

AINDA FRONTEIRA: COMUNIDADES, INSTITUIÇÕES E RECURSOS NATURAIS NA BACIA DO RIO PURUS*

Voyner Ravena Cañete*
Nírvia Ravena de Souza**
Cleide Lima de Souza***

Resumo

Este trabalho reflete o esforço de pesquisa do projeto "Gestão das Águas na Amazônia: Peculiaridades e Desafios no Contexto Sócio-político Regional da Bacia do Purus" (CNPq/PPG7). Descreve a relação das populações tradicionais com os recursos naturais, especificamente no percurso Lábrea-Beruri. A compreensão das especificidades destes grupos, associada à descrição de arranjos institucionais que operam no nível estadual e municipal permitem compreender a complexidade que envolve a gestão de recursos naturais em áreas que, a priori, são denominadas como fronteira. Duas abordagens contribuíram para o delineamento dos trabalhos, no que concerne ao método: o diagnóstico quantitativo e a realização de pesquisas caracterizadas pelo fazer etnográfico, de forma a perfilar o cenário sócio-ambiental e o levantamento de conflitos sobre o acesso e uso dos recursos naturais. As respectivas estratégias metodológicas permitiram a interface entre os campos de conhecimento da Antropologia e Ciência Política de forma a descrever a ação dos principais atores, a distribuição espacial das comunidades tradicionais, a delimitação espacial e identificação das comunidades indígenas no percurso Lábrea-Beruri, na Bacia do Rio Purus.

Palavras chave: população tradicional, rio Purus, instituições.

Abstract

This work reflects the effort to search the project "Water Management in the Amazon: Peculiarities and Challenges in the Context of Regional Socio-political Basin of Purus" (CNPq/PPG7). The project describes the relationship of people with traditional natural resources, specifically in the way of Lábrea-Beruri. The understanding of the specifics of these groups, associate with the description of institutional arrangements that operate in state and municipal level can understand the complexity that involves the management of natural resources in areas which, by definition, are called border. Two approaches have contributed to the design of the work, concerning the method: the diagnosis and the implementation of quantitative research characterized by doing ethnographic, to profile the scenario socio-environmental and removal of conflicts over the access and use of natural resources. Their methodological strategies enabled the interface between fields of knowledge of anthropology and political science in order to describe the action of the main actors, the spatial distribution of traditional communities, the space division and identification of indigenous communities in the path Lábrea-Beruri in Basin Rio Purus.

Key words: traditional population, Purus River, institutions.

* Trabalho apresentado na 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 de junho de 2008, Porto Seguro, Bahia, Brasil.

* Doutora em Ciências Sócio-ambientais pelo NAEA/UFGA. Mestre em Antropologia Social pela UFGA. Professora do Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano da Universidade da Amazônia-UNAMA.

** Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ. Mestre em Planejamento e Desenvolvimento pelo NAEA/UFGA. Professora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos-NAEA da Universidade Federal do Pará-UFGA.

*** Mestranda do Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano da Universidade da Amazônia-UNAMA.

Introdução

A região amazônica caracteriza-se como uma das áreas do globo com maior diversidade e disponibilidade de recursos naturais. Contudo, a qualidade desses recursos está ameaçada pela crescente urbanização da Amazônia Brasileira. As externalidades espaciais provenientes da degradação do meio ambiente estabelecem interfaces também com áreas menos urbanizadas criando uma interdependência que demanda desenhos institucionais capazes de contemplar as especificidades da região e de sua cultura política.

Em uma perspectiva histórica é possível dizer que na Amazônia brasileira, a população que deixou a exploração da borracha a partir de seu processo de decadência voltou-se, grande parte, para as atividades da agricultura (IANNI, 1978; COSTA, 1993; CASTRO & HÉBETTE, 1989), formando uma população tradicional que se perfila de forma distinta nos diferenciados biomas amazônicos. Nesse cenário de realidades diferenciadas, a região amazônica, ainda que tratada de forma monolítica pelas políticas públicas de desenvolvimento do governo federal, deve ser vista e pensada a partir de suas especificidades. A calha do rio Purus pode ser tomada como uma dessas áreas peculiares. Sua população, detentora de um saber específico para o trato da natureza em um bioma peculiar, pode ser vista como uma população tradicional a ser estudada.

Assim, este trabalho reflete o esforço de pesquisa do projeto "Gestão das Águas na Amazônia: Peculiaridades e Desafios no Contexto Sócio-político Regional da Bacia do Purus" (CNPq/PPG7)¹. Apresenta resultados parciais acerca da interação entre populações tradicionais e gestão municipal na várzea do rio Purus, destacando as especificidades que delineiam a relação entre esses dois atores. A primeira seção apresenta as escolhas e desenhos metodológicos capazes de produzir dados sobre uma área de difícil acesso e, portanto, de alto custo para a pesquisa. Na segunda seção o rio, em uma perspectiva de interação física e antrópica presentes nessa área de várzea, é apresentado enfocando o acesso e uso que populações tradicionais fazem dos recursos naturais. A terceira seção pontua a estrutura burocrática presente nos municípios e as políticas operadas nessa esfera federativa apresentando a inadequação dessas políticas à *rationale* das populações tradicionais na sua interação com o meio ambiente. Por fim, algumas questões são

¹ O projeto "Gestão das águas na Amazônia: peculiaridades e desafios no contexto sócio-político regional da bacia do rio Purus" compõe a sub-rede "Os efeitos das intervenções antrópicas na Bacia do Purus: análise das relações entre as funções ambientais, atores sociais e gestão das águas na Amazônia Legal" (CNPq/PPG7). Seu objetivo central relaciona-se à descrição das relações na interação social entre as populações tradicionais do médio Purus e sua interface com os recursos hídricos da área.

apresentadas como referência à reflexão sobre as especificidades amazônicas encontradas na calha no rio Purus.

Considerações metodológicas

Os dados relativos a este estudo resultam de uma metodologia marcada pelo fazer etnográfico. Seis viagens a campo foram previstas para a pesquisa como um todo, sendo que três correspondentes à primeira etapa do trabalho, já foram realizadas. Nestas, os instrumentos de coleta de dados priorizaram as informações oportunizando uma aproximação relativa à prática das atividades de reprodução social e econômica da população localizada às margens do rio. Entrevistas estruturadas junto às lideranças dos municípios e à população tradicional compõem parte da etapa de coleta de dados qualitativos. Agregado a esse instrumental foram aplicados formulários capazes de capturar informações necessárias para se desenhar o perfil da capacidade institucional dos municípios. A essa estratégia metodológica somou-se a técnica de *grupo focal*² junto aos gestores municipais. Esta última técnica de coleta de dados objetivou capturar as informações que evidenciam as incongruências entre a realidade da população local e os modelos administrativos adotados pelas prefeituras.

Acre e Amazonas detêm em suas áreas os nove municípios que, em território brasileiro, compõem a calha do rio Purus. Este trabalho apresenta os dados relativos ao percurso Lábrea/Beruri (AM). Nos meses de setembro de 2006 e dezembro de 2007, em uma embarcação de médio calado a equipe de pesquisa subiu e desceu por duas vezes o rio no percurso Lábrea/Beruri perfazendo um total de mais de um mês de pesquisa de campo. À embarcação principal se agregaram mais quatro embarcações menores, conhecidas localmente como *voadeiras*, que permitiram à equipe entrar nos lagos e igapós que se formam entre a enchente e a vazante do rio. O período da vazante representa o momento de maior fartura para a região, pois os lagos que se formam desenvolvem as condições ideais para a intensa piscosidade. Nessa época do ano embarcações de grande calado, originárias principalmente de Manaus, adentram o rio e avançam sobre os lagos em busca do pescado. Esse é, também, o período de maior fragilidade e incertezas para a população tradicional que acessa os recursos naturais da área, em especial o pescado. O conflito entre população local e indústria é acirrado nesse período, pois os as

² Grupo focal constitui-se em uma técnica da pesquisa qualitativa, consultar KRUEGER (2000).

empresas de pesca em dois ou três dias esgotam o pescado dos lagos sem quase nenhum tipo de fiscalização do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA.

A coleta dos dados relativos à capacidade institucional dos municípios, assim como a aplicação da técnica de *grupo focal* como estratégia metodológica para maximização e consolidação das informações relativas à administração local, foi realizada no mês de maio de 2007. Em uma aeronave monomotor a equipe visitou oito dos nove municípios³ que compõem a calha do rio Purus. Nas sedes municipais o *grupo focal* reuniu técnicos da gestão dos municípios, ao mesmo tempo em que entrevistas com lideranças locais e representantes de movimentos sindicais eram realizadas. Após os trabalhos nas sedes municipais a equipe se deslocou em *voadeiras* até as comunidades mais próximas para a continuidade da coleta de dados quantitativos que permitiram a construção de um quadro aproximado sobre a dinâmica do rio e a ação antrópica nele encontrado.

Para o ano de 2008 estão previstas as atividades de campo com estada prolongada nas localidades identificadas no decorrer das três primeiras viagens a campo e escolhidas por sua maior relevância para a pesquisa.

A Calha do rio Purus: um mosaico em movimento

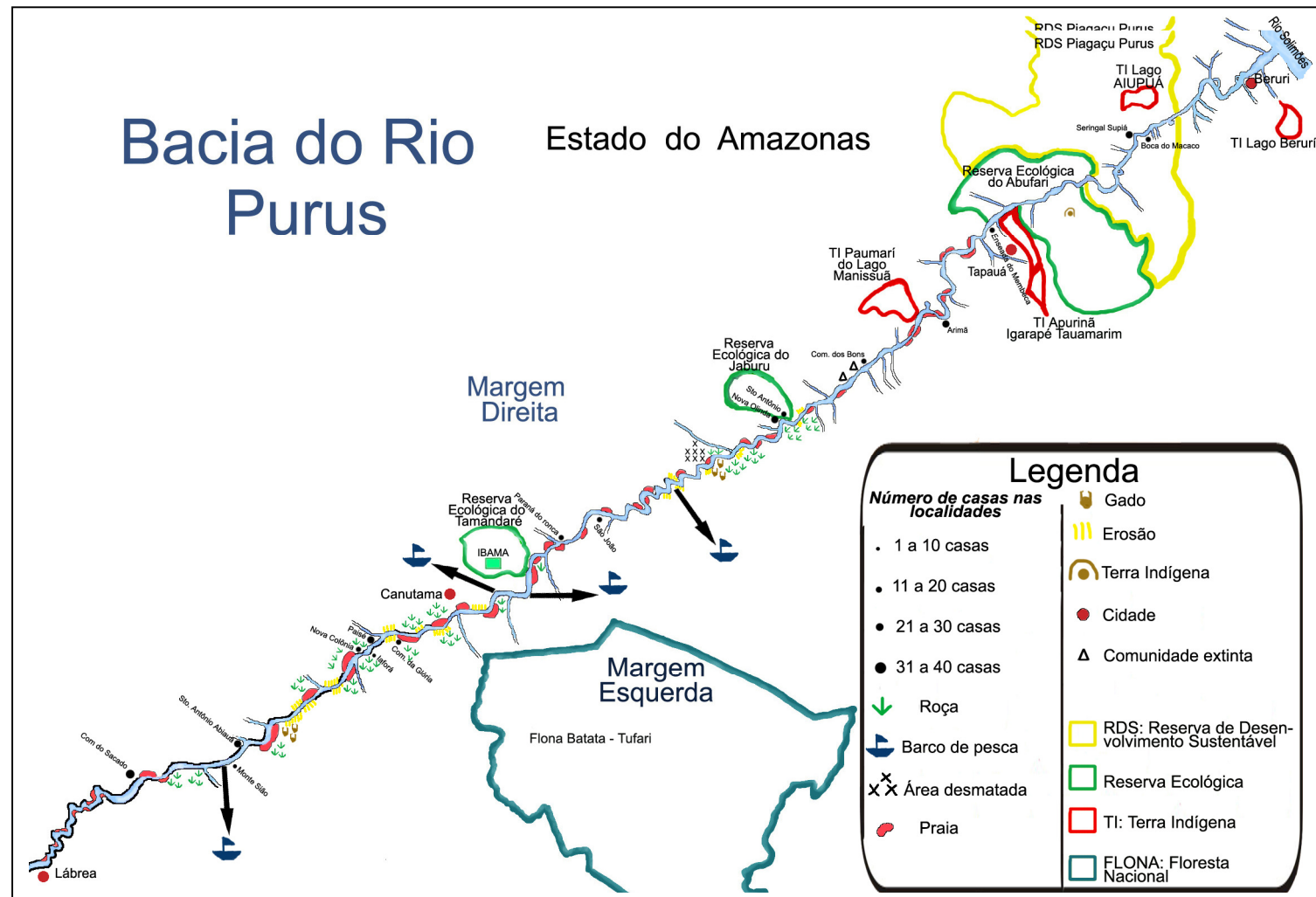
No percurso entre Lábrea e Beruri foram identificadas 99 localidades⁴. Estas possuem um perfil muito particular, já que desse total 56 apresentam entre 1 e 10 habitações; 19 apresentam entre 11 e 20; 3 localidades apresentam entre 21 e 30 habitações; e 3 localidades destacam-se com mais de 30, chegando a quase 70 habitações. Usa-se aqui a definição de habitação por localidade, pois essa foi a observação feita em campo ao percorrer toda a calha do rio, sem, no entanto, parar em todas as localidades identificadas. Todavia, a coleta de dados utilizou a definição de grupo doméstico para a aplicação do instrumento de coleta de dados e tratamento destes para a pesquisa.

³ O extenso percurso da calha do rio Purus inviabilizou financeiramente, para o ano de 2007, a coleta de dados em Beruri. Os dados relativos a esse município serão coletados no decorrer de 2008, quando serão realizadas as três últimas viagens a campo previstas para a pesquisa.

⁴ Serão chamadas aqui localidades os assentamentos humanos identificados no percurso do rio, independente do número de famílias neles encontradas. Tal definição foi adotada a partir da denominação local que usa nome próprio para todas as localidades, mesmo aquelas com apenas uma família nuclear. Essa peculiaridade decorre, provavelmente, da mobilidade dos assentamentos, sua trajetória histórica, entre outros motivos, como pode ser observado em outras áreas de várzea na Amazônia (Lima & Alencar in Torres & Costa, 2000).

O croqui descritivo, resultante das anotações da primeira viagem a campo, permite apresentar o rio e as atividades de reprodução social e econômica da população que vive às suas margens. O percurso Lábrea/Beruri, aqui apresentado, possibilitou visita e entrevista a 13 localidades.

Croqui I: localidades



Fonte: Trabalho de campo/setembro de 2006.

Praia (em vermelho) com *roça* (em verde), ou seja, praias com plantio ocupam todo o percurso do rio Purus. Terras Indígenas se misturam às áreas de reserva, ambas com presença de lagos piscosos. É um cenário de conflito para o acesso aos recursos comuns.

No decorrer da viagem foram entrevistas 58 grupos domésticos localizados em terra firme, mas, sobretudo, em áreas de várzea e em flutuantes. Esta última é, de fato, uma forma de moradia das mais eficientes para a dinâmica do rio, já que acompanha a variação do fluxo das águas sem demandar alterações na sua estrutura ou nas atividades cotidianas de quem nela habita.

O calendário anual das atividades produtivas dessas populações encontra-se diretamente relacionado ao ambiente ao redor e, portanto, ao ciclo das águas. As atividades de subsistência refletem a dinâmica do rio, já que as escolhas para o período dessas atividades estão relacionadas aos movimentos de enchente (outubro a fevereiro), cheia (março a maio), vazante (junho a julho), e seca (agosto a setembro). A população do médio e baixo rio Purus não permite uma classificação exclusiva. Atividades ligadas à pesca, agricultura e extrativismo ordenam o cotidiano dessas pessoas. O quadro a seguir expressa, ainda que de forma inacabada, essa dinâmica.

Quadro 1: Atividades de subsistência e dinâmica do rio Purus.

Atividade	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Extração												
Agricultura												
Pesca												

Fonte: trabalho de campo-setembro/2006.

A pesca é de fato uma atividade prioritária e presente o ano todo, mas mostra um caráter comercial apenas no período da vazante e da seca, quando os lagos encontram-se mais piscosos. Nesse período os homens se ausentam de casa com frequência, e normalmente cada viagem aos lagos dura em média de 10 a 15 dias. No restante do ano a pesca acontece em caráter de subsistência sem a ausência masculina do cotidiano doméstico.

Por outro lado a agricultura se expressa em caráter de subsistência, já que as dificuldades com transporte e mesmo com a qualidade da produção impedem uma relação mais próxima com

o mercado. Esta se dá de forma mais expressiva através das atividades extrativistas, especialmente a coleta da castanha e do óleo de andiroba, mas principalmente pela pesca.

De toda forma o fazer agrícola entre os moradores do médio e baixo rio Purus merece uma descrição mais detalhada, já que esse fazer se encontra intimamente ligado às especificidades da várzea. Assim, três tipos de agricultura podem ser observadas: a de praia, de várzea e de terra firme, como mostram os totais no quadro a seguir.

Quadro 2: Terrenos de *roça*/plantio.

Localidades das roças	Valor absoluto	Valor relativo
Praia	29	35,20%
Terra firme	27	33,60%
Várzea	26	31,20%
Total	82	100,00 %

Fonte: trabalho de campo, setembro/2006.

Os totais superiores às 58 entrevistas realizadas reflete a presença de *roça* nos três tipos de terreno para uma mesma família. De todo modo, a praia é, de longe, a escolha prioritária para as atividades da *roça*. Os moradores descrevem esse terreno como *macio* e de fácil trato. Sem demanda de muitos instrumentos e braços fortes para nele trabalhar a praia dispensa a *broca*⁵ e com ela a condição da força masculina para a realização das atividades da agricultura. Uma mulher pode levar sozinha as atividades da *roça* em um terreno de praia. Essa é, sem dúvida, uma condição importante para uma população na qual a pesca, atividade que permite relacionar-se com o mercado, depende exclusivamente dos braços masculinos.

O terreno de várzea se assemelha ao de praia quando se considera a demanda da força masculina para seu trato. Ainda que necessitando da *broca* no preparo do terreno para o plantio, a vegetação da várzea não apresenta a mesma robustez encontrada na terra firme, o que permite, ainda, uma maior autonomia à mão de obra feminina. Assim, praia e várzea somadas totalizam mais de 65% das roças identificadas.

Seringais e castanhais apresentam acesso restrito à população tradicional, já que sua propriedade está nas mãos de famílias que historicamente dominam a região. A abundância de

⁵ A expressão *brocar/broca* é usada em toda a Amazônia brasileira para definir a primeira etapa de preparação do terreno de terra firme para as atividades da agricultura. Consiste no corte dos galhos da vegetação mais robusta, árvores com mais de 20 anos, de forma a abrir o terreno para ser queimado e para que posteriormente os trocos maiores sejam cortados.

terras livres na Amazônia permitiu a formação do uso de terras baseada em uma definição coloquial de propriedade, já que os supostos proprietários dessas áreas normalmente garantem seu domínio através de relações de mando e não por meio de estruturas legais de propriedade.

A presença indígena na região é intensa e as TI's ocupam parte expressiva das áreas dos municípios. O quadro a seguir permite visualizar esse cenário.

Quadro 3: Terras Indígenas no percurso Lábrea/Beruri.

Terra Indígena	Grupo Indígena Habitante
Apurinã do Igarapé São João	Apurinã
Apurinã do Igarapé Tauamirim	Apurinã
Itixi Mitari	Apurinã
Paumari do Logo Manissuã	Puamari
Paumari do Lago Paricá	Apurinã Katukina Puamari
Paumari do Lago Cuniuá	Katukina Puamari
Lago Aiapuí	Mura
Ilha do Camaleão	Kocama Ticuna
Lago Beruri	Ticuna
Banawa	Banawá Yafi
Hi-Merimã	Marinã
Jarawara/Jamamadi/Kanamati	Jarawara/Jamamadi/Kanamati
Paumari do Rio Ituxi	Paumari
Caititu	Apurinã; Jamamadi; Paumari
Paumari do Lago Marahã	Apurinã; Paumari

Fonte: www.socioambiental.org.br, acesso em 11/11/2006.

As TI's totalizam 15 unidades territoriais onde o acesso ao uso dos recursos naturais pela população do entorno está impedido por lei e sua invasão denunciada e combatida pelos próprios índios. A relação destes com a sociedade do entorno apresenta um caráter mais próximo em decorrência da localização e fácil acesso às TI's. A mobilidade entre a sede municipal e a aldeia revela uma relação intensa, ainda que independente, entre os grupos indígenas e a sociedade maior. A presença de políticas públicas que garantem serviços de saúde e educação oferecidos pela Fundação Nacional de Saúde-FUNASA e Fundação Nacional do Índio-FUNAI, proporcionam uma estrutura para as aldeias, na maior parte das vezes, de melhor qualidade

quando comparada aos serviços oferecidos pela gestão dos municípios à população das localidades distantes das sedes municipais. Essa diferenciação na qualidade e presença de serviços relativos à educação, mas especialmente à saúde, faz com que a população das localidades às margens do Purus reordenem sua compreensão sobre a condição indígena. Explica-se. Se antes a condição de índio era percebida por essa população como marcada por um alto grau de exclusão e inexistência de amparo relativo aos serviços básicos de saúde e educação, hoje a condição indígena é percebida como garantia de acesso aos serviços dessa natureza, e aos quais essa população normalmente está distante.

Por outro lado, se a presença de TI's nos municípios se estende por parte importante do mesmo, tal situação também pode ser observada para as Unidades de Conservação. Estas totalizam 4 unidades no percurso da área da pesquisa, como consta no quadro a seguir.

Quadro 4: Unidades de Conservação.

Unidade de Conservação	Categoria
Abufari	Reserva Biológica
Balata-Tufari	Floresta Nacional
Cuniã	Estação Ecológica
Piagaçu-Purus	Reserva de Desenvolvimento Sustentável

Fonte: www.socioambiental.org.br, acesso em 11/11/2006.

Alguns municípios enfrentam problemas variados em decorrência da restrição ao uso de seus territórios. Tapauá é um exemplo emblemático, com sua sede municipal sem nenhum tipo de opção territorial para crescimento em decorrência dos limites com a TI Apurinã. Apesar de possuir uma área ampla constituída por várzea e terra firme, esta última, propícia ao crescimento urbano, encontra-se concentrada dentro da TI.

Assim, em um quadro de baixa qualidade ou ausência de serviços de educação e saúde oferecidos pela gestão municipal, somado à restrição do acesso aos recursos naturais concentrados em TI's ou Unidades de Conservação, ou mesmo limitado pela presença de castanhais e seringais de propriedade dos patrões até hoje reconhecidos pela população tradicional, uma identidade indígena, antes afastada, pois vista como menos importante em um cenário maior (LIMA AYRES, 1992), se transforma em uma identidade atraente capaz de garantir o acesso aos recursos naturais encontrados nas TI's.

Lima & Pozzobon (2000), apresentam uma taxinomia sociambiental das populações da várzea amazônica que permite aproximar e compreender o cenário multifacetado da várzea do médio e baixo rio Purus. Na taxinomia referida o contato menos intenso e com menor dependência do comércio com a sociedade do entorno garante uma maior sustentabilidade ecológica⁶ aos grupos indígenas. Em um cenário onde a população do entorno pressiona e tem interesse no contato e relação próxima com os grupos indígenas, diante das possibilidades de livre acesso aos recursos naturais de suas terras, essa sustentabilidade encontra-se ameaçada.

Em um quadro diverso e adverso a gestão municipal demanda um perfil que seja capaz de enfrentar especificidades.

Políticas federais e necessidades locais: o descompasso entre demandas populacionais e políticas públicas para a Amazônia.

A redemocratização e a promulgação da constituição de 1988 tornaram o Brasil o país mais descentralizado do mundo. Com a descentralização ocorreu-se que as instâncias federativas locais passassem a ter uma autonomia ampla e que os municípios desempenhassem nessa esfera federativa as atribuições relativas a políticas públicas que antes eram de competência federal. No entanto, as desigualdades regionais passaram a balizar as interações federativas (SOUSA, 2003).

Justamente nas desigualdades regionais reside o ponto de estrangulamento das políticas sociais e setoriais dirigidas para a Amazônia. No processo decisório que se desenrola no nível federal, a busca constante por mais orçamento por parte dos municípios, estimula a estratégia pork barrel⁷ das bancadas estaduais no Congresso Nacional. Essa dinâmica fragmenta as políticas

⁶ Os autores chamam a atenção para o fato de “como em qualquer classificação, as categorias produzidas são ideais e constituem uma simplificação da realidade. Trata-se de um ordenamento da diversidade empírica, onde as categorias e seus atributos permitem uma análise de tendências e não uma enumeração exaustiva e engessada da variação socioambiental da Amazônia” (LIMA & POZZOBON, 2000, p. 6).

⁷ “a apropriação de recursos federais para projetos ineficientes que beneficiam os distritos específicos dos congressistas mas que pouco favorecem a nação como um todo”. (Shepsle e Bonchek 1997:204). O pork barrel é uma estratégia que permite que o parlamentar opere no nível da união otimizando votos na esfera local, pois, pode a partir da aprovação de emendas orçamentárias dirigidas para os municípios cobrar votos nas eleições seguintes. O pork barrel é, do ponto de vista da cooperação, uma contradição, pois, os parlamentares cooperam mesmo sabendo que as políticas nacionais são prejudicadas.

federais dirigidas à região, pois, a descentralização ocorrida em 1988 não dimensionou a falta de capacidade institucional dos municípios para implementar as políticas dirigidas à região. Assim, políticas sociais e setoriais não têm no município mecanismos político-administrativos que permitam a implementação dos desenhos configurados nas burocracias setoriais que operam as políticas públicas no nível da União. A estratégia *pork barrel*, nesse contexto, torna mais perverso o cenário de ausência e insuficiência de políticas sociais e setoriais na Amazônia. As bancadas estaduais buscam garantir recursos adicionais em rubricas cujos repasses não são garantidos constitucionalmente, assim, a dinâmica do poder local vai adquirindo feições clientelistas bem definidas que imprimem às políticas locais uma *rationale* diferenciada daquela prevista no desenho das políticas setoriais. É importante notar que os padrões distributivos que configuram as políticas públicas na Amazônia são diferenciados das demais regiões do país. Parece óbvia esta assertiva, no entanto, o que destoia do trivial em relação à implementação de políticas públicas na Amazônia, é a captura por instâncias locais de arenas onde a União deveria ter maior coordenação das políticas. Dessa forma, políticas de saúde de competência local que deveriam funcionar a partir da descentralização e dos pressupostos de participação popular, findam sendo adaptadas. Essa adaptação também imprime uma característica peculiar à *rationale* das políticas públicas direcionadas para a Amazônia. Não se trata da adaptação aos diferenciais resultantes das peculiaridades regionais delineadas pela formação histórica da região e na relação da população com o meio ambiente. A adaptação se processa no interior das estruturas burocráticas deficientes que operam em todas as instâncias federativas.

Assim, é importante apontar nos municípios, para os quais esta análise é empreendida, de que forma a interação entre escalas federativas se processa na Amazônia. Vale recorrer à imagem da Amazônia enquanto região que se configura como um mosaico de diferenças que se interpõem formando um caleidoscópio que na medida em que mudanças externas ocorrem, o formato muda. Esta analogia pode parecer exagerada, mas não o é. Ela é proposital para o “delinear” da Amazônia da qual se está falando, e mais especificamente nesta seção, de qual burocracia municipal e interações entre esta, as outras instâncias federativas e os beneficiários das políticas públicas direcionadas a essa realidade está se tratando. As abordagens feitas neste trabalho circunscrevem-se a municípios localizados na Bacia do rio Purus em áreas onde a várzea amazônica é um ecossistema importante. Nele a população beneficiária das políticas sociais e setoriais difere daquela idealizada na elaboração das políticas públicas.

Na várzea amazônica as políticas sociais setoriais não poderiam acompanhar os padrões aplicados a outras realidades regionais encontradas no país, pois, a especificidade e diversidade da população e dos ecossistemas que compõem a região demandam que a padronização das políticas seja monitorada. As instituições e as políticas públicas devem ser desenhadas com o controle intensivo de variáveis não esperadas (GOODIN, 1996). Para a Amazônia esta prescrição deve ser intensiva.

Como exposto anteriormente, a várzea amazônica é um ecossistema rico. Nele, historicamente os assentamentos humanos têm existido sendo alguns deles densamente ocupados. (ROOSEVELT, 1989). A formação histórica da amazônica, portanto, criou formas de acesso e uso dos recursos naturais diferenciados. A categoria população tradicional tornou-se de uso tão extensivo (CUNHA & ALMEIDA, 1999, 2000; DIEGUES, 1996) que pode obnubilar a miríade de atores que acessam e usam recursos naturais na Amazônia. Assim, a questão da inadequação das políticas para a Amazônia pode ser reduzida quando se adota uma taxonomia para a qualificação dos usuários, como visto em quadro anterior (LIMA & POZZSOBON, 2000). Na várzea amazônica, quando se reduz o *zoom* da escala onde são operacionalizadas as políticas públicas, as diferenças entre as capacidades institucionais instaladas (ARRETICHE, 2004) agigantam-se e as variáveis de controle tanto dos desenhos das políticas como do desenho de instituições pra a implementação destas modifica-se. Pode-se verificar que o problema da interação federativa entre os municípios onde ecossistemas específicos como a várzea associados a baixa capacidade institucional para implementação de políticas públicas geram perdas significativas de alcance da política pública e de chegada do benefício desta à população alvo.

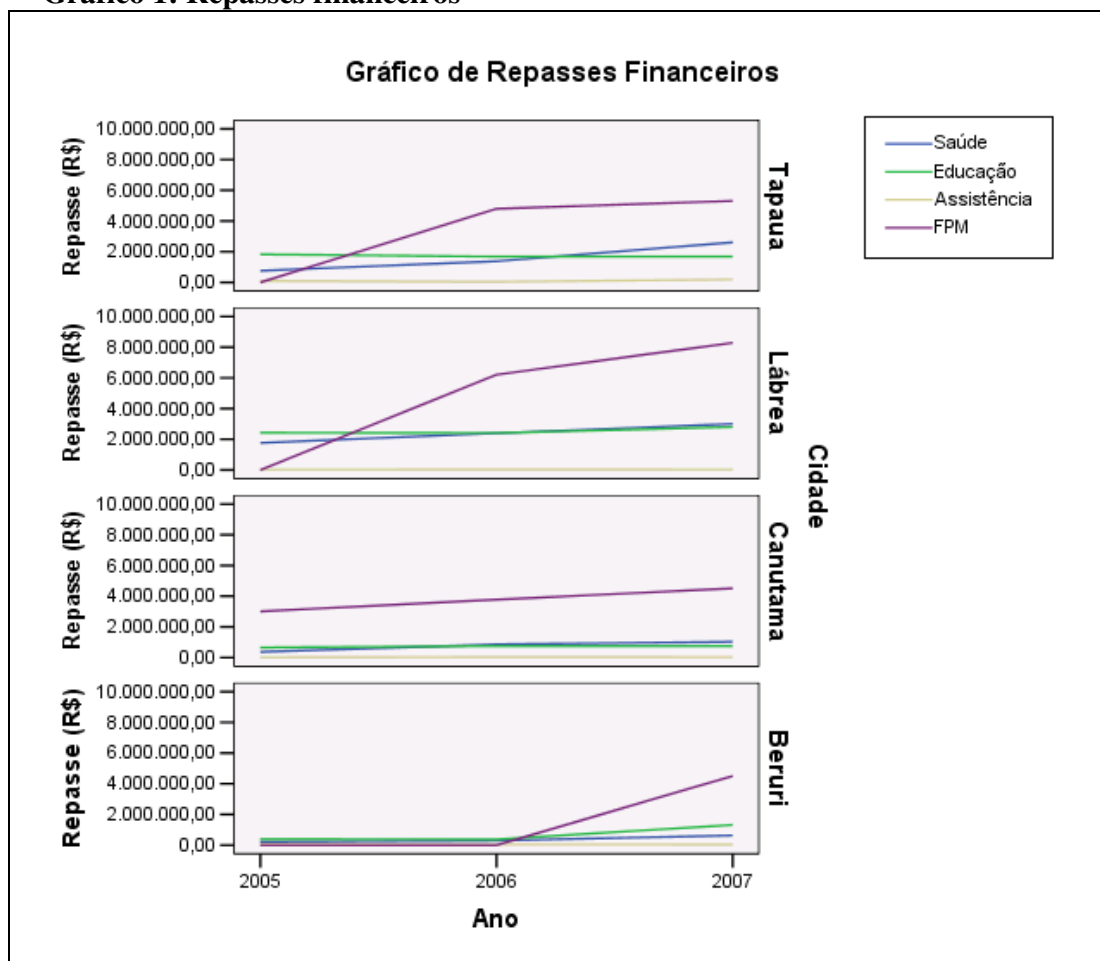
Neste trabalho foi apresentado preliminarmente este cenário a partir da comparação entre o repasse financeiro das políticas sociais e do Fundo de Participação dos Municípios-FPM. Esta correlação não é aleatória, mas busca demonstrar que a capacidade institucional dos municípios associada à uma engenharia operacional de implementação de políticas públicas nem sempre cria um círculo virtuoso. Mais que isso. Pretende-se demonstrar que políticas sociais, na descentralização desenhada na relação federativa no Brasil, para casos específicos, como a região Amazônica, apresentam baixo grau de atendimento da população. Essa constatação é possível quando verificados os repasse financeiros ao longo dos últimos 3 anos. Para a compreensão do grau de influência da capacidade institucional instalada dos municípios da várzea amazônica na pressuposição de que as políticas públicas destinadas à região são inadequadas associam-se estes

dados à pesquisa realizada com a técnica de *grupo focal*, já descrita na seção acerca da metodologia, para compreensão de como os municípios depois da descentralização ocorrida a partir de 1988, promoveu, para municípios com especificidades marcantes, a não cobertura da população por políticas sociais.

Os gráficos a seguir apresentam a correlação de três políticas sociais que impactam na qualidade de vida da população de várzea de forma significativa. São políticas de saúde, de educação e de assistência. Há um extenso debate sobre o desdobramento dessas políticas, mas um consenso dentre os autores e a influência das políticas sociais na formação de capital social que é um elemento fundante da autonomia e da capacidade dessas populações em adequar sua memória acerca do meio ambiente à estratégias de conservação, por exemplo.

Por outro lado, existem fundos como o FPM que são monitorados pela engenharia operacional com instrumentos de *accountability* como a Lei de Responsabilidade Fiscal que não controla usos distributivos que possam reforçar interações clientelistas entre a população e os burocratas que operacionalizam essas políticas e que nos níveis municipais manifestam através de estratégias de cooperação ou sabotagem das políticas suas preferências e articulações partidárias (BREHM & SCOTT GATES, 1999).

Gráfico 1: Repasses financeiros



Fonte: trabalho de campo, maio/2007.

Para os quatro municípios que compreendem a várzea da bacia do Rio Purus, a correlação entre as políticas sociais de caráter redistributivo e as políticas distributivas originadas no FPM apresentam um descompasso. É importante notar que enquanto os repasses do FPM aumentaram para todos os municípios e houve decréscimo no repasse dos fundos ligados à educação. Esse fato aponta justamente para a falta de estrutura operacional, ou seja, de capacidade institucional desses municípios em gerir localmente estas políticas. Provavelmente o decréscimo nos repasses ocorreu em função de que as estruturas administrativas municipais não conseguiram gastar adequadamente os recursos desses municípios, fugindo dos parâmetros que os repasses e a engenharia operacional da política educacional configura e padroniza para todo o território nacional. O repasse do FPM aumentou em função do aumento da população do município. Assim, é possível verificar que as políticas de saúde e educação, principalmente, não conseguem

ser implementadas. Há uma tendência na política de saúde em acompanhar o crescimento do FPM mas é uma tendência muito tímida.

Saúde e educação nas áreas da várzea amazônica são políticas cuja adequação aos deslocamentos e à diversidade etária dos beneficiários, bem como a sazonalidade da produção agrícola deve ser considerada. A manutenção do desenho padronizado dessas políticas acompanhado pelo crescimento populacional desses municípios deixará como legado à região e aos seus ocupantes um processo de recrudescimento de práticas clientelistas e uma ausência de autonomização dos indivíduos nos níveis locais que dificilmente poderá retroceder, em pouco espaço de tempo. A pré-modernidade política e social se instalará e políticas sociais continuarão a ser interpretadas como dádiva e não como direito.

Considerações finais

Marcada pela formação meândrica que empresta particularidades na disposição e acesso dos recursos naturais pelas populações que nela habitam, a bacia do rio Purus desenvolve uma dinâmica natural diretamente relacionada com o ciclo das águas. Todavia, no cenário político administrativo essas especificidades não são consideradas. A ausência de compreensão por parte dos atores burocráticos que operam nas instituições locais aporta, aos marcos regulatórios, ineficiência e ineficácia. Os modelos de administração e políticas públicas desenhados no interior do pacto federativo admitem como premissa que o funcionamento dos municípios na Amazônia tenha a mesma *rationale* daqueles que inspiraram as políticas formuladas no âmbito da União. O que se verifica, no entanto, é a inadequação dessas políticas para a especificidade sócio-ambiental da Amazônia. O descompasso entre as demandas da população local e as respostas da gestão municipal pode ser tomado como o indicador mais expressivo sobre tal inadequação. Assim, o contingenciamento do repasse de recursos federais para a realização de serviços básicos e de direito das populações locais materializa a incongruência entre as políticas federais e a realidade local na Amazônia.

Os marcos regulatórios da União sobre recursos naturais estabelecem poucas interfaces entre suas regulamentações e findam por aumentar a complexidade para a realização de uma gestão integrada desses recursos. Mais que isso. Ao desconsiderar as especificidades das

populações que acessam e usam a água, o solo e os recursos da natureza como um todo, esses marcos regulatórios impõem perdas significativas aos atores da Amazônia que são impedidos de deliberar sobre os usos desses recursos. Assim, é necessário identificar e compreender a racionalidade dos grupos sociais que pertencem a segmentos tradicionais da sociedade amazônica e que acessam e utilizam esses recursos sem a mediação das instituições formais. É prioritário, portanto, que as perspectivas dessas populações sejam incluídas em formatos institucionais para que o modelo proposto no nível nacional seja implementado em uma região como a Amazônia.

Referências

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil**. Revista São Paulo em perspectiva. Fundação SEADE, São Paulo, 2004.

BREHM, John & SCOTT, Gates (1999). **Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public**. Ann Arbor: University of Michigan Press

CASTRO, Edna Maria Ramos de e HÉBETTE, Jean (Org.) **Na trilha dos grandes projetos. Modernização e conflitos na Amazônia**. Belém: UFPA/NAEA. Cadernos NAEA, nº 10. 1989.

COSTA, Francisco de Assis. **Grande Capital e Agricultura na Amazônia: a experiência da Ford no Tapajós**. Belém:UFPA, 1993.

CUNHA, Manuela C. & ALMEIDA, Mauro B. W. 1999. **Populações Tradicionais e Conservação Ambiental**. In: Biodiversidade na Amazônia Brasileira. Brasília: Instituto Socioambiental; Estação Liberdade.

_____. 2000. **Indigenous People, Traditional People and the Conservation in the Amazon**. In: Daedalus, v. 129, nº. 2.

DIEGUES, Antonio Carlos. 1996. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. São Paulo: Editora Hucitec.

GOODIN, ROBERT E. (ED.): **The Theory of Institutional Design**. (Cambridge), Cambridge Univ. Press, (1996).

IANNI, Otávio. **A luta pela Terra: história social da terra e da luta pela terra numa área da Amazônia**. Petrópolis: Vozes, 1978.

KRUEGER, R. A & CASEY, M. A. (2000). **Focus groups**. A practical guide for applied research. California: Thousands Oaks.

LIMA & ALENCAR LIMA, D. de Magalhães & ALENCAR, E. Ferreira 2000, « Histórico da ocupação humana e mobilidade geográfica de assentamentos na Várzea do Médio Solimões », in H. TORRES e H. MONTEIRO (eds), **Populações e Meio Ambiente**, Brasília, Associação brasileira de estudos populacionais (ABEP)/São Paulo, Senac.

LIMA AYRES, Deborah de Magalhães (1992) **“The Social Category “Caboclo”: history, social organization, identity and outsiders identification of the rural population of an Amazonian region”**. Dissertação de doutorado, Universidade de Cambridge, Inglaterra.

LIMA, Deborah & POZZOBON, Jorge. **Amazônia Socioambiental: Sustentabilidade ecológica e Diversidade Social**. XXII Reunião Brasileira de Antropologia. Fórum de Pesquisa 3: Conflitos Socioambientais e Unidade de Conservação. Brasília, 2000.

MARTINS, José de Souza. **Expropriação e Violência: a questão política no campo**. São Paulo: Hucitec,

SHEPSLE, K. e BONCHEK, M. (1997), **Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions**. New York, W. W. Norton & Company.

SOUSA, Celina.2003. **Federalismo e Conflitos Distributivos: Disputa dos Estados por Recursos Orçamentários Federais**. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 2, 2003, pp. 345 a 384.

SOARES, Luiz Eduardo. **Campesinato: Ideologia e Política**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1981.

VELHO, Otávio Guilherme Velho. **Frentes de Expansão e Estrutura Agrária**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1972.

VELHO, O. 1996. **Capitalismo Autoritário e Campesinato**. 2ª ed. São Paulo:Editora Difusão Européia do Livro.