

Os Indígenas do Purus e as Mudanças Populacionais Resultantes dos Fenômenos de Fronteira[#]

Voyner Ravena Cañete^{*}

Nírvia Ravena de Sousa^{**}

Cleide Lima de Souza^{***}

Thales Maximiliano Ravena Cañete^{****}

Palavras-chave: indígenas, Amazônia, fronteira.

Resumo

As questões indígenas na Amazônia Brasileira são complexas, marcadas pelas dificuldades originadas na interação entre as cosmogonias indígenas e as representações da sociedade envolvente marcada pela intolerância a essa diversidade. O balanço desses conflitos traduz-se na submissão dessas etnias à *rationale* da sociedade do entorno. Na Amazônia, essa dinâmica apresenta uma particularidade: a pré-modernidade das relações de poder que ocorrem nesses territórios. O mando local e a ausência de instituições que garantam direitos civis são a realidade de muitos municípios amazônicos. Em Lábrea e Tapauá, no médio Rio Purus, essa dinâmica é notória. O município está na Terra Indígena Caititu. Nesta, convivem os Apurinã, Jamamadi e Paumari. Essas etnias são vistas pelos indivíduos da sociedade envolvente como preguiçosas, inconstantes e avessas ao trabalho. Esse estereótipo é simultâneo a um fenômeno recente marcado pela pressão sobre os recursos naturais da região que tem levado indígenas a situações de vulnerabilidade intensa. Frotas pesqueiras vindas de Manaus, entre outras cidades, vêm causando danos ambientais de grande monta. Essas frotas fazem incursões sobre lagos de forma desordenada diminuindo recursos e impactando áreas utilizadas por essas etnias. Empresas madeireiras também têm atuado na região subornando lideranças indígenas e ribeirinhos para retirar madeira ilegalmente. Essa situação, portanto, vêm diminuindo os estoques desses recursos tanto para indígenas quanto para ribeirinhos que para garantir sua reprodução socioeconômica vem realizando casamentos interétnicos para garantir o acesso às áreas indígenas onde os estoques da natureza ainda estão garantidos. Este trabalho apresenta esta realidade pré-moderna, onde a mudança na configuração da população emerge de fenômenos de fronteira mascarados por uma nova roupagem.

[#] Trabalho apresentado no III Congresso da Associação Latinoamericana de População, realizado em Córdoba, Argentina, de 24 a 26 de setembro de 2008.

^{*} NAEA/UFPA, UFPA, Universidade da Amazônia-UNAMA, ravenacanete@uol.com.br

^{**} IUPERJ, NAEA/UFPA, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos-NAEA - Universidade Federal do Pará-UFPA niravena@uol.com.br

^{***} Universidade da Amazônia-UNAMA, cleidedesouza@yahoo.com.br

^{****} Universidade Federal do Pará-UFPA, Universidade da Amazônia-UNAMA. thales_canete@yahoo.com.br

Os Indígenas do Purus e as Mudanças Populacionais Resultantes dos Fenômenos de Frontera[#]

Voyner Ravena Cañete *

Nírvia Ravena de Sousa **

Cleide Lima de Souza ***

Thales Maximiliano Ravena Cañete ****

Introdução

A Amazônia, enquanto território, adentrou o imaginário ocidental desde o século XVIII como uma área de fronteira¹ marcada pela idéia de espaço vazio. Tal compreensão permanece até os dias atuais, tanto nas concepções dos indivíduos que migram para esse território quanto para os tomadores de decisão que operam nas políticas públicas. (OLIVEIRA FILHO, 1999; BECKER, 1998; LIMA & POZZOBON, 2005). Ao mesmo tempo 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. 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 tradicional² 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"

[#] Trabalho apresentado no III Congresso da Associação Latinoamericana de População, realizado em Córdoba, Argentina, de 24 a 26 de setembro de 2008.

* NAEA/UFPA, UFPA, Universidade da Amazônia-UNAMA, ravenacanete@uol.com.br

** IUPERJ, NAEA/UFPA, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos-NAEA - Universidade Federal do Pará-UFPA niravena@uol.com.br

*** Universidade da Amazônia-UNAMA, cleidedesouza@yahoo.com.br

**** Universidade Federal do Pará-UFPA, Universidade da Amazônia-UNAMA. thales_canete@yahoo.com.br

¹ A categoria fronteira é usada aqui em sua perspectiva clássica, ou seja, ocupação de áreas pouco povoadas e que têm nesse processo de ocupação uma dinâmica social própria marcada pela ausência do Estado e das regras institucionalizadas que normalmente orientam as ações dos atores sociais (CASTRO e HÉBETTE, 1989).

² Usa-se aqui a definição de Arruda (1997) para população tradicional ou *sociedade tradicional*, como define o autor, esta refere-se "a grupos humanos culturalmente diferenciados que historicamente reproduzem seu modo de vida, de forma mais ou menos isolada, com base em modos de cooperação social e formas específicas de relações com a natureza, caracterizados tradicionalmente pelo manejo sustentado do meio ambiente. Essa noção se refere tanto a povos indígenas quanto a segmentos da população nacional que desenvolveram modos particulares de existência, adaptados a nichos ecológicos específicos (p. 15).

(CNPq/PPG7)³. 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 apresentadas como referência à reflexão sobre as especificidades amazônicas encontradas na calha no rio Purus.

1. 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*⁴ 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 empresas de pesca em dois ou três dias esgotam o pescado dos lagos

³ 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.

⁴ Grupo focal constitui-se em uma técnica da pesquisa qualitativa, consultar KRUEGER (2000).

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 municípios⁵ 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.

2. A Calha do rio Purus: um mosaico em movimento

A Amazônia, região situada no hemisfério sul do continente americano, ocupa uma área total de mais de 6,5 milhões de quilômetros quadrados, fazendo parte do território de nove países: Brasil, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Equador, Suriname, Guiana e Guiana Francesa.

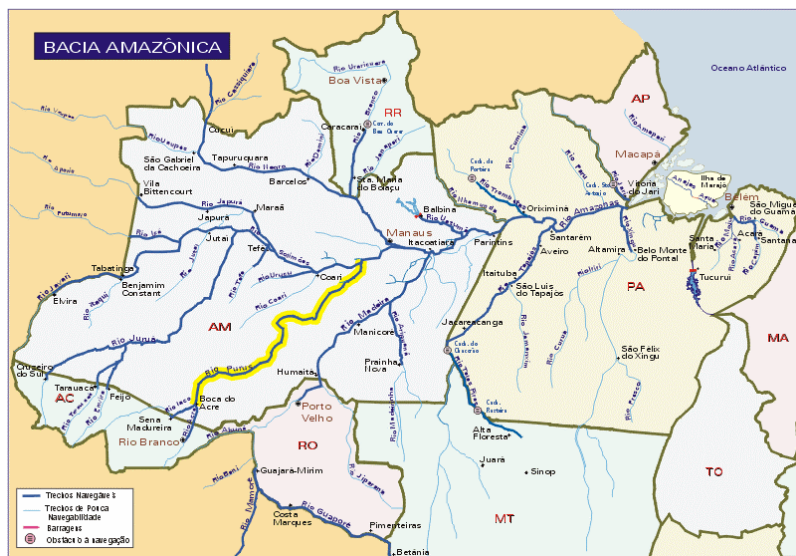
Constituindo 85% do total do território amazônico, a Amazônia brasileira é integrada pelos seguintes estados: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, além de parte dos estados de Mato Grosso, Tocantins e Maranhão. Sua área é de 5,2 milhões de km², correspondente a 61% do território nacional, com 16, 5 milhões de habitantes, configurando 12% da população do país e apresentando uma densidade demográfica de 3,2 habitantes/km² apenas (SIVAM, 2006).

O rio Purus configura-se como um dos afluentes do rio Amazonas e está localizado ao sudoeste da região amazônica. A área percorrida por este rio ainda é bastante despovoada apresentando poucas cidades, sendo estas de pequeno porte. Como exemplo é possível citar Lábrea, Canutãma, Tapauá e Beruri, cidades limites no lócus deste trabalho⁶. Segue abaixo um mapa do Brasil situando a área em questão.

⁵ 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.

⁶ Lábrea está distante cerca de 95km de Canutãma. Em barco a motor, corresponde a aproximadamente 24 horas de viagem.

Mapa 1: Mapa hidrográfico do Brasil - Rio Purus



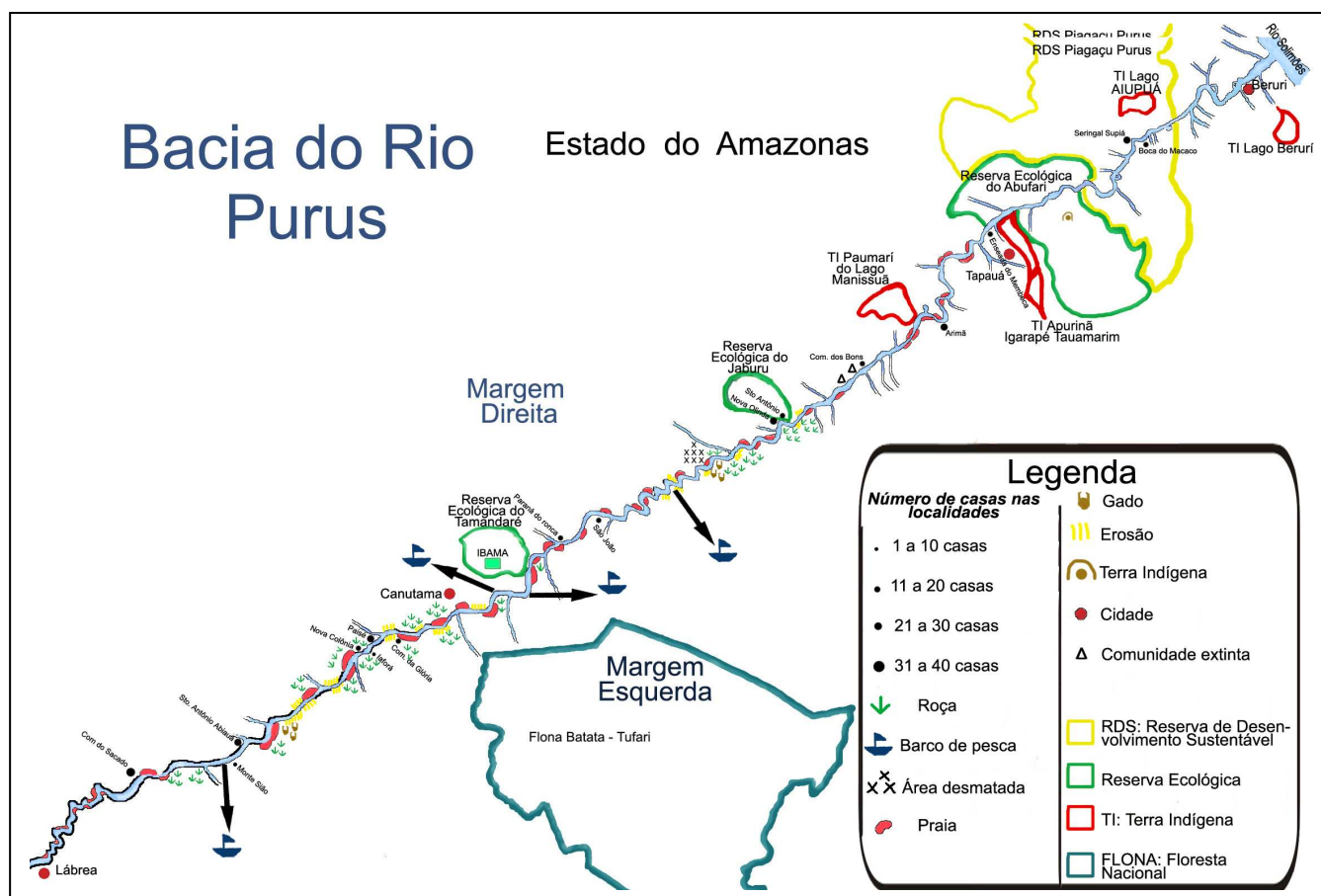
Fonte: www.transportes.gov.br, acesso em 10/11/2006.

No percurso entre Lábrea e Beruri foram identificadas 99 localidades⁷. 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.

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.

⁷ 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).

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 observados: 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.

O total superior 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*⁸ 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.

⁸ 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.

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 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 Aiapuá	Mura
Ilha do Camaleão	Kocama Ticuna
Lago Beruri	Ticuna
Banawa	Banawá Yafi
Hi-Merimã	Marina
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 proporciona 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 reordene 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 quatro 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 taxonomia socioambiental das populações da várzea amazônica que permite aproximar e compreender o cenário multifacetado da várzea do médio e baixo rio Purus. Na taxonomia referida o contato menos intenso e com menor dependência do comércio com a sociedade do entorno garante uma maior sustentabilidade ecológica⁹ 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 da possibilidade 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.

3. 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 ocorrida esperou-se que as instâncias

⁹ 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).

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 barrel*¹⁰ das bancadas estaduais no Congresso Nacional. Essa dinâmica fragmenta as políticas 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 destoa 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.

¹⁰“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.

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 (ARRETCHE, 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 à baixa capacidade institucional para implementação de políticas públicas, gera perdas significativas de alcance da política pública e de chegada do benefício desta à população alvo.

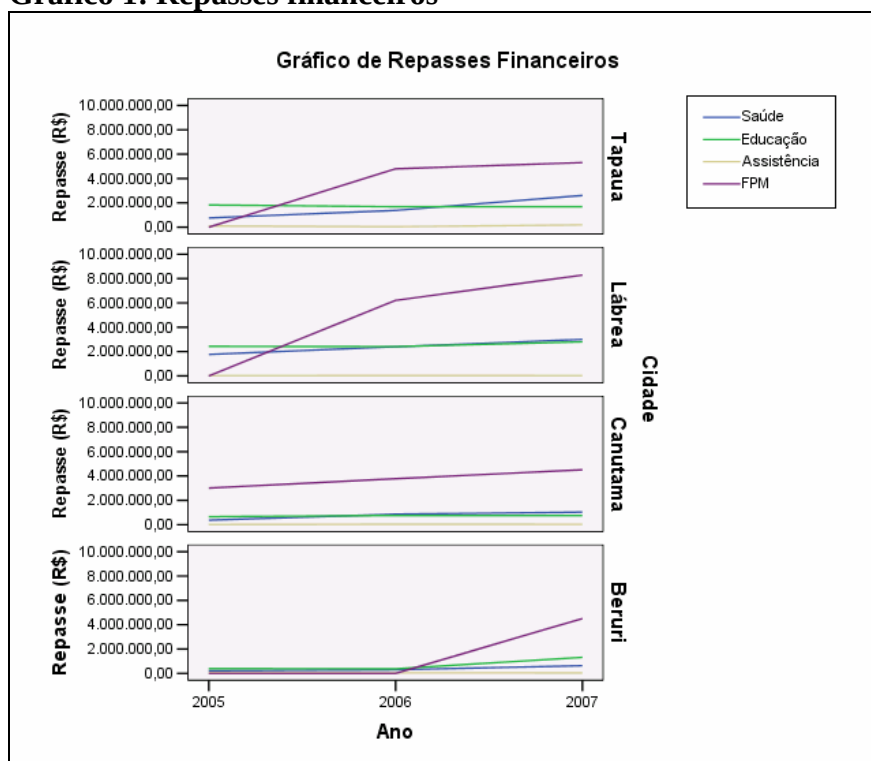
Neste trabalho foi apresentado preliminarmente este cenário a partir da comparação entre o repasse financeiro das políticas sociais e do Fundo de Participação dos Municípios-FPM. Esta correlação não é aleatória, mas busca demonstrar que a capacidade institucional dos municípios associada a uma engenharia 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 três 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.

4. Considerações finais

Marcado pela formação meândrica que empresta particularidades na disposição e acesso dos recursos naturais pelas populações que nele habitam, o rio Purus desenvolve uma dinâmica peculiar direta e intensamente relacionada ao ciclo das águas. Colada a esse cenário ambiental as variadas estratégias de sobrevivência das populações tradicionais que habitam a bacia permite que a diversidade cultural profile o cotidiano dessa área. No Purus, a Amazônia permanece destacando-se como um universo, repleto de contextos diversos, comparável a um imenso mosaico de realidades. Todavia, o paradigma de abundância, antes presente na realidade local, hoje pode ser questionado. O imaginário de abundância que historicamente permeou o discurso nativo é colocado em teste diante das pressões impostas pelas práticas de mercado da sociedade do entorno.

No cenário político administrativo, no entanto, 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.
- BECKER, Bertha K. **Amazônia**. 6. ed. São Paulo: Ática, 1998.
- 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, 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, 1981.

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de. **Ensaio em antropologia histórica.** Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

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.