo industrial constitui um prolongamento do mito do progresso, e devido a essa ideia de desenvolvimento é que se desviam as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade. Embora o economista ressalte que as economias da periferia nunca serão desenvolvidas na economia capitalista, ele reconhece que essa expectativa tem sido de utilidade para mobilizar os povos da periferia a aceitar grandes sacrifícios, para legitimar a destruição e justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo.

No período de 1964 à 1985 a região amazônica sofreu o impacto do planejamento estratégico imposto pelo governo autoritário, e isso alterou as formas tradicionais de organização regional. Houve apropriação das terras livres, das relações sociais e dos interesses dos agentes sociais a partir de projetos políticos distintos. O Estado passou a coordenar a divisão inter-regional do trabalho, organizando o que considerava “o caos das relações sociais”, impondo uma ordem espacial, vinculada a uma prática e concepção de espaço e logística de interesse estratégico global (BECKER; MIRANDA; MACHADO, 1990).

Os programas desenvolvidos pelo Estado buscavam fortalecer uma forma de organização de fronteira, cooptando massas de população rural. Tal medida, reproduziu na região amazônica o padrão nacional da estrutura fundiária com forte concentração de terras (BECKER et al., 1990). Isso se reflete nos padrões atuais de desenvolvimento. Segundo Abramovay (2018), a área plantada de soja na Amazônia Legal passou de 1,14 milhão de hectares na safra 2006-2007 a 4,5 milhões de hectares em 2016-2017. Isso corresponde a 13% da superfície que o Brasil dedica ao produto (RODRIGUES, 2018).

Estabelecendo um paralelo com o estado de São Paulo, que tem área agrícola de 193 mil quilômetros quadrados e entra com 11,3% da produção nacional, a Amazônia teve 750 mil km² de área desmatada, para contribuir com 14,5% do valor do produto agropecuário brasileiro (NOBRE et al., 2016). Abramovay (2018), ressalta que esse avanço resulta da tolerância institucionalizada pelas práticas ilegais, cuja utilidade social e econômica é praticamente nula. Essa displicência compromete a potência ambiental do Brasil, expõe os povos tradicionais, permanentemente agredidos pela ameaça a suas terras, portanto há uma certa preocupação em promover o desacoplamento entre crescimento econômico e desmatamento na Amazônia (ABRAMOVAY, 2018).

A Amazônia sofre com a forte crise econômica e social, por isso, cabe à comunidade científica avançar no conhecimento objetivo de sua complexidade, avaliando os custos sociais de sua rápida modernização e fornecendo elementos para uma maior participação de seus atores nos processos decisórios de uso de recursos comuns. Visões ideológico-políticas simplificadoras, decorrentes da aplicação de modelos pré-fixados devem ser abandonadas. Portanto o objetivo deste ensaio é fomentar uma lente de análise para se discutir o desenvolvimento amazônico. Para isso, utilizou-se a perspectiva de Karl Polanyi complementada por Nancy Fraser, a qual introduz o triplo movimento à sua visão de duplo movimento econômico. E para pensar como colocar esta estrutura conceitual em prática buscou-se os estudos da economista Elionor Ostrom.

2 UM DESENVOLVIMENTO PARA AMAZÔNIA

Há evidências de que as estratégias dos gestores da região amazônica permitem sua adaptação a novas conjunturas econômicas e políticas, porém não há mudanças no processo de ocupação. A apropriação especulativa de terras passou a dominar, e os investimentos governamentais, os quais são direcionados para os setores que oferecem maior lucro, no caso, o agropecuário. Analisando essa situação por uma perspectiva Polanyiana, a Amazônia está sendo subordinada à “lógica do mercado”, impossibilitando a capacidade de adaptar a economia de acordo com os objetivos sociais por meio da política.

A situação exige que a implementação um modelo de desenvolvimento diferente do que vem sido apregoado na Amazônia seja discutido. Portanto, as ideias de Karl Polanyi (2000) podem trazer uma revitalização das políticas públicas direcionadas à região. O autor ressalta a importância central da regulação social sobre a economia e o papel mediador das instituições entre as estruturas socioeconômicas e os atores sociais. Para Polanyi a atividade econômica é, simultaneamente, um fenômeno material e social.

Polanyi ressalta que existem formas de integração, as quais são institucionalizadas por meio da socialização de práticas baseadas em dispositivos de ação coletiva e em sistemas de regras, como parte reguladora do ordenamento da vida social, econômica e política das pessoas, com seus valores e lógicas de operação específicas (SCHNEIDER; ESCHER, 2011).

Schneider e Escher (2011), destacam como ponto central da contribuição teórica de Polanyi a noção de embeddedness (enraizamento). O conceito se refere à formação de

significado para as ações dos atores inseridos num contexto ou ambiente institucional historicamente determinado. Deste modo, ao invés da economia estar embutida nas relações sociais, são as relações sociais que estão enraizadas no sistema econômico (POLANYI, 2000, p.77), portanto a sociedade humana tornara-se um acessório do sistema econômico (POLANYI, 2000, p.97). Assim, na perspectiva de Polanyi, a economia de mercado não é um fenômeno espontâneo e natural, mas um projeto político, realizado através da mudança institucional cuja dinâmica decorre do processo de mercantilização da terra, do trabalho e do dinheiro.

A partir dessa conclusão, Polanyi (2000) identifica uma contradição interna fundamental do sistema de mercado como regulador das atividades econômicas da sociedade: um “duplo movimento”. Por um lado, um movimento de expansão da sociabilidade capitalista, imprimido pela habituação ao intercâmbio mercantil, e, por outro, um contramovimento que tenta proteger a sociedade dos efeitos destruidores da mercantilização (SCHNEIDER; ESCHER, 2011).

Esse conceito de duplo movimento, por sua vez, abre precedente para outras classes ou grupos sociais assumirem a liderança em diferentes cenários. Nancy Fraser (2017), ainda acrescenta à análise de Polanyi, um terceiro movimento, chamado de “emancipação”. A autora considera que o vasto leque de lutas sociais não encontra lugar no esquema do duplo movimento. Esses movimentos emancipatórios estão focados mais no reconhecimento do que na redistribuição. Há uma crítica das formas de proteção social que foram institucionalizadas nos estados de bem-estar e desenvolvimento da era pós-guerra. Fraser (2017), ressalta o caráter opressor das proteções sociais burocraticamente organizadas, que enfraquecem seus beneficiários, transformando cidadãos em clientes.

O movimento triplo serve como um dispositivo analítico para analisar a luta social em meio a uma sociedade capitalista. Mas, ao contrário do movimento duplo, ele delineia um conflito de três lados entre defensores da mercantilização, adeptos da proteção social e partidários da emancipação. Fraser (2017) buscou capturar as relações mutáveis entre esses três conjuntos de forças políticas, cujos projetos se cruzam e colidem. O triplo movimento evidencia o fato de que cada um pode aliar-se, em princípio, com qualquer um dos outros dois polos contra o terceiro.

A autora ressalta que todos esses movimentos abrangeram tendências protecionistas e mercadológicas. Em cada caso, as correntes liberais gravitaram na direção da mercantilização, enquanto as correntes socialista e social-democrata tendem a se alinhar com as forças de proteção social. O triplo movimento sugere um projeto político para que os indivíduos permaneçam

comprometidos com a emancipação. Para Fraser (2017), seria uma questão de resolver romper uma ligação perigosa com o neoliberalismo e forjar uma nova aliança de princípios com a proteção social. Assim, realinhando os polos do movimento triplo, se poderia integrar o antigo interesse pela não-dominação com o igualmente válido interesse pela solidariedade e pela seguridade social (FRASER, 2017).

Os insights trazidos por Polanyi e Nancy Fraser, são elementos importantes para a análise de regimes complexos de governança, o que seria o caso da Amazônia Brasileira. A macroanálise proposta pelo triplo movimento permite compreender as tensões envolvidas nas relações entre o Estado, as populações tradicionais e indígenas, populações urbana e rural, além de corporações envolvidas em obras de infraestrutura numa perspectiva de desenvolvimento viável à região.

As políticas de desenvolvimento para Amazônia não devem ser implantadas como foram nos regimes militares desde meados da década de 1960 até meados da década de 1980. Programas como Operação Amazônia, Plano de Integração Nacional (PIN), POLAMAZÔNIA, entre outros, possuíam um objetivo geopolítico de modernização acelerada da sociedade e dos territórios. Porém o que ocorreu de fato, foi a urbanização e industrialização de Manaus, Belém, São Luís e Marabá; aumento das exportações minerais; intensificação do desmatamento; e por fim, falta de definição sobre questões de propriedade, o que resultou em projetos agropecuários de grande porte (ENRÍQUEZ, 2008).

Transpondo isso para uma lógica Polanyiana, incrementada pela perspectiva do terceiro movimento, percebe-se que um dos efeitos dessas políticas públicas foi a produção intensiva de madeira, a qual incentivada pelos preços do mercado, levou a um rendimento econômico de curto prazo (ENRÍQUEZ, 2008). Como contramovimento foi identificado a permanência do campesinato por duas modalidades de reprodução; a do camponês que paga a renda da terra e a do pequeno produtor que não paga a renda da terra, geralmente são proprietários e posseiros, que já dispõem de algum capital. Nos dois casos, se verifica a reprodução direta do que ocorre no sul do país, reprodução não só da população como da modalidade de sua subordinação ao capital comercial (BECKER et al., 1990).

A emancipação, considerada como o terceiro movimento, é praticamente ignorada nessas políticas públicas. Segundo Becker et al. (1990), o Governo Federal foi incapaz de se antecipar ou mesmo de acompanhar o processo, de assentamento dos colonos sem impedir as tensões sociais na Amazônia. Ocorreram movimentos de resistência menos pacífica à expropriação, com

assimilação de táticas de defesa e ataque, invasão e a luta armada, como por exemplo: 1) conflitos por áreas acessíveis e valorizadas pela proximidade de estradas e de núcleos urbanos, entre o campesinato e os produtores capitalizados, tendo de um lado os grileiros, os fazendeiros e os empresários e, de outro, os posseiros; 2) conflitos entre camponeses e produtores tradicionais em terras já ocupadas, com titulação antiga, cujos donos não tinham capacidade para cercá-las e defendê-las; 3) conflitos entre camponeses e índios, nas frentes mais avançadas, junto às reservas indígenas, para onde posseiros e colonos foram induzidos de modo a iniciar o desalojamento da população indígena (BECKER et al., 1990, p. 101).

Essa falta de perspectiva sobre os três movimentos na economia, também foi observada em governos da esquerda. Programas implantados entre 2006 e 2010, como o Plano Plurianual (PPA), o Programa de Aceleração do Crescimento da Amazônia (PAC), o Plano Amazônia Sustentável (PAS), o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento, e o Plano BR-163. Essas políticas públicas foram financiadas com recursos do Orçamento Geral da União, de órgãos de desenvolvimento, de estatais e empresas setor privado. Foi um período de grandes obras, das quais destacam-se os megaprojetos energéticos na região, como as usinas de Belo Monte, Santo Antônio e Jirau (ENRÍQUEZ, 2008). Mais de dez anos depois constatou-se alguns problemas recorrentes.

Abramovay (2018) menciona o estudo realizado pelo Instituto Socioambiental sobre a Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Segundo os pesquisadores, a demanda da própria usina, bem como dos empreendimentos associados deveu-se a uma bolha especulativa no mercado imobiliário. Tal fato, fez disparar a exploração madeireira, e agravando esse cenário, houve o esgotamento de madeira de lei nas áreas não protegidas. A exploração madeireira ilegal passou, na região sob UHE Belo Monte, de vinte mil a setenta mil hectares só entre os anos 2011 e 2012.

Como os resultados desta exploração predatória, para transportar a madeira, o Instituto Socioambiental constatou a existência de 760 km de estradas ilegais somente na terra indígena de Cachoeira Seca. Também foi verificado desmatamento e exploração ilegal de madeira em uma das mais importantes áreas protegidas da Amazônia, a Terra do Meio, no corredor Xingu de diversidade socioambiental (ABRAMOVAY, 2018).

Nestes dois casos, seja pela UHE Belo Monte ou pela exploração de madeira, foram identificadas motivações mercantis. O contramovimento, foi a questão de reassentar as pessoas, oferecendo indenizações como forma compensatória. Porém, não foi considerado a questão da

emancipação, populações quilombolas, indígenas, camponesas, ribeirinhas e pescadores, foram retiradas de suas terras, com a promessa de emprego e melhor qualidade de vida. Tais promessas eram inviáveis, não por uma questão de custo, mas pela falta de reconhecimento dos costumes dessas populações, o que que foi proposto era incondizente com seu meio de vida.

É válido dizer, que houve avanços, conforme estudo de Araújo e Barreto (2015), as Unidades de Conservação ocupam 18% do território brasileiro, ou seja, 152,4 milhões de hectares, e 73% desta área, por volta de 111 milhões de hectares, encontram-se na Amazônia. Dessas áreas 37% delas são de uso integral, ou seja, destinam-se à preservação da natureza e só admitem uso indireto de seus atributos, e 63% são de uso sustentável, neste caso, conciliam a preservação com coleta e uso de recursos florestais e técnicas adequadas à preservação da floresta. As Terras Indígenas tendem a ser mais preservadas na Amazônia. Uma vez reconhecida juridicamente uma terra indígena, é baixa a expectativa de legalizar sua apropriação indevida por parte de invasores. Esta é uma das razões centrais que justifica que o baixo desmatamento em Terras Indígenas seja apenas 1,3% (ABRAMOVAY, 2018).

Embora o desmatamento na Amazônia, no período compreendido entre 2004 e 2012, sofreu uma redução de 80%, isso não faz parte da realidade atual, o desflorestamento começou a avançar em 2019. Sem falar que o desmonte de políticas ambientais que o governo atual tem promovido, não traz perspectivas positivas sobre o tema. É importante ressaltar que existem na região 223 Terras Indígenas aguardando o processo de homologação e demarcação. Sua superfície chega a 9,5 milhões de hectares e elas são habitadas por 126 mil pessoas (ABRAMOVAY, 2018). Portanto discutir economia sobre a perspectiva do “movimento triplo” poderia evitar muitas catástrofes ambientais e sociais.

Polanyi e Fraser trazem diretrizes para a criação de políticas públicas na Amazônia, porém a gestão desses programas é demasiadamente complexa, pois cada microrregião possui realidades econômica, social e ambiental específicas, portanto, um modelo de governança ideal que abarcaria o “triplo movimento” da economia seria o que a economista Elionor Ostrom propôs. A autora possui um extenso trabalho, do qual faz com que diferentes instituições se relacionem em prol de uma ação coletiva para governança de bens comuns.

3 CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA

Para Ostrom (2007), a governança é um processo multinível que cria regras que afetam indivíduos e suas atividades em um sistema Socioecológico (SES) vinculando, quem irá monitorar a conformidade com essas regras e como essas regras podem ser modificadas ao longo do tempo, frente ao feedback do próprio sistema ecológico e daqueles envolvidos em seu uso, manejo e conservação. O processo de governança pode ser realizado por governos, bem como por organizações de todos os tipos. Porém, há um grande desafio em combinar arranjos institucionais com a estrutura de um SES focal e outros associados.

Os recursos de bens comuns geram quantidades finitas de unidades de recursos. A coleta de unidades de recursos por uma pessoa de um recurso comum subtrai da quantidade de unidades de recursos disponíveis para os outros (OSTROM, 2007, p. 337). Na Amazônia, por exemplo, são as bacias hidrográficas, florestas e o solo, seja para exploração agrícola ou mineral. Neste caso, a maioria dos recursos comuns são suficientemente grandes, e isso permite com que vários atores usem simultaneamente o sistema de recursos. Porém, esses bens comuns, são altamente valorizados e muitos atores se beneficiam da extração de minérios, da exploração de recursos hídricos, seja para produção de energia, irrigação, transporte ou pesca, extração de madeira, além de plantações e criação de gado. Embora alguns se beneficiem, outros tem seu acesso reduzido.

E se não haver regras relacionadas ao uso do recurso, ele pode atingir um alto valor e provavelmente será explorado até ser destruído. Isso já é percebido nas paisagens do médio Rio Negro, na região da Amazônia Central, onde os ecossistemas florestais são dominantes. Flores e Holmgren (2021), mapearam 40 anos de história de incêndios florestais nas várzeas do rio, e verificaram que incêndios recorrentes mantiveram a planície de inundação da floresta em estado de vegetação aberta, ocorrendo a intensificação de erosão da camada superficial do solo, fazendo com que este deixe de ser rico em argila e se torne uma areia branca, a qual favorece espécies de árvores de savana.

Quando a várzea não está desmatada, as cheias e vazantes garantem a fertilidade do solo e a recomposição da vegetação nas margens dos cursos d'água, a qual se faz importante para a produção de açaí, composição florística e de outros produtos florestais (COUTINHO, 2018, p.34). Em seu estudo sobre Abaetetuba, localizada na Microrregião de Cametá e na Mesorregião do Nordeste Paraense, Coutinho (2018), aborda conflitos e processo de regularização fundiária

nas ilhas e várzeas, além dos esforços de movimentos sociais ribeirinhos. O autor descreve desde ações anteriores à Constituição Federal de 1988, que permitiram a execução parcial das políticas de regularização fundiária, até o início dos anos 2000, década que favoreceu a participação política dos povos e comunidades tradicionais.

Com a elaboração do II Plano Nacional de Reforma Agrária e a criação da Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, houve o reconhecimento da desigualdade material e simbólica dos ribeirinhos, os quais foram assentados em suas ilhas. Porém os desafios permanecem até hoje, pois existe uma falta de entendimento sobre a base legal que regula a destinação dos bens da União, dos quais as terras públicas são elemento fundamental (COUTINHO, 2018, p.34). Esse exemplo, mostra como regimes de governança mais amplos facilitam a auto-organização local, provendo informações precisas sobre os sistemas de recursos naturais, fornecendo arenas nas quais os participantes podem se envolver em processos de descoberta e resolução de conflitos e fornecendo mecanismos para apoiar o monitoramento local e os esforços de sanção (OSTROM, 2007, p. 342).

Se as autoridades locais não forem reconhecidas por regimes maiores, será difícil para os usuários estabelecer um conjunto de regras aplicáveis. Por outro lado, se as regras são impostas por estranhos sem consultar os participantes locais em seu projeto, os usuários locais podem não considerar tais regras como legítimas e podem tentar evitá-las. A busca por regras que melhorem os resultados obtidos nos dilemas comuns é uma tarefa complexa, seja realizada por usuários ou por funcionários do governo. Envolve uma combinação potencialmente infinita de regras específicas que podem ser adotadas para combinar as regras com os atributos do sistema de recursos (OSTROM, 2007, p. 343).

Os formuladores de políticas que trabalham em uma única autoridade para uma grande região precisam fazer experiências simultaneamente com todos os recursos comuns dentro de sua jurisdição. E, uma vez que uma mudança tenha sido feita e implementada, outras mudanças não serão feitas rapidamente. O processo de experimentação geralmente é lento e as informações sobre os resultados podem ser contraditórias e difíceis de interpretar (OSTROM, 2007, p. 343).

Ostrom (1990; 2007), propõe uma série de sistemas de governança de recursos aninhados, mas relativamente autônomos e auto-organizados, os quais podem fazer um trabalho melhor na experimentação de políticas do que uma única autoridade central. A autora considera que um sistema policêntrico é aquele em que os cidadãos são capazes de organizar não apenas uma, mas

várias autoridades governamentais em escalas diferentes. Assim, um sistema policêntrico teria algumas unidades em uma escala menor correspondendo ao tamanho dos recursos de uso comum no sistema (OSTROM, 2007, p. 344). Esses sistemas policêntricos, por sua vez, devem adotar políticas que regulem o uso de recursos de uso comum. A seguir seguem 14 critérios, para direcionar os gestores públicos, estabelecidos por Ostrom (2007), mas exemplificados dentro de um contexto amazônico. Algumas situações aplicaram o que economista sugere, embora outros casos, não.

O Conhecimento local deve ser levado em consideração, pois é decorrente de usuários que desenvolvem modelos mentais precisos de como o próprio sistema biofísico opera. Como segundo critério, se apresenta a inclusão de participantes confiáveis, nesse caso, os usuários de recursos locais podem criar regras que aumentem a probabilidade de que outros sejam confiáveis e usem reciprocidade. O terceiro critério diz respeito à dependência de conhecimento desagregado, em que ocorre um feedback sobre como o sistema de recursos responde às mudanças nas ações dos usuários (OSTROM, 2007).

Brandão (2020), retrata um caso em que não se leva em consideração o conhecimento local, em que houve falta de inclusão de participantes confiáveis e que devido a esses fatores, não ocorre a dependência do conhecimento desagregado. A autora chama atenção pelo fato de a piracema não ocorrer há três anos no rio Xingu, no Pará, devido à barragem da usina hidrelétrica de Belo Monte. De acordo com as lideranças indígenas locais, é necessário a vazão de 16 mil metros cúbicos de água por segundo para possibilitar a ocorrência da piracema. Porém desde de outubro de 2019, a empresa Norte Energia deixou entrar na Volta Grande do Xingu apenas uma média de 800 metros cúbicos de água por segundo.

Desde o início do funcionamento de Belo Monte, a vazão normal da Volta Grande do Xingu, um trecho de cerca de 100 quilômetros no curso do rio, foi alterada drasticamente para desviar as águas que movem as turbinas da usina. A Norte Energia propôs a liberação de um volume de água considerado insuficiente para a reprodução da fauna, conforme especialistas de oito universidades brasileiras (BRANDÃO, 2020).

O quarto critério seria a questão regras mais adaptadas, em que os usuários de recursos são mais propensos a criar regras que sejam mais bem adaptadas a cada um dos recursos de uso comum local do que qualquer sistema geral de regras. Nisso, surge a questão dos custos de execução mais baixos, neste caso, usuários de recursos locais têm que arcar com o custo do

monitoramento, por isso criarão regras que tornem as infrações óbvias para outros usuários, de forma que os custos de monitoramento sejam menores. Como sexto critério se encontra a redundância, pois a probabilidade de falha em uma grande região é bastante reduzida pelo estabelecimento de sistemas paralelos de formulação, interpretação e aplicação de regras (OSTROM, 2007).

Brito et al. (2020), em seu artigo, abordam a Reserva Extrativista (RESEX) Lago do Cuniã, a qual faz parte do conjunto das Unidades de Conservação (UC) do Interflúvio Purus-Madeira, localizada à margem esquerda do rio Madeira, na área rural do município de Porto Velho, capital do estado de Rondônia. Os autores mostram evidências em que usuários de recursos são mais propensos a criar regras para gerir recursos de uso comum. A coleta de frutos da castanha-do-brasil na RESEX está inserida numa estrutura familiar patriarcal, na qual o pai ou chefe da família é o responsável pelo seu planejamento e pela distribuição de atividades para a força de trabalho. Os mesmos ficam incumbidos da coleta durante os meses de dezembro a maio, a qual pode estender-se até junho ou julho. Cada família tem sua área específica, portanto um grupo monitora o outro para que não ocorra invasões. Isso por sua vez, reduz os custos de monitoramento e enfatiza o critério de redundância.

Como sétimo critério deve ser observado que alguns usuários de recursos não se organizam, ou ainda, como oitavo ponto a ser observado, é que alguns esforços auto-organizados falham. Ambas situações levam ao décimo critério, que seria as tiranias locais, em que nem todos os sistemas de governança de recursos auto-organizados serão organizados democraticamente ou contarão com a contribuição da maioria dos usuários de recursos (OSTROM, 2007).

Um bom exemplo em que houve falta de organização dos usuários e esforços auto-organizados que falharam e que conseqüentemente resultou em tiranias locais, foi apresentado no artigo de Simão e Athayde (2016). As autoras descreveram o deslocamento forçado de parte da comunidade residente no Distrito de Mutum Paraná, localizada originalmente na área rural do estado de Rondônia, para a localidade de Nova Mutum Paraná, a qual foi planejada e construída pelo consórcio construtor da Hidrelétrica de Jirau.

Os moradores participaram de diversas rodadas de negociação com consórcios empresariais para decidirem para onde a vila seria deslocada, pois em função da construção da Hidrelétrica de Jirau, a área em que viviam seria alagada. Foram feitas duas propostas de espaço para deslocamento, sendo uma a reconstrução da comunidade às margens do Rio Jirau e outra

em um possível polo industrial. Durante as negociações para a escolha do local, os comerciantes tiveram maior peso político e a decisão foi de assentar os moradores na vila que estava sendo construída para os trabalhadores da hidrelétrica. Os empreendedores se comprometeram em auxiliar a comunidade a investir em um polo industrial moveleiro para que o local se desenvolvesse com vagas de emprego disponíveis e comércio garantido. Fazia parte do acordo, à reconstrução do campo de futebol e de um balneário natural, houve o registro por meio de atas das discussões entre a comunidade e os consócios (SIMÃO; ATHAYDE, 2016).

Ao final da obra, o campo de futebol foi construído, porém o balneário natural foi substituído por uma piscina. Os consórcios empresariais não cumpriram totalmente as promessas, e alguns dos empreendedores que arriscaram investir na cidade, fecharam seu comércio. Embora as casas foram construídas em um padrão considerado bom, por membros externos, a comunidade não se adaptou totalmente. Muitos moradores, abandonaram as casas e voltaram para a beira do rio, os que permaneceram, reclamam da falta da sombra das árvores e do “deserto” que Nova Mutum Paraná se tornou (SIMÃO; ATHAYDE, 2016).

O décimo primeiro ponto é a estagnação. Onde os recursos locais comuns são caracterizados por uma variação considerável, a experimentação pode produzir resultados severos e inesperados, levando os usuários dos recursos a se agarrarem a sistemas que funcionaram relativamente bem no passado e pararem de inovar muito antes de desenvolverem regras que possam levar a melhores resultados. Isso só reflete a falta do décimo segundo critério, que é o acesso limitado a informações científicas.

As queimadas utilizadas pelos agricultores para limpeza e preparo do solo antes do plantio, são um exemplo de estagnação. Rocha (2015), ainda reforça que isso ainda ocorre devido à falta de conhecimento dos agricultores de informações científicas mais atuais. Muitas vezes, essa prática é feita de maneira indiscriminada e sem acompanhamento, causando danos ao solo, como a eliminação de nutrientes essenciais às plantas. As queimadas também trazem uma série de prejuízos à biodiversidade, a dinâmica dos ecossistemas e a qualidade do ar. Um exemplo de queimadas que saíram do controle foram as queimadas no estado de Rondônia em 2019.

Como o décimo terceiro e décimo quarto critérios a serem considerados pela análise de Ostrom (2007), restam o Conflito entre usuários de recursos e discriminação inadequada. O último, é causado quando se busca determinar quem tem o direito de usar um

recurso com base nas características atribuídas, e isso pode ser a base para excluir alguns indivíduos do acesso a fontes de esforço produtivo que nada têm a ver com sua confiabilidade.

Coutinho (2018), em seu artigo sobre Abaetetuba, descreve conflitos entre usuários de recursos e a discriminação inadequada. O autor retrata a implantação do “Programa Nossa Várzea: Cidadania e Sustentabilidade na Amazônia Brasileira”. A Secretaria de Patrimônio da União (SPU) homologou a Portaria nº 284 para implantação do programa em 14 de outubro de 2005, autorizando o desbaste de açazais, a colheita e manejo de frutos e outras espécies extrativas. Essa inovação permitia o manejo ambiental dos açazais localizados nas áreas de várzeas e sob domínio da União, o que possibilitou, juntamente com a assistência técnica e os Planos de Utilização elaborados para os Projetos de Assentamentos Agroextrativistas (PAEs), que a produção de açaí se consolidasse como importante fonte de renda e de segurança alimentar dos ribeirinhos. Para receber a autorização de uso, o ribeirinho deveria respeitar os limites da tradição do vizinho, comprovar a ocupação tradicional e obter parecer do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) atestando a não degradação da área com a extração do fruto.

Porém, o Programa Nossa Várzea encontrou dificuldades sobre terras que ainda não haviam sido incorporadas aos PAEs. Nessas áreas o que é vigente é o “sistema de meia”, prática comum nas ilhas e várzeas do município e que mantinha os ribeirinhos em condições de trabalho que se baseavam na tradição e ausência de remuneração. O sistema de meia terra consistia na entrega da metade da produção, açaí, camarão, mandioca, milho e aves, dos ribeirinhos residentes nas ilhas e várzeas a supostos donos das terras. Esses proprietários, geralmente, residiam na área urbana do município e possuíam títulos de propriedade da terra, emitidos pelo estado do Pará e registrados em cartório de imóveis. Devido a localização das propriedades em terras da União, muitos tinham o domínio da terra cancelado pela SPU, o que motivava o ingresso na justiça de reclamantes que reivindicam o reconhecimento dos títulos, quando estes eram anulados no âmbito da execução do Programa Nossa Várzea. Muitos “proprietários” tentam recorrer à justiça do Estado para ganhar e expulsar os ribeirinhos (COUTINHO, 2018).

Ostrom (1990, 2005, 2007) avança ainda mais em suas análises, mergulhando em arenas de discussão para entender os processos de governança. O que foi abordado é uma forma de entender a Amazônia, como foi observado ocorrem muitos equívocos sobre a ideia de desenvolvimento para região. Não é uma tarefa simples mudar um paradigma desenvolvimentista para uma visão polanyiana, Ostrom fornece maneiras para instrumentalizar essas mudanças. E é

isso que um formulador de políticas públicas deve ter em mente ao lidar com questões regionais peculiares.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Amazônia é caracterizada por ser um espaço fragmentado pela apropriação seletiva do território por grupos sociais com poder diverso, inseridos em meio a ambiguidade política do Estado, que oscila entre políticas ambientais e a visão de economistas formados para acumulação de capital por meio de progresso tecnológico. Porém, o que essa região do país precisa é a reafirmação de suas condições, suas necessidades e de valores essenciais de vida. Não se trata em abandonar a ideia de desenvolvimento, mas é uma questão de recriá-lo, adapta-lo a realidade existente. Para que isso funcione é preciso de ações ordenadas por regras, as quais dependem de um significado compartilhado.

Portanto, a fusão Polanyi/Fraser-Ostrom, não é útil apenas como uma estrutura analítica, mas também para fazer analogias entre diferentes sistemas complexos. As linhas definidas anteriormente fornecem, no mínimo, uma estrutura analítica para o estudo de desenvolvimento na Amazônia. Esta estrutura conceitual não leva em consideração apenas o mercado, mas também a democracia e o reconhecimento de diferentes interesses, perspectivas e valores.

Este ensaio foi uma ideia inicial, existem dimensões das abordagens aqui utilizadas que não foram totalmente exploradas, mas que podem ser aplicadas com intuito de aprofundar análises futuras. Conforme observado, o texto foi escrito para levar a reflexões que poderão ser úteis para acadêmicos ou gestores públicos.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, E.; BARRETO, P. **Estratégias e fontes de recursos para proteger as unidades de conservação da Amazônia**. Belém: Imazon, 2015.
- ABRAMOVAY, R. *Amazônia: por uma economia do conhecimento da natureza.*, Ed. Elefante, 2018.
- BECKER, B. K.; MIRANDA, M. H. P.; MACHADO, L. O. **Fronteira amazônica: questões sobre a gestão do território**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Rio de Janeiro: Editora Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1990, 219 p.
- BRANDÃO, R. **Rio Xingu não tem piracema por causa de Belo Monte**. Disponível em: <<https://amazoniareal.com.br/rio-xingu-nao-tem-piracema-por-causa-de-belo-monte/>>. Acesso em 11 jul. 2021.

- BRITO, P. A.; SILVA, ELIANE; PAES-DE-SOUZA, M.; SOUZA FILHO, T. A.; COSTA, G. B. O Mundo VUCA (Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity) e Conservação na Amazônia Ocidental. **Anais: XLIV EnANPAD - Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**, 2020. v.44. p.1-16.
- COUTINHO, M. V. Terras de identidade e terras de conflito: movimento social ribeirinho e regularização fundiária nas ilhas e várzeas de Abaetetuba – PA. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 26, n. 1, p. 33-64, 2018.
- ENRÍQUEZ, G. E. V. **Desafios da sustentabilidade da Amazônia: biodiversidade, cadeias produtivas e comunidades extrativistas integradas**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável), Universidade de Brasília, Brasília, Brasília, p. 460, 2008.
- FRASER, N. A triple movement? Parsing the politics of crisis after Polanyi. In: Burchardt, M.; Kirn, G. (eds) **Beyond Neoliberalism: approaches to social inequality and difference**. Palgrave Macmillan, Cham, 2017.
- FLORES, B. M.; HOLMGREN, M. White-sand savannas expand at the core of the Amazon after forest wildfires. **Ecosystems**, 2021.
- FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento**, São Paulo: Paz e Terra, 2001, 89 p.
- NOBRE, C. et al. Land-use and climate change risks in the Amazon and the need of a novel sustainable development paradigm. **PNAS**, v. 113, n. 39, p.1059-1068, 2016.
- OSTROM, E. **Governing the commons**. The evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press, 1990.
- OSTROM, E. Understanding the diversity of structured human interactions. In. OSTROM, E. **Understanding institutional diversity**. New Jersey: Princeton University Press, 2005.
- OSTROM, E. **The Challenge of Crafting Rules to Change Open Access Resources into Managed Resources**, 2007. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1304827>>. Acesso em: 07 jul. 2021.
- POLANYI, K. **A grande transformação**. 2ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- ROCHA, C. **Alternativas ao uso do fogo na agricultura e as etapas para planejamento de uma queimada controlada**. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/2471085/alternativas-ao-uso-do-fogo-na-agricultura-e-as-etapas-para-planejamento-de-uma-queimada-controlada>>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- RODRIGUES, S. **Área de cultivo de soja na Amazônia quadruplicou desde 2006**. O Eco, 10 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/noticias/area-de-cultivo-de-soja-na-amazonia-quadruplicou-desde-2006/>>. Acesso em 12 jul. 2021.
- SCHNEIDER, S; ESCHER, F. A Contribuição de Karl Polanyi para a sociologia do desenvolvimento rural. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, mai./ago. 2011, p. 180-219.
- SIMÃO, B. P.; SIMONE, A. Resiliência socioecológica em comunidades deslocadas por hidrelétricas na Amazônia: o caso de Nova Mutum Paraná, Rondônia. **Sustentabilidade em Debate**. Brasília, v. 7, n. 2, p. 104-117, mai/ago 2016.