

Dossiê 3

**Contextos Rurais e Agenda Ambiental no Brasil:
práticas, políticas, conflitos, interpretações**



Belém - PA
2012

SUMÁRIO

Controvérsias em biotecnologias: a produção científica e o debate público na inserção e difusão dos organismos geneticamente modificados no Brasil, 5

Felipe Vargas

Negociando conflitos: análise do caso da gestão da abertura da barra da lagoa de Ibiraquera, Santa Catarina, 25

Mariana Aquilante Policarpo e Claire Cerdan

A crise como contexto no Médio Jequitinhonha: sobre perícia e política, 57

Raquel Oliveira Santos Teixeira

A pecuária na agenda ambiental da Amazônia brasileira: percepções e representações dos atores locais, 76

Vania Vaz, Soraya Abreu de Carvalho, Tienne Barbosa, Marcelo Cordeiro Thales, Moises Mourão, Nathalie Ciadella, René Pocard-Chapuis, Jean François Tourrand

O mapa de injustiça ambiental e saúde no Brasil e as comunidades rurais de Pernambuco, 103

Tarcisio Augusto Alves da Silva

A introdução da silvicultura comercial de larga escala no estado do Rio de Janeiro e as mudanças nos marcos regulatórios, 119

Thiago Lucas Alves da Silva

Conflitos socioambientais contemporâneos e o revigoramento “desenvolvimentista”: dilemas envolvendo sobreposições de Terras Indígenas e Unidades de Conservação na região metropolitana de Porto Alegre, 147

Rafaela Biehl Printes, Cleyton Gerhardt, Rumi R. Kubo, Gabriela Coelho-de-Souza

Conflitos ambientais e a criação da Reserva Extrativista de Tauá-Mirim, São Luís - MA, 170

Elena Steinhorst Damasceno e Horácio Antunes de Sant’Ana Junior

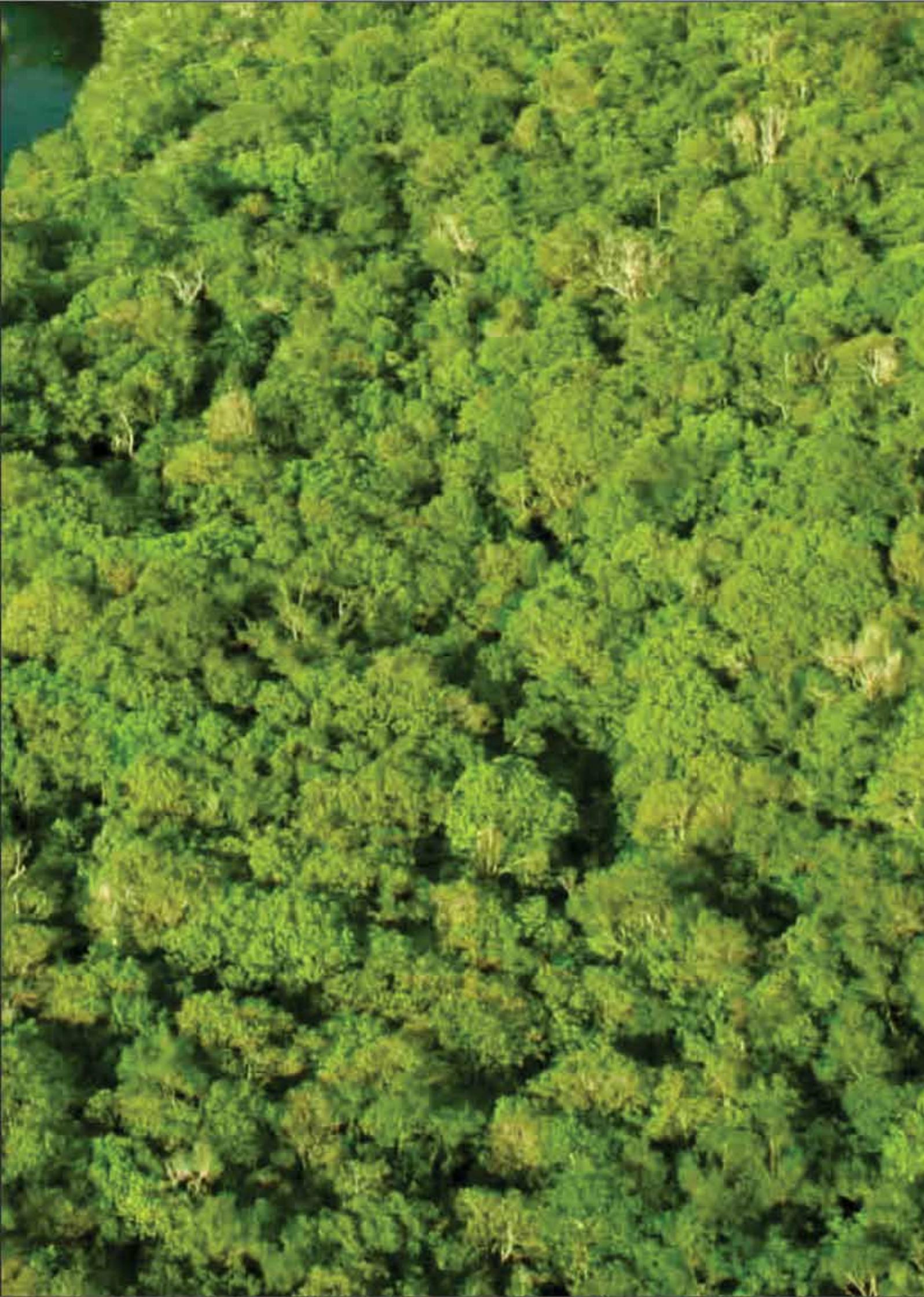
Jalcione Almeida
Cleyton Gerhardt
Sônia Barbosa Magalhães
(Organizadores)

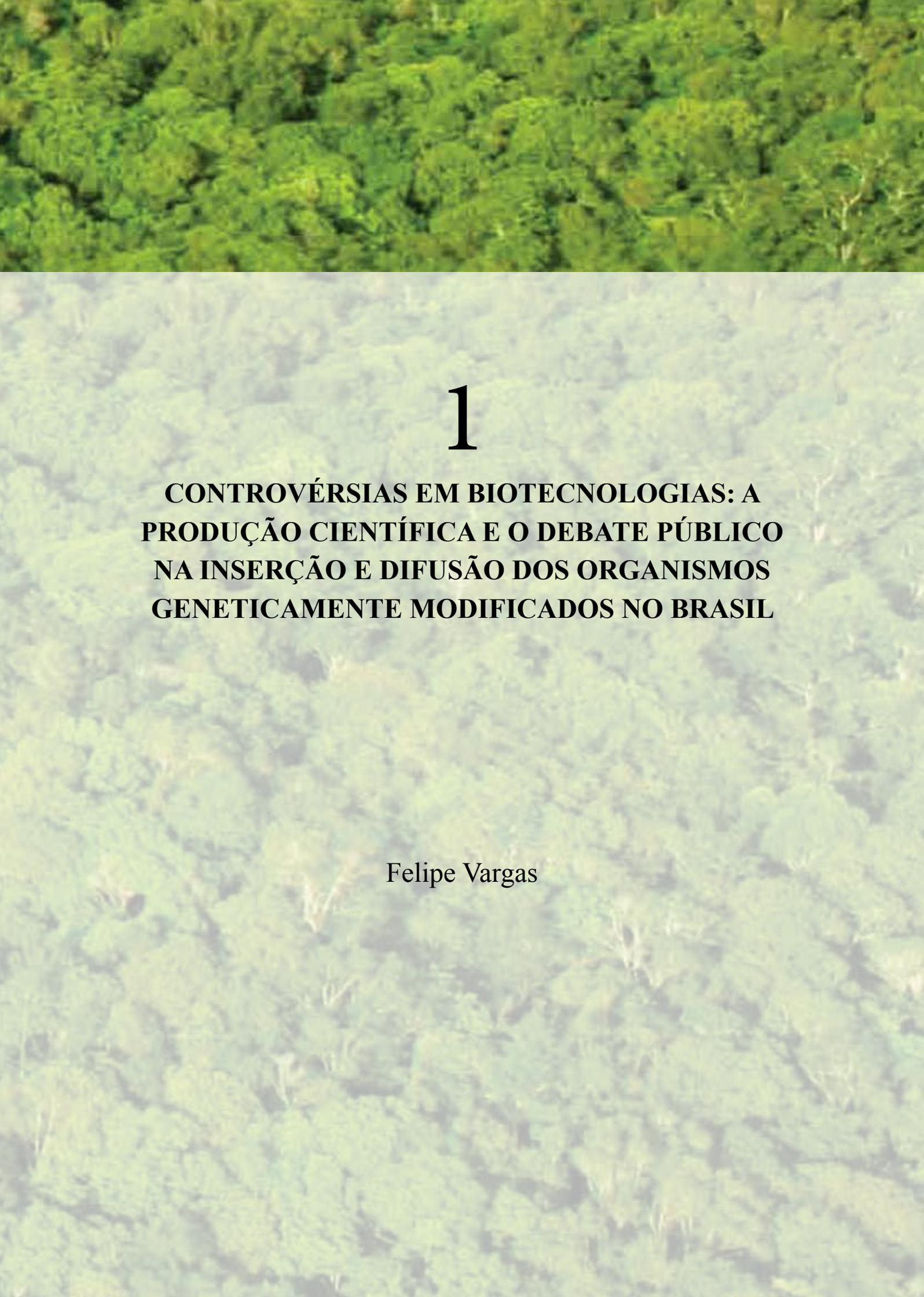
Dossiê 3

**Contextos Rurais e Agenda Ambiental no Brasil:
práticas, políticas, conflitos, interpretações**



Belém - PA
2012





1

**CONTROVÉRSIAS EM BIOTECNOLOGIAS: A
PRODUÇÃO CIENTÍFICA E O DEBATE PÚBLICO
NA INSERÇÃO E DIFUSÃO DOS ORGANISMOS
GENETICAMENTE MODIFICADOS NO BRASIL**

Felipe Vargas

CONTROVÉRSIAS EM BIOTECNOLOGIAS: A PRODUÇÃO CIENTÍFICA E O DEBATE PÚBLICO NA INSERÇÃO E DIFUSÃO DOS ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS NO BRASIL*

Felipe Vargas**

** Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS. Mestrando em Sociologia pelo Programa em Pós-Graduação em Sociologia, UFRGS. Integrante do grupo de pesquisa Tecnologia e Meio Ambiente - TEMAS, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, UFRGS (www.ufrgs.br/pgdr/temas). E-mail: fvargas85@gmail.com

RESUMO

Através da imersão no referencial analítico da sociologia da tradução, procura-se retrabalhar inteiramente a produção de ciência no Brasil e o cenário da agricultura, no que se refere à inserção e difusão de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs). Em relação à inserção destas biotecnologias, a safra 2010-2011 (soja, milho e algodão) representou, desde então, o maior índice de áreas cultiváveis do Brasil, atingindo 25,8 milhões de hectares. As redes sociotécnicas apresentam-se como recurso epistemológico e metodológico, permitindo traçar continuidades e descontinuidades ao longo de cadeias de relações entre humanos e não humanos, sendo possível, portanto, ligar as práticas de laboratório a determinadas condições “socioambientais” na produção agrícola brasileira. Em se tratando de um ensaio, o método aplicado consiste em leituras preliminares de documentos, artigos, notícias, etc., seguidas de discussões acadêmicas. Em um segundo momento, foram realizadas breves experiências de campo exploratório, que consistiram em aproximadamente 12 “conversas informais” com “agentes” da área. Em um determinado momento, as biotecnologias extravasam a questão técnica e atingem o “foro íntimo” da vida social. Em certa medida, a necessidade de alianças com seus pares, a representação pública frente às buscas por financiamento e apoiadores, o fortalecimento e a habilidade de lidar com o próprio “objeto” a ser pesquisado são indispensáveis às ciências. Eis o funcionamento e a composição de um coletivo. A formação desses grupos sempre se dá em detrimento de outros e é sempre constante. A todo momento, actantes estão em disputa pelo interessamento de outros actantes e, assim, os usos e significados sociais das biotecnologias são diferentemente apreendidos e transladados.

Palavras-chave: Rede sociotécnica. OGM. Agricultura. Controvérsias. Translação. Interessamento. Vida pública.

* O presente ensaio resultou de discussões, leituras e levantamento bibliográfico realizados no decorrer das disciplinas cursadas ao longo do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e de alguns dados obtidos em campo exploratório de pesquisa de mestrado em andamento.

INTRODUÇÃO

O presente ensaio parte da discussão sobre a temática da questão biotecnológica desenhada a partir de um quadro epistemológico e ontológico proposto pela nascente disciplina dos Estudos em Ciência e Tecnologia (STS, sigla em inglês) e sua ramificação problematizada pela sociologia da translação (igualmente reconhecida por sociologia da inovação, ontologia actante-rizoma, ou ANT) (LATOUR, 2005, p. 9). Por intermédio da imersão neste referencial, procura-se retrabalhar inteiramente a produção de ciência no Brasil em sua relação com algumas práticas na agricultura, no que toca a inserção e difusão de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs).

Procurou-se não dividir esses traços e isolá-los na análise, mas trabalhá-los em conjunto. Assume-se o desafio, portanto – quiçá ousadia – de evitar possíveis lacunas e desencontros, mantendo o texto amarrado a esse imbricamento analítico-temático, no qual se encontram diferentes usos e significados das biotecnologias transgênicas e a disciplina dos estudos científicos.

A agricultura brasileira vem cedendo terreno, ano após ano, à expansão tecnológica no espaço rural. Desde a década de 1960 – com a Primeira Revolução Verde – o país tornou-se destino certo para a entrada de complexos industriais bastante mecanizados na produção agrícola (ALMEIDA, 1989). Atualmente, a produção em larga escala de organismos geneticamente modificados pode ser considerada o “carro-chefe” do que vem sendo chamado de Segunda Revolução Verde (SAUER, 2010; LOPES, *et al.*, 2008).

Em relação à inserção destas biotecnologias, a safra 2010-2011 (soja, milho e algodão) representou, desde então, o maior índice de áreas cultiváveis do Brasil, atingindo 25,8 milhões de ha (ISAAA Brief, n.ºs. 39, 41 e 42). No Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, o aumento de produção de transgênicos no decênio 1998-2008 foi de 68% segundo notícia a Associação Brasileira dos Produtores de Sementes (ABRASEM) e a Secretaria da Agricultura Pecuária e Agronegócio do RS (SAA), atingindo 5,3 milhões de ha. Simultaneamente, desde meados de 2006 até o presente momento, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) aprovou 48 espécies de eventos geneticamente modificados¹, produzidos e licenciados em nome de diversas companhias multinacionais e laboratórios de pesquisa.

Nesse breve panorama geral, as redes sociotécnicas apresentam-se como recurso epistemológico e metodológico que permite traçar continuidades e descontinuidades, alianças e controvérsias ao longo de cadeias de relações entre entidades extremamente diferenciadas, permitindo que se pergunte como se desenrolam as controvérsias em ciência e tecnologia, tendo como interesse as biotecnologias transgênicas. É nesse amplo cenário que se busca relatar onde se encontram e como têm agido os cientistas, técnicos, agricultores, companhias, instrumentos etc., em vez de explicar possíveis implicações naturais ou construções sociais desse cenário.

As redes se estendem pelo tecido social em uma espécie de referência circulante (LATOUR, 2001, p. 38), conferindo ao analista a capacidade de fotografar os movimentos por meio dos quais

1 Tecnicamente, organismos geneticamente modificados são novos organismos gerados a partir da modificação artificial de, no mínimo, um gene da cadeia de um ser vivo (um evento). Transgênicos são espécies do gênero OGM, nos quais ocorre essa modificação através da inserção de um gene, ou fragmento de DNA, de outro organismo, com a finalidade de alterar uma característica desejada, que ora se manifestava, para uma característica nova. Quando mais de um gene é manipulado e modificado, chama-se de eventos piramidados.

a produção, inserção e difusão de um organismo geneticamente modificado – o feijão transgênico, por exemplo, recentemente aprovado pela CTNBio – envolve, em uma mesma trama, agentes tão distintos.

A partir dessa conjunção, três momentos apresentam-se de maneira mais relevante na análise, sendo o primeiro de caráter mais abstrato e os outros dois mais empíricos: a) ressaltar a formação do coletivo por seus traços constitutivos ou apontar o “social” no conteúdo do conhecimento científico; b) “identificar interesses e grupos” (alguns, pelo menos) que compõem a “rede tecnocientífica” retratando a significação social – a partir de então – conferida ao tema por seus locutores; e c) mapear disputas em torno da legitimação das problemáticas científicas (ALMEIDA *et al.*, 2011, p. 37-38), ressaltando sua dimensão política.

REFERENCIAL ANALÍTICO E MÉTODO

O presente ensaio não se compreende como aplicação, reflexo ou encaixe de uma teoria. Tampouco em uma dialética de correspondência entre o concreto e o abstrato. Tenta, sim, seguir uma “filosofia empírica”, ou uma sociologia da associação (LATOURET, 2001; 2005). Aproveitando-se igualmente de sutis recortes da sociologia rural, procurou-se traçar esse movimento de “cunha” entre o grande “guarda-chuva” da sociologia do conhecimento e a agricultura no Brasil.

Em outras palavras, o quadro analítico se costurou com base em alguns conceitos e categorias que, de certa forma, traduzem a formação e transformação das práticas científicas e rurais, aliando-as por meio de expressões e discursos. A ciência não se concretiza apenas como um sistema de teorias e conceitos, mas também como prática de intervenção no mundo, sobretudo pela manifestação de artefatos tecnológicos.

Desse ponto de vista, por exemplo, quaisquer artefatos técnicos deixam de ser inocentes e se transformam em manifestações de uma forma de organização baseada na expressão material do poder (SÁVIO, 2002). Nesse sentido, um dos pontos chave do trabalho é a noção de que a ciência não se aplica, mas se replica (CALLON, 2010) de acordo com formas de organização em rede. Com isso, aponta-se – ainda que timidamente – algumas condições e discursos da e sobre a agricultura brasileira engendradas pela inserção e difusão de OGMs.

A noção de rede, por sua vez, recebeu diversas transformações e ramificações nas ciências sociais. De maneira geral, a rede se tornou um recurso analítico cujas dimensões prática e ontológica encontram-se indissociavelmente presentes na modelização das relações sociais (MUSSO, 2010).

Esse espaço de agenciamentos constantes entre humanos e não humanos (documentos, relatórios, mapas, etc.), problematizado pela perspectiva sociotécnica, permite entendê-la como um acontecimento, uma ontologia do presente (DELEUZE; GUATTARI, 1995). Contudo, não se pretende – justamente pelo caráter do qual se ocupa um ensaio – dar conta desse referencial de forma exaustiva.

A postura metodológica de levar os actantes a sério, apresenta-se, dessa forma, como um desdobramento dessa escolha. Em se tratando de um ensaio, o método aplicado consistiu em leituras preliminares de documentos, artigos, notícias, etc., (actantes não humanos) seguida de discussões

acadêmicas. Em um segundo momento, foram realizadas breves experiências de campo exploratório, as quais consistiram em aproximadamente 12 “conversas informais” com pesquisadores, técnicos, cientistas e agricultores escolhidos pela sua relação mais direta com a temática, previamente mapeados pelas leituras e discussões². Essas conversas não foram gravadas, mas geraram um diário de campo onde foram feitas anotações sobre os assuntos discutidos, bem como algumas impressões gerais.

Nesse sentido, algumas frases ou expressões que aparecerem entre aspas podem sofrer pequenas alterações de vocabulário, mas atêm-se fielmente ao sentido dado pelos locutores.

A PRODUÇÃO DE CIÊNCIA E AS BIOTECNOLOGIAS COMO UMA QUESTÃO DE COLETIVOS

Inicialmente, um ponto central e bastante amplo emerge no advento das novas biotecnologias³: em um determinado momento elas extravasam a questão técnica e atingem o “foro íntimo” da vida social. Assumem, assim, um status de questão social institucionalizada⁴.

Nesse sentido, acrescentam-se as contribuições de Shapin e Schaffer (2011 [2009]), ao ressaltarem que a própria produção do conhecimento científico encontra-se profundamente inserida e permeada pelo tecido “social”, engendrando práticas e discursos que formam sua pretensão de legitimidade. “Por que alguém faz experimentos a fim de atingir a verdade científica?” (tradução nossa).

Para estes historiadores da ciência, todos aqueles que realmente almejam aproximar-se de uma resposta a essa pergunta devem partir de uma ideia central: “conhecimento é uma instituição” (tradução nossa). Essa propriedade do conhecimento científico permite compreender, então, que as variáveis sociais e culturais atravessam a própria constituição do que se convencionou denominar de “fato científico” (“matters of fact”).

Nos mais recentes estudos sociais de C&T (ou ESCT), Almeida *et al.* (2011) enfatizam a procura por conceitos e perspectivas analíticas onde condicionantes sociais não só não se encontram afastadas da atividade dos cientistas, bem como validam e legitimam suas descobertas. Pode-se dizer assim, que “a ciência envolve uma socialização, uma execução rotineira de aprendizado formal e informal.” (ALMEIDA *et al.*, p. 24).

Porém, nesse particular, abre-se um parêntese a fim de prestar um esclarecimento imprescindível para a continuidade deste ensaio. Engana-se o leitor que significa o termo “social” como um domínio que detém a força e a qualidade de explicar, quase que instantaneamente, os acontecimentos que se passam no seu próprio interior. Essa tautologia será retrabalhada, aos poucos, na tentativa de refazer esse conceito através das ideias de deslocamento e translação. “Assim, o social, para a ANT, é o nome de um tipo de associação momentânea que é caracterizada pelas maneiras como se mantém unida em diferentes formatações.” (LATOURE, 2005, p. 65 – tradução nossa).

² Por questões éticas que norteiam o desenrolar da pesquisa, o nome dos pesquisadores não é divulgado no presente texto.

³ Por novas biotecnologias entende-se, como Adriano Premebida (2011), a utilização do aparato tecnocientífico (laboratórios, pesquisadores, indústria, governo, exército etc.) para a produção de organismos vivos modificados pela engenharia genética cuja potencialidade de inserção econômica (mas não só) no domínio público seja um elemento indispensável.

⁴ O termo institucionalizada tem outra significação que não a condição tradicional de legitimidade pré-estabelecida. Instituição ou institucionalizada refere-se a um momento no qual todas as mediações são proporcionadas a um actante para que ele adquira uma substância (LATOURE, 1999a, p. 366).

A sociedade não é aquilo que explica as práticas cotidianas, mas um movimento fluído e visível somente quando novas associações estão ocorrendo (CALLON, 1987). Tampouco é algo que precisa ser explicado, o que somente reverteria a cadeia de causalidade. É somente um dentre diversos outros condutos que passam na construção das relações cotidianas. Por essa razão, optou-se por abandonar tal expressão e substituí-la pelo conceito de coletivo (LATOUR, 2004; 2005) que será, mais tarde, explicitado.

No que se refere à produção da ciência, é muito ilustrativo um comentário feito por um pesquisador em biotecnologia, doutor em biologia molecular pelo Institute de Biologie Moleculaire des Plants, atualmente vinculado ao laboratório de Genoma e População de Plantas da UFRGS: “antes mesmo de se lançar em uma pesquisa, publicar artigos, etc., para fazer que algo funcione é mesmo necessário uma série de nós com pesquisadores, empresas e toda a burocracia”.

Esses traços, como têm sido exaustivamente problematizados na construção do conhecimento científico pela terceira onda da sociologia do conhecimento (COLLIN; EVANS, 2002), indicam alguns dos vasos do que Latour (2001) chamou de “sistema circulatório dos fatos científicos”. Em certa medida, a necessidade de alianças com seus pares, a representação pública frente às buscas por financiamento e apoiadores, o fortalecimento e a habilidade de lidar com o próprio “objeto” a ser pesquisado são indispensáveis às ciências.

Outro momento desta coprodução⁵ entre humanos e não humanos se sobressaiu, em diversos momentos, em conversa com uma pesquisadora geneticista da mesma Universidade, do departamento de genética, doutora em Biologia Molecular de Plantas pela Universidade de Strassburgo I. Ao mencionar o estado de “dependência” entre ciência e tecnologia reconheceu-o como o aspecto “fundamental” que se relaciona com a produção de conhecimento hoje. □

Atualmente, o progresso da ciência se deve muito ao próprio desenvolvimento da tecnologia. Hoje eu faço testes e combinações em seis meses... um ano... e que antes demorariam dez ou vinte anos para serem realizados. Existem aparelhos que permitem certeza e precisão, o que não se tinha com as técnicas de melhoramento tradicional. (Pesquisadora do Departamento de Genética - UFRGS)

O que se percebe é precisamente a capacidade de não humanos em fazer a diferença. Uma informação, um dado, um gene não é o mesmo sem esses artefatos. Postos em relação com outros actantes, em um acontecimento singular, outros “fatos” podem ser produzidos. Em todas as visitas a laboratórios salta aos olhos os vínculos e nós entre pesquisadores e artefatos tecnológicos. Pipetas, estufas, placas de Petry, termocicladores e técnicas de amplificação por PCR, ao serem postos em funcionamento trabalham algumas horas amplificando sequências de DNA e as passam para um programa de computador que as traduzem em pares de alelos, tornando-as visíveis, a fim de serem relidas pelos cientistas.

Eis um coletivo (em parte) funcionando de forma transparente, operando como referência circulante. Um coletivo designa as associações entre essas novas entidades em um projeto de constantes deslocamentos, ajustes e transformações, os quais não estão completamente unidos. Esse

⁵ Para um extenso e profícuo debate sobre a categoria de coprodução e seus muitos vieses, ver JASANOFF, S. *States of knowledge: the co-production of science and social order*. Londres : Routledge, 2004.

coletivo – metodologicamente visualizado a partir do rizoma deleuziano – “aparece claramente como não feito de material social” (LATOURE, 2005, p. 75 – tradução nossa).

Assumindo essa postura, não somente outros pontos de vista tornam-se possíveis, mas complexificam-se ontologias, porquanto novos coletivos – sim, existem vários – são percebidos em sua constante dinâmica de organização. Nesse ínterim, as novas biotecnologias se apresentam como um objeto de pesquisa em potencial capaz de cristalizar essas ontologias.

Uma série de questionamentos, com isso, que vem orientando pesquisas sobre essas novas biotecnologias emerge quase que instantaneamente: quais são os limites do conhecimento perito nessa “rede biotecnológica”? Quais os atores (ou actantes) que a conformam? Quais os “interesses”? Quais as formas de apreensão e (re)significação sociais do aparato tecnocientífico?

DISPUTA PELOS USOS E SIGNIFICADOS DAS BIOTECNOLOGIAS: INSERÇÃO E DIFUSÃO DE OGM'S NO BRASIL

Por rede sociotécnica quer-se designar um conjunto de actantes heterogêneos, humanos e não humanos associados no processo de produção, inserção e difusão de conhecimentos dando origem a construções tecnológicas obtidas no processo de “solução” de controvérsias. Nesse sentido,

[...] deve-se evitar a leitura do contexto contemporâneo e das suas enunciações práticas como substâncias absolutas, uma espécie de transcendental a-histórico que se espalha homogeneamente por todas as coletividades, mas interpretá-lo pela referência a histórias específicas [...]. (SILVEIRA, 2004, p. 29).

Nas articulações entre essa heterogeneidade de entidades, ocorre um deslocamento operado pela sociologia da associação: passa-se das substâncias às relações. Esse descentramento de sujeitos essencializados foi proposto por Foucault já em seus escritos *As palavras e as coisas* (1966) e *A arqueologia do saber* (1969) e foi extensamente (re) trabalhado por Deleuze e Guattari.

Os coletivos, como foram vistos brevemente, configuram-se por seu constante movimento de expansão, onde novos seres perguntam, a todo instante: “podemos fazer parte dessa associação?”. Mas como acontecem esses agenciamentos? De que formas essa pluralidade de actantes atrai a atenção uns dos outros?

A formação desses grupos sempre se dá em detrimento de outros e é constante. É uma fonte de incerteza nas disciplinas sociais e por tal justificativa é que se tornam tão intrigantes. A todo o momento, actantes estão em disputa pelo interessamento de outros actantes. O interessamento pode ser compreendido como artimanhas de engajamento nessas disputas, ou seja, colocar-se no meio a fim de evitar que segundos e terceiros definam as entidades que os primeiros desejam definir e aliar-se (CALLON, 1986, p. 186-187).

Recentemente, após a aprovação do feijão transgênico pela CTNBio, uma série de pesquisadores, técnicos, movimentos sociais e agricultores entraram em disputa pela legitimidade das pesquisas. Enquanto pesquisadores como José Maria Guzmão afirmam que esse evento foi liberado em

desrespeito a normas de pesquisa e igualmente em desconformidade com estudos agroeconômicos⁶, Francisco Graziano⁷ publica um artigo no qual exalta a habilidade da EMBRAPA na produção do “feijão verde-amarelo” que livrará o Brasil da dependência com as multinacionais:

Quando se trata de um evento novo como esse, que não existe liberação comercial em nenhum lugar no mundo, as próprias regras da CTNBio (Resolução n. 5) apontam para a necessidade de estudos mais rigorosos. Entretanto, não foram efetuados estudos de várias gerações dos organismos testes, e tampouco avaliações sobre animais em gestação, para verificar as implicações no feto. O tempo de observação foi muito curto, de 35 dias, e foram usados apenas três animais para avaliar os efeitos na saúde (alterações de órgãos e fisiologia). Nesta reduzida amostragem foram observadas alterações, como aumento do fígado, diminuição dos rins. Essas informações são mais do que suficientes para evidenciar a necessidade de aprofundamento dos estudos antes de uma liberação comercial. Principalmente, levando em conta que o brasileiro come feijão durante a vida toda e não durante 35 dias de sua existência (JOSÉ MARIA GUZMÃO, em entrevista concedida ao Instituto Humanitas – IHU, em 05.10.2011);

Está chegando o transgênico verde-amarelo, maravilha da biotecnologia nacional. Trata-se de uma variedade de feijão resistente à virose. Desenvolvido pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a descoberta vai economizar agrotóxicos e favorecer os agricultores familiares. Golaço da moderna agronomia. Pela primeira vez uma variedade geneticamente modificada nasce exclusivamente em instituição pública. Segundo o agrônomo Francisco Aragão, um dos responsáveis pela pesquisa, os estudos na Embrapa demoraram toda uma década (FRANCISCO GRAZIANO, publicado em O Estado de São Paulo, em 06.09.2011).

Essa pequena manifestação de Francisco Graziano gerou repercussão no meio científico e na mídia, visto que outros cinco pesquisadores escreveram outro artigo contestando os pontos levantados no texto. Rubens Nodari, Magda Zanoni, Luiza Chomenko, Solange Teles e Paulo Kageyama, em 20 de setembro de 2011 em “Por um feijão maravilha seguro”⁸ acusaram o autor de “triumfalista”:

Em primeiro lugar não se trata de trabalho da agronomia, não é verde e amarelo, e dificilmente poderá vir a ser um golaço. Vários feijões transgênicos já foram desenvolvidos, testados e descartados. Dada à escassez de informações que o cerca, com muita sorte, pode vir a ser um escanteio. [...] Em segundo lugar os elogios rasgados se apóiam em forte demonstração de desconhecimento dos procedimentos realizados nesta obra.

Em conversa com a pesquisadora geneticista do Departamento de Genética da UFRGS, doutora em Biologia Molecular de Plantas pela Universidade de Strassburgo I, foi dito que esse OGM levou anos para ser pesquisado e que a variedade anterior não tinha sido aprovada porque apresentava índices de alergia muito elevados, posto que o gene inserido para conferir a resistência ao vírus do mosaico dourado era da Castanha-do-pará. Após os testes alergênicos constatou-se que esse não seria um bom produto a se pesquisar para lançar ao mercado em razão de oferecer um risco elevado ao consumidor. “Você vê, não sendo seguro não é aprovado. Então eles prosseguiram nos estudos, buscando outros genes de interesse”.

⁶ Disponível em: http://www.ihu.unisinos.br/index.php?option=com_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=48049 . Acesso em: 18 dez. 2011.

⁷ Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,feijao-maravilha,768894,0.htm> . Acesso em: 10 out. 2011.

⁸ Disponível em: <http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.jsp?id=79348> . Acesso em: 12 out. 2011.

Essa segurança foi, ainda assim, alvo de questionamento pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA, que em sua Exposição de Motivos n. 09/2011 levada ao MCT e a CTNBio, alertou que a liberação comercial do feijão “apóia-se em estudos insuficientes” (2011, p. 2), aliando-se aos alertas de José Guzmão. Indicam que os últimos testes - já com o produto final - foram realizados em um intervalo muito reduzido.

O que se percebe é que a pluralidade de actantes envolvida em uma controvérsia não cabe, assim, em dois modelos discursivos estanques; justamente porque, da mesma forma, os actantes são dotados, a todo instante, de margens de manobra, formando, deformando e reformando as associações do coletivo.

Nesse caso, em apertada síntese, o gene extraído da Castanha-do-pará e inserido no feijão pela técnica de engenharia genética interessou o (código genético do) feijão para defini-lo como “inapropriado”. A EMBRAPA foi, assim, obrigada a recorrer a outros aliados, sendo um deles o próprio vírus do mosaico dourado.

Após, tendo o produto sido liberado para comercialização, o gene da Castanha-do-pará simplesmente não fez mais diferença e os argumentos dos pesquisadores, técnicos e conselhos políticos partiu para questões de tempo de pesquisa com testes apropriados, saúde pública, relações de mercado e dinâmicas na agricultura. Há sempre que buscar-se, por meios distintos, uma espécie de autonomização (LATOURET, 2001) para seguir fazendo a diferença nas controvérsias sobre ciência e tecnologia.

Ora, um actante faz exatamente isso. Agencia outros para a formação de um coletivo melhor articulado. É nesse sentido, aqui, que se retrabalha profundamente a produção de ciência no Brasil. De maneira resumida, o que se afasta com esse olhar é o entendimento da ciência como uma lógica da verdade para passar a relatá-la como uma forma de intervenção no mundo. Problematiza-se sua genialidade de acesso à natureza objetiva e observam-se as relações pelas quais esse conhecimento é produzido.

Os usos e significados sociais das biotecnologias são apreendidos, assim, diferentemente. Longe de aprofundar todas as formas com as quais esses agenciamentos ocorrem, aqui se procura unicamente descrevê-las sociologicamente.

No que se refere aos cientistas, por exemplo, visualiza-se sua “capacidade [...] em mostrar a importância e efetividade de suas pesquisas [...]” que

[...] depende da maneira como arregimentam palavras, objetos, gráficos – suas inscrições e formas de mediação com outros atores/agentes – e as relações sociais mais extensas para converter estes meios em pontes entre as escalas micro (laboratório) e macrosociais. O fracasso ou o sucesso disso vai depender de transformar a heterogeneidade de entidades e interesses em jogo de uma pesquisa ou de uma inovação em um discurso homogêneo e coerente (LAW, 1998, p. 101). Deste ponto de vista a separação platônica entre doxa e episteme não faz muito sentido, pois verdade e erro em relação ao conhecimento científico não é um processo cognitivo operacionalizado por revelação ou iluminação, mas por um “jogo político”, cujo resultado é a divisão entre vencedores e vencidos. E por que isto pode ser um jogo de natureza política? Porque nestas controvérsias, a todo o momento se questiona como se discute, como se decide legitimamente uma questão [...]. (PREMEBIDA, 2008, p. 174).

Como se percebeu acima, na fala de uma pesquisadora, o aparato tecnológico é fundamental no desenrolar de pesquisas científicas, de maneira que detém mais credibilidade aquele que possui melhores equipamentos. Não humanos mais uma vez atuam na construção da realidade, pois se o pesquisador agencia um termociclador, o termociclador igualmente modifica e expõe uma

sequência de DNA a uma situação a qual antes não lhe ocorrera e esse acontecimento pesquisador “x”-termociclador-sequência-laboratório-financiador “a” pode estar melhor articulado do que outro (pesquisador “y”- laboratório-sequência-microscópio de varredura-financiador “b”, por exemplo) e é o que permite igualmente maior força nessas disputas.

No presente ensaio, porém, diferentemente de se “desentrincheirar” as relações estendidas pelo corpo científico e investigar a fundo seus laços curtos e longos, apenas se procura apontar as direções de suas redes e alguns dos actantes por elas envolvidos. Premebida (2008), tematizou a respeito da relação entre discursos e interesses heterogêneos desse corpus científico (um dos grupos de actantes aqui rapidamente problematizado) e sua consequente politização da vida. Sucintamente, tal construção permeou a enunciação da “verdade científica” como argumento fundamental nas controvérsias em torno das novas biotecnologias e a configuração de novas formas de agrupamentos sociais possivelmente condicionadas por distintas narrativas.

O que se problematiza, dessa forma, é um acontecimento político: substitui-se o núcleo duro de constituição de um conhecimento por uma visão em que a produção de ciência e alguns aspectos da agricultura são processos e resultados que não se encontram dissociados um do outro. Muito pelo contrário, há, provavelmente, uma imbricação em mobilizar o mundo junto a artefatos, instrumentos materiais, dados, teorias, notícias, testes, etc. Os actantes têm sua própria linguagem e formas de ação no mundo e a perspectiva da ANT é se pautar por essa “infralinguagem”.

Passando pelas discussões acerca da opinião e da verdade; neutralidade e objetividade científica; processos de subjetivação e constituição de modelos discursivos, ressalta-se o “empreendimento sociotécnico” como uma construção da práxis, aliado “a outros saberes organizadores das categorias de entendimento do mundo.” (PREMEBIDA, 2008, p. 104 e 128).

As discussões sobre os impactos sociais de novas tecnologias têm, assim, na noção de biopolítica, um interessante meio de agrupar temáticas muito diversificadas, mas convergentes, quando analisados os mecanismos de decisão política e efeitos de poder sobre os processos biológicos mais gerais dos seres vivos. As novas biotecnologias e as nanotecnologias podem reforçar o controle dos mecanismos de decisão política sobre a gestão técnica da vida em geral. (PREMEBIDA, 2008, p. 182).

Nesse momento, propõe-se um olhar localizado também não só a esse corpus, mas a outros grupos que igualmente manifestam seu interesse e detêm margem de negociação para a definição dos usos e significados das biotecnologias transgênicas (STAR; GREISEMER, 1989).

A expansão dessas biotecnologias, como já mencionado na introdução, é crescente no país. Sua profusão está vinculada a uma série de fatores problematizados distintamente pela rede sociotécnica, tais como o discurso do desenvolvimento via modernização e emprego de tecnologias, alimentado não só pelos grupos de interesse diretos, bem como pelos instrumentos políticos do próprio Estado.

Atualmente, grande parte da inserção de OGMs no Rio Grande do Sul – a título exemplificativo – ocorre por meio do Programa Troca-Troca⁹. Este programa busca, dentre seus objetivos, viabilizar aos pequenos produtores rurais sementes de milho com padrão genético de qualidade que atenda as necessidades dos produtores. Segundo dados da Secretaria de Desenvolvimento Rural e Cooperativismo

⁹ O Programa Troca-Troca de Sementes é destinado à mini e pequenos produtores rurais, com posse ou propriedade de até quatro módulos fiscais, e quantificados segundo a legislação em vigor (SAA).

do RS, em 2010 foram solicitadas em torno de 340 mil sacas de sementes, sendo 2% transgênicas, beneficiando aproximadamente 190 mil produtores. Em 2011, apesar da redução do número de sacas (316,3 mi) o índice de solicitação de milho geneticamente modificado subiu para 5,4%, dentre os 182 mil produtores.

Veja-se, por exemplo, a resposta dada por um técnico da fiscalização vegetal do Ministério da Agricultura – cuja atividade não está diretamente envolvida com os agricultores, mas com o acompanhamento dos testes a campo realizado pelas empresas e laboratórios detentores da tecnologia – ao ser inquirido sobre a adesão dos agricultores às sementes transgênicas: “Agora, você há de convir comigo que, se os agricultores estão usando é porque é melhor para eles...eles sabem o que faz bem a eles [...]. O que eu posso te garantir é que as empresas realizam os testes de acordo com todas as determinações legais.”

Diversamente, uma engenheira agrônoma vinculada à EMATER, ao falar sobre a inserção e difusão de OGMs no Rio Grande do Sul, diz desconfiar das notícias espalhadas pela mídia, quando, por exemplo, da entrada clandestina da soja transgênica – a “soja Maradona” – dizendo “tenho certeza que as empresas iam direto nos agricultores”.

O que parece estar acontecendo aqui é justamente uma estratégia de traçar alianças interessando outros actantes, falando por eles em momento em que eles não têm voz. Parece que ao tomar parte nessa rede, o que ocorre é justamente a construção de argumentos e a busca por legitimidades que não dizem respeito tão somente a “objetividade” científica.

No caso, aqui, os agricultores estão sendo alvo de disputa. Porém, onde se encontram e como atuam nessa controvérsia?

Em uma conversa com um produtor rural da região de Maquiné/RS, ao ser questionado sobre como está a produção de transgênicos próxima a sua propriedade, o agricultor respondeu que muitos dos seus vizinhos utilizam soja e milho GM e que outros, como ele, que plantam milho crioulo, estavam constantemente em “brigas” com aqueles para evitar a contaminação das sementes originárias pelas geneticamente modificadas. Os agricultores não são, igualmente, um grupo homogêneo.

Cada qual possui seus argumentos e alia-se a outros grupos concomitantemente à própria construção da ocasião. Se agricultores do oeste paranaense literalmente boicotam as sementes transgênicas, agricultores do norte do Rio Grande do Sul entram na justiça contra o pagamento de royalties.

Veja-se, nesse ínterim, a fala do Presidente da Aprosoja, Glauber Silveira, em reportagem jornalística publicada no Valor Econômico de 15.07.2010, intitulada Produtores acusam Monsanto de “segurar” semente convencional: “A Monsanto tem 70% do mercado brasileiro. O problema não é ela ter o mercado, mas querer moldá-lo. Não estamos tendo direito de opção. Eles estão impondo uma proporção de venda de 85% de sementes transgênicas para 15% de convencionais”. A rede, assim, se estende. Porém, sua dinâmica é ainda algo pouco estudado.

Passa-se, com isso, ao terceiro eixo deste trabalho, qual seja, a relação entre Ciência e Política e seu apartamento em duas câmaras incomensuráveis, o que se ilustra na noção de bicameralidade do mundo moderno (LATOURET, 1997; 2004). Em especial, no presente trabalho, apresenta-se um desfecho que serve como pano de fundo na orientação de muitos dos argumentos: a ordem democrática como conformação política na abertura da discussão sobre as controvérsias em biotecnologia. Somos efetivamente tomados por formas de gestão biopolíticas?

CONTROVÉRSIAS EM BIOTECNOLOGIA: ENTRE CIÊNCIA, CIÊNCIAS, POLÍTICA, DEMOCRACIA E “VIDA PÚBLICA”

“O que é descrever controvérsias?”, pergunta-se (ABRAMOVAY 2007, p. 133). Esse questionamento parte, inicialmente, de um novo horizonte nos estudos científicos, onde a análise das relações e atividades técnicas, as negociações e os entendimentos entre cientistas, técnicos, agricultores, governos e demais actantes passa a ser o foco das atenções.

“Trata-se da capacidade de acompanhar e expor “um debate que tem, ao menos em parte, por objeto, conhecimentos científicos ou técnicos ainda não assegurados” (LATOUR 2007, *apud* ABRAMOVAY, 2007, p. 133). Esses conhecimentos ainda não assegurados (aqueles que não se fecharam em uma caixa-preta) estão mergulhados em profundas incertezas das quais não se pode escapar (CALLON *et al.* 2001).

Em suma, é agora o próprio conteúdo da ciência e sua lógica interna que passam a ser problematizados (ALMEIDA *et al.*, 2011). Como manifestado em uma “conversa informal” por um professor da UFRGS, do departamento de Plantas de Lavoura da Faculdade de Agronomia, doutor em genética e melhoramento de plantas, é a ideia de que “a ciência tem uma racionalidade própria [...] diferentemente da ideologia, que se ocupa de opiniões”, que está em xeque.

Assim é que Latour (1983, p. 2) irá propor, ao tratar da prática dos cientistas, “conservar a metodologia desenvolvida durante os estudos de campo nos laboratórios, mas centrando não no laboratório em si, senão na construção do laboratório e sua posição no meio social” (tradução nossa). Afinal, para compreender essa nova situação, “devemos entrar nos conteúdos das ciências e dentro dos laboratórios, onde as futuras reservas de poder político estão em elaboração” (LATOUR, 1983, p. 19 – tradução nossa).

Nos entremeios das divergências é que uma “retórica da cientificidade” (PREMEBIDA, 2008, p. 111), ou as pretensões de verdade e neutralidade, serve de fundamento para sustentar estratégias de legitimidade em determinadas posições da prática científica quando o debate é inscrito na vida pública. Nesse sentido, alerta-se para uma “armadilha” – dentre outras – da qual se deve fugir nos STS sobre biotecnologias: pré-supor que as controvérsias envolvendo a temática tecnocientífica podem ser solucionadas “fundamentalmente por julgamento científico” (ABRAMOVAY, 2007, p. 129).

Essa retórica da certeza é igualmente entendida por Bruno Latour como o primeiro obstáculo na construção de um mundo comum¹⁰. De maneira que seja possível compreender tal presunção de inquestionabilidade, o filósofo de formação opera uma dissociação entre a Ciência – no singular e em letra maiúscula – e as ciências, no plural e em minúscula.

Vamos definir a Ciência como a politização das ciências pela epistemologia a fim de tornar impotente a via política ordinária, fazendo pesar sobre ela a ameaça de uma natureza indiscutível. (LATOUR, 2004, p. 26).

A tarefa, então, da Ciência, arduamente defendida pela polícia epistemológica, não é uma descrição do que os cientistas fazem, mas uma ideologia. Em outros termos, é a palavra cabalística que permite o encerramento de qualquer discussão. Afinal, quem nunca ouviu a célebre afirmativa: isso é comprovado pela Ciência!

¹⁰ Nas palavras do próprio autor, “a expressão designa o resultado provisório da unificação progressiva das realidades exteriores (para as quais se reserva a expressão pluriverso); o mundo, no singular, não é exatamente o que é determinado, mas o que é necessário: obter formalmente” (LATOUR, 2004, p. 381).

As ciências, em contrapartida – ou seja, as disciplinas –, entrelaçam-se por meio de seu conhecimento particular na procura por novas “proposições com as quais devem constituir o mundo comum” (LATOURET, 2004, p. 372). Método do coletivo cuja função primeira não é ser politizado ou apolítico, mas encarregar-se da manutenção da “pluralidade das realidades externas” por meio de agenciamentos entre humanos e não humanos.

Não há, como deseja a Ciência, uma ruptura tão marcada entre questões ontológicas e questões epistemológicas. Da mesma forma, não é o desaparecimento de tal proposição que defendem as ciências, mas sim essa íntima conexão por meio da qual o modo como se conhece a realidade condiciona fortemente o que se conhece e vice-versa. A política, assim, é entendida pela qualidade de ser porta-voz de forças com as quais se pode moldar a sociedade.

Em conversa com a Diretora Técnica-Adjunta do Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR), doutora em genética e biologia molecular pela Université de Poitiers, essa questão foi muito recorrente. “Eu posso trazer argumentos para te justificar uma posição favorável ou não quando o assunto é transgenia, entende? Essa não é uma discussão somente científica, mas política”.

Apesar de não possuir registros fidedignos de todas as entrevistas aqui mencionadas, em não poucas ocasiões, como com a mesma técnica do IAPAR – no caso, expondo justificativas para ter-se cautela na aprovação do uso das sementes modificadas – e com as duas pesquisadoras do departamento de genética da UFRGS – quando expondo razões pelas quais os transgênicos eram seguros ao meio ambiente e à saúde – sobrevieram relatos de experiências em audiências públicas e congressos onde o peso de seus argumentos foi arduamente contestado.

Essa contestação tem sido alvo de inúmeros trabalhos acadêmicos (CAUS 2002; MENACHE, 2003; SILVEIRA, 2004; PREMEBIDA, 2008). No entanto, ao mesmo tempo em que tais controvérsias não mais se pautam somente pela “verdade” científica, os representantes desse corpus participam desses embates utilizando-se de sua força política “neutra” e disputando argumentos que antes “escapavam” da lógica científicista. A pesquisadora da UFRGS (departamento da genética), doutora em genética e biologia molecular pela mesma Universidade, em alguns momentos trouxe argumentos como: “estamos contribuindo para terminar com a fome no mundo” ou “estamos lutando para fugir do monopólio das multinacionais”.

Tais argumentos, por exemplo, são alvos de inúmeros embates no que concerne a essa temática. A agricultura brasileira (e nos países onde o setor primário é altamente incentivado) sofre forte pressão da expansão tecnológica, crescimento populacional e demanda por alimentos (MARTINS, 2004). Diversos grupos – inclusive cientistas – têm se engajado em disputas políticas das mais tradicionais, uns defendendo a tecnologização sob o manto do progresso e desenvolvimento, outros alertando seu caráter negativo de especialização técnica, intensificação do trabalho e poluição pelo uso de químicos e OGMs (WILKINSON, 1989; CORDEIRO, 1996).

Muitos autores da sociologia rural, dentre os quais David Goodman, Antonio Cordeiro de Cordeiro, S. F. Ilha Neto, John Wilkinson, José Graziano da Silva, Susan Mann e James M. Dickinson têm retratado, há décadas, os movimentos e as dinâmicas da agricultura brasileira. Contudo, o presente ensaio não deseja tomar parte nessas posições. Nem tanto a natureza (Wilkinson) nem tanto o capital (Graziano da Silva). O que se almeja é recolocar o problema da ciência – e da natureza – sob outra perspectiva, sem estudar suas implicações nesse espaço como uma relação de causa-consequência.

Agricultura e ciência estão imbricadas de tal forma que não podem ser concebidas por processos puros e apartados de fenômenos do natural ou do social.

Retratar essas questões não se trata de denunciamento. Tampouco de irreverência. Muito pelo contrário. Em sua medida, o que alimenta essa pesquisa é uma curiosidade para com a prática científica.

O que se deseja é descrever os meios pelos quais os cientistas, técnicos, produtores, companhias e agentes do governo circulam. Como atuam e quais as condições de possibilidade que constroem suas práticas e argumentos. Em se tratando de um ensaio – ou pretendo artigo – tal empreendimento apresenta-se ainda embrionário.

Nesse sentido, investidas etnográficas poderiam auxiliar na descrição desses agenciamentos. Aqui, contudo, atêm-se mais a dimensão discursiva dessas controvérsias, entendendo o discurso não unicamente como o mundo do simbólico, mas igualmente como condições de possibilidades de atuação concretas (FOUCAULT, 2011). Sendo assim, alguns apontamentos iniciais podem ser arriscados.

A análise se pauta no entendimento de que o argumento comumente entendido como puramente científico não possui competência exclusiva frente às questões da vida pública para excluir a participação de leigos nos embates sociotécnicos. O próprio “contexto político” está presente na construção da realidade. Ainda que timidamente retratado, parece haver interessamentos muitos distintos envolvendo – e disputando – as dinâmicas de inserção e difusão de transgênicos no Brasil.

Em carta encaminhada ao Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) e à Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento, em 01.03.2011, 29 movimentos e organizações sociais (dentre eles: Via Campesina, Terra de Direitos, Associação de agricultura Orgânica, Conselho Federal de Nutricionistas, MAB, MAP) noticiaram uma série de irregularidades e descasos cometidos pela CTNBio nas aprovações comerciais com transgênicos. Dentre elas, está a que se refere ao “oligopólio biotecnológico” que impede a consecução de pesquisas alternativas na condução das votações do colegiado.

Segundo dados de 2001, buscados na base de dados internacional sobre patentes, das 1.608 patentes registradas sobre OGM, 1.296 pertencem a 13 grandes companhias multinacionais, 256 a institutos acadêmicos internacionais e 48 a organismos governamentais americanos (OLIVEIRA, 2001). Especificamente no que toca ao caso brasileiro, dos 33 eventos transgênicos vegetais aprovados (são 48 transgênicos no total), 19 são de propriedade da Monsanto.¹¹ Os demais foram desenvolvidos e propostos pelas Empresas Bayer, Cargill, DuPont, Dow Agrobusiness, Pioneer e Syngenta e um desenvolvido pela EMBRAPA.

Por tal motivo, na mesma Carta acima referida, os movimentos sociais asseveraram, “segundo determina a legislação brasileira”, que “na CTNBio as decisões são tomadas basicamente sobre as informações prestadas pelas empresas proponentes das liberações”. Nessa mesma linha, não raro se escuta ou se lê dos próprios cientistas que suas atividades são atravessadas por interesses de companhias multinacionais¹².

Na mesma conversa com uma das pesquisadoras geneticistas da UFRGS, ao explicar a diferença entre ciência básica e ciência aplicada, essa questão foi bem salientada: “O que eu faço é pesquisa básica... Agora, se uma empresa como uma Monsanto vem e me oferece um laboratório completo e uma boa remuneração, a princípio não teria porque não aceitar... Depende...”.

Dessa forma, pode-se perguntar onde começam e onde terminam a prática científica e o “jogo” político?

¹¹ Ver quadro de eventos liberados no Brasil em <http://www.cib.org.br/ctnbio/EventosAprovados-Set-2011.pdf>

¹² Para um quadro desse sistema nos EUA desenhado já na década de 1980, ver HOBBELINK, H. Introdução: sobre a esperança e a promessa. In: Biotecnologia, muito além da Revolução Verde. Desafio ou desastre? Porto Alegre: Riocel, 1987.

Como se engendra a neutralidade dos cientistas? Novamente, tais questões requerem um investimento empírico que o presente artigo não oferta, porém alguns fios dessa rede podem começar a ser traçados.

Primeiramente, ciências estão articuladas com outros saberes de forma que não se pode isolá-las em um domínio puro. Eis, portanto, a queda do mito da Caverna. A repartição dos poderes em uma bicameralidade entre Ciência e política, aquela representando a realidade objetiva da natureza, essa representando a construção do tecido social.

Mas por qual motivo – pode-se perguntar – esse modelo era mantido incólume? Ora, “o mito da Caverna permite tornar a democracia impossível, neutralizando-a: este é seu único ás” (LATOURE, 2004, p. 33).

Em segundo lugar, adentra-se, conforme colocações e interrogações levantadas ao longo da discussão, na questão da ordem política democrática. Qual(is) modelo(s) de democracia guardaria(m) condições de agir sobre os coletivos em progressiva formação?¹³ Que práticas e discursos seriam necessários para atingi-la, escapando da lógica de decisão exclusivamente pelo argumento perito?

Nesse ponto, ALMEIDA e SILVEIRA (2005, p. 76) são bastante claros ao exprimir que não há outra forma de conceber o dissenso – atualmente – acerca das inovações biotecnológicas, que não seja em um cenário democrático[□]. É nesse sentido que se buscou, ao longo desse artigo, retrabalhar a noção de ciência, abrigada ainda pelo absolutismo da natureza (LATOURE, 1999, p. 126-128).

É recorrente nas conversas com pesquisadores em engenharia genética e áreas afins o argumento de que a natureza já se utilizava, ela mesma, dos recursos do cruzamento genético utilizado pelos cientistas nas técnicas de recombinação de DNA. Outros dizem que não. Ambos falam por uma natureza. Utilizar-se dessa qualidade de porta-voz politicamente requer que se abra o debate por outros meios.

Reunindo, assim, a noção de coletivos, de simetria generalizada e de mundo comum, CALLON *et al.* (2001), propõem o conceito de democracia técnica. Nesta, operam-se negociações de formas e conteúdos, de proposições no espaço público, onde estão presentes tanto os actantes que nelas se encontram, ou não, envolvidos. Os actantes que não participam do mesmo universo cognitivo e de interesses, mas estão implicados nos resultados das controvérsias de abrangência coletiva, assumem suas posições em um exercício de reconstrução do laço social do qual resulta a coprodução de saberes e reformulações de demandas (CALLON *et al.*, 2001).

Em verdade, a democracia técnica nada mais é do que um conceito que tenta realizar o parlamento das coisas (*parlament des choses*) (LATOURE, 1997, p. 197). Em outras palavras, é necessário dar representatividade não só aos humanos, mas também aos não humanos que igualmente atuam dentro da vida política.

Nesse momento toma corpo a bela expressão desenvolvida por Latour (2000) de vida pública (*vie publique*), mencionada anteriormente, e que lhe serve de contraposição ao conceito de biopoder/biopolítica (*biopouvoir/biopolitique*). Faz-se necessário, conforme avalia o autor, um conceito que dê aos agentes maior margem de manobra, desprendendo-os da ideia de um contexto social ou verdade natural paralisante.

A passagem ao nível dos genes produziu uma ruptura qualitativa, mas ela não significa que estejamos testemunhando o início de um novo biopoder. Eu acredito, ao contrário, que a passagem a qualquer genética remete a política à sorte comum. Eu não quero

¹³ A democracia como tema e objeto de pesquisa tem sido recorrente há décadas (senão há séculos, se levarmos em conta os escritos filosóficos de Platão e Aristóteles) em diversas correntes do pensamento social. Apenas para citar alguns exemplos: John Locke e todos os clássicos e contemporâneos defensores da democracia representativa burguesa; Norberto Bobbio e a democracia como governo das leis por excelência; Jürgen Habermas que discorreu sobre democracia participativa (ou discursiva), Tocqueville e a democracia igualitária; Alain Touraine e a democracia da razão, da individualidade e da identidade coletiva; os que falam em democracia ecológica (ou ecologia democrática) como Luc Ferry; e Giddens e sua democracia dialógica etc.

também provar uma guerra do mundo em torno dos OGMs. De repente, então, quando ele apareceu como uma evidência, um novo objeto inventado pelas novas biopolíticas, que estende o seu domínio sobre aspectos superficiais para o coração mesmo das nossas células, além de, inevitavelmente, ser entendido por todos como um substituto da política pela genética, um levante mundial e multifacetado fez dos OGMs a cena política mais tradicional e mais legítima. Todo mundo viu bem que a política se estendeu agora a esses novos objetos – e os suíços tinham mesmo que proceder a uma votação sobre esses sujeitos, coisa impensável se o biopoder estivesse cobrindo a voz dos políticos. (LATOURE, 2011 [2000], p. 4 – tradução nossa).

A vida pública apresenta-se, em termos gerais, como o cenário conjunto que cabe aos coletivos organizar. Especificamente, esse conceito encontra-se estreitamente entrelaçado ao conceito de política comum (cosmopolítica)¹⁴, referindo-se a novas configurações das assembleias como parte de arranjos harmônicos que engendram identidades coletivas (LATOURE, 2004).

Nesse sentido, a controvérsia não paralisa o conhecimento científico, mas enriquece-o. A democracia (técnica), portanto, pertence ao interior das ciências.

É precisamente a série de movimentos de inscrição e translação na rede, cujos primeiros sinais podem ser percebidos já na análise das dinâmicas do laboratório de Pasteur, inicialmente formuladas em *Dadme un laboratorio y levantaré el mundo* (1983) que se propõe descrever. Essa dinâmica da “vida pública”, assim, pode ser mantida em condições democráticas que assegurem legitimidade a todos os porta-vozes dos coletivos em formação.

“A ciência é a política exercida com outros meios” (LATOURE, 1983, p. 19). Enquanto permanecer obscurecido o “Império do Centro”, essas novas biotecnologias, bebês *in vitro*, príons, supermicróbios e OGMs continuarão a ser produzidos como produto de uma natureza que não existe, forçado para longe dos espaços da vida pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As biotecnologias como fato, poder e discurso ensejam a complexidade dessa temática cujas possibilidades de pesquisa emergem de forma bastante diversificada. A produção acadêmica brasileira, todavia, demonstra-se ainda incipiente em relação aos estudos em ciência e tecnologia.

Entretanto, essa mesma vasta gama de objetos de pesquisa, bem como o leque de repertórios teóricos disponíveis, confere ao assunto um potencial heterogêneo fascinante. Foi na tentativa de abarcar alguns desses objetos, utilizando-se de um desses quadros analíticos, que se centrou o presente ensaio, dando especial atenção aos recentes estudos em C&T promovidos pela sociologia da tradução.

Não se trata de um mero jogo de linguagem. Figuras de retórica ganham um enorme potencial na problematização e no entendimento do mundo, pois permitem transladar tais práticas distintamente, a fim de que não se caia de volta no absolutismo da natureza e do social. Todavia, é preciso compreender as maneiras com as quais palavras e coisas se interligam na construção das ciências modernas (STENGERS, 1992). Mais empiria pode ser necessária, mas de nada adianta encaixar a realidade em compartimentos pré-estabelecidos.

A copenetração entre ciência e política na construção de novas formas de socialização e organização coletivas tem muito a contribuir no entendimento da matéria mesma que forma nossas

¹⁴ Para uma bela construção do referencial cosmopolítico, ver STENGERS, I. *Cosmopolitiques I*. Paris: La Découverte, 2005.

naturezas-culturas – expressão um tanto desajeitada, cunhada na busca pelas práticas em formação de um mundo comum (LATOURET, 2004, p. 341-342). O que se busca não é explicar a realidade pela construção da sociedade ou pela objetividade e neutralidade do conhecimento científico, mas sim compreender essa “cunha”, esse vértice, no qual diversas formas de produção e difusão de saberes encontram-se amalgamados.

Espera-se evitar o cenário da “ciência em festa”, narrado como o hábito que se convencionou da atividade científica de celebrar-se a si mesma (SÉRALINI, 2011) e transpô-lo ao mundo da práxis, onde a ciência não se aplica, mas se replica (CALLON, 2001) e recebe a participação de outros actantes na busca por suas legitimidades e significações.

Essa instrumentalização da democracia serve, então, para desvelar um debate ainda mais necessário que diz respeito aos objetivos, prioridades e direcionamentos da pesquisa. Não há dúvida que o envolvimento dos cidadãos [bem como a inscrição dos artefatos tecnológicos] na pesquisa científica é complexo, mas é absolutamente necessário para nosso futuro comum (APOTEKER, 2011, p. 94).

As controvérsias sobre organismos geneticamente modificados vêm se expandindo por diversos ramos, abrindo espaço para que “não peritos” tenham as mesmas condições de interessar outros agentes, politicamente, na reorganização de coletivos diferentes. Parece cedo demais para sugerir os meios pelos quais essa tarefa irá acontecer, porém, já é possível avistar sua emergência.

CONTROVERSIES IN BIOTECHNOLOGY: THE SCIENTIFIC AND PUBLIC DEBATE ON INTEGRATION AND DISSEMINATION OF GENETICALLY ORGANISMS IN BRAZIL

ABSTRACT

Throughout the immersion in the analytical reference proposed by the sociology of translation, the production of science in Brazil and its relation with the agriculture scenario, especially the case of the Genetic Modified Organisms (GMO) is supposed to be entirely refreshed. Due to the inset of these technologies, Brazilian's crop in 2010-2011 (soy beans, corn and cotton) represented the largest index of grown areas, reaching 25,8 million ha. The sociotechnic nets are presented as an epistemological and methodological resource which permits to trace continuities and discontinuities in the relations chains between humans and non humans, connecting laboratorial practices with certain socio and environmental conditions in Brazilian agriculture system production. As this being an essay, the method consists in preliminary readings of documents, articles, news, etc. followed by academics discussions. In a second moment, some brief experiences called exploratory field were taken, as 12 “informal conversations” with some agents of the field. In some point, biotechnologies extrapolate the technical question e hit the “inner circle” of social life. To some extent, the necessity of alliances with their peers, public representation for financial support, fortification and the ability of dealing with the research “object” are indispensable to sciences. In other words, that's the functioning and composition of a collective. The formation of these groups is always overcoming other groups and is always constant. Through every moment, actants are disputing for the interestment of other actants. Thus, the uses and social significations of biotechnologies are seized and translated differently.

Key-words: Sociotechnical net. GMO. Agriculture. Controversies. Translation. Interestment. Public life.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Bem-vindo ao mundo da controvérsia. In: VEIGA, J. E. da. *Transgênicos: sementes da discórdia*. São Paulo: Editora SENAC, 2007. p. 129-168.
- ALMEIDA, J. *Tecnologia “moderna” versus tecnologia “alternativa”: a luta pelo monopólio da competência tecnológica da agricultura*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1989.
- ALMEIDA, J.; PREMEBIDA, A.; NEVES, F. M. Estudos sociais em ciência e tecnologia e suas distintas abordagens. *Sociologias*, Porto Alegre: UFRGS, ano 13, n. 26, p. 22-42, jan./fev. 2011.
- ANDRIOLI, A. I.; FUCHS, R. (Org.). *Transgênicos: as sementes do mal. A silenciosa contaminação de solos e alimentos*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- APOTEKER, A. Ciência e democracia: o exemplo dos OGMs. In: ZANONI, M. e FERMENT, G. (Org.). *Transgênicos para quem? Agricultura, ciência, sociedade*. Brasília: MDA, 2011. p. 84-95.
- CALLON, M. Éléments pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marines-pêcheurs dans la baie de San Brieu. *L'Année sociologique*: Paris, n. 36, p. 169-208, 1986.
- CALLON, M.; LASCOUMES, P.; BARTHE, Y. *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*. Paris: Le Seuil, 2001.
- CAUS, C. A. *Organismos geneticamente modificados e alimentos transgênicos: um estudo das representações sociais do risco entre agrônomos e representantes de ONGs*. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.
- COLLINS, H.; EVANS, R. The Third Wave of Science Studies: Studies of Expertise and Experience. *Social Studies of Science*, v. 32, n. 2, p. 235-296, 2002.
- CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Exposição de motivos n. 09/2011*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/exposicaoodemotivos/2011/exposicao-de-motivos-009-feijao-transgenico.pdf>>. Acesso em: 09 mai. 2012.
- CORDEIRO, A.; GOMES DE ALMEIDA, S.; PETERSEN, P. A insustentabilidade do modelo de desenvolvimento agrícola brasileiro. In: CORDEIRO, A.; GOMES DE ALMEIDA, S.; PETERSEN, P. *Subsídios para a formulação de diretrizes ambientais para o desenvolvimento agrícola*. Relatório apresentado ao Ministério do Meio Ambiente, 1996.
- DELEUZE, G.; GUATTARI, F. *Mil platôs* – v. 1. Rio de Janeiro: Editora 34, 1995.
- FERNANDÉZ, A. J. C. *Agricultura e natureza: por uma outra abordagem do desenvolvimento da agricultura*. Disponível em <http://www.sober.org.br/palestra/12/08O404.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2012.
- FOUCAULT, M. *A ordem do discurso*: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. 21. ed. São Paulo: Loyola, 2011.
- LATOUR, B. Dadme un laboratorio y levantaré el mundo. In: KNORR-CETINA; MULKAY, M. *Science Observed: Perspectives on the Social Studies of Science*. London: Sage, 1983. p.141-170.
- _____. *Nous n'avons jamais été modernes: essai d'anthropologie symétrique*. Paris: Éditions La Découverte/Poche, 1997.
- _____. For David Bloor... and beyond: a Response for David's Bloor Anti-Latour. *Studies on history and philosophy of science*. [S.l.]: Elsevier Science, v. 30, n. 1, p. 113-129, 1999.

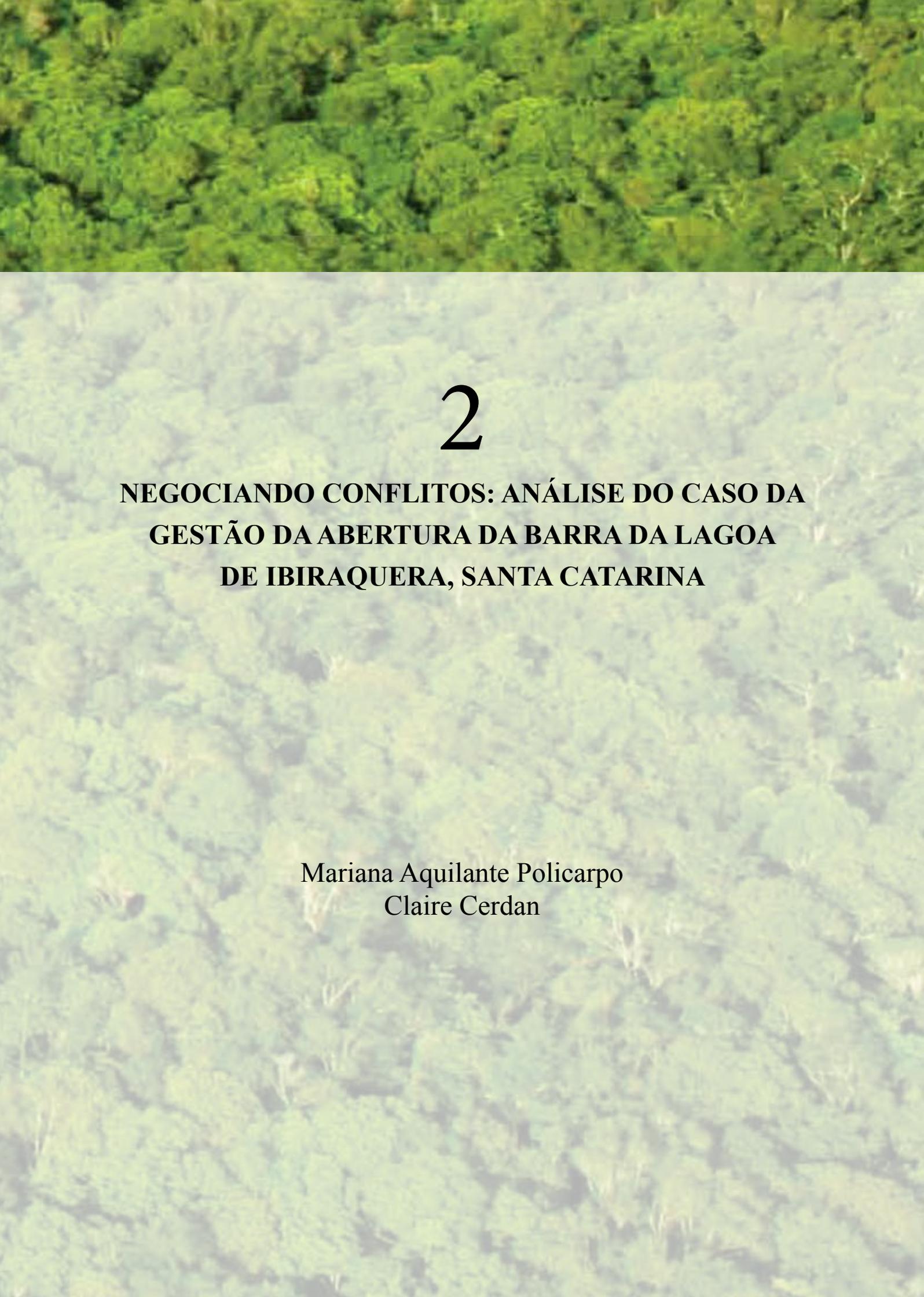
- _____. *A esperança de pandora: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos*. Bauru: EDUSC, 2001.
- _____. *Políticas da natureza: como fazer ciência na democracia*. Bauru: EDUSC, 2004.
- _____. *How to think about science: interview n.º 5. Ideas with Paul Kennedy*. Toronto: CBC Radio, 2009. Disponível em: <http://www.cbc.ca/ideas/episodes/2009/01/02/how-to-think-about-science-part-1---24-listen/>. Acesso em: 23 jun. 2011.
- _____. *Biopouvoir et vie publique*. Multitudes, [S.l.], n.1, mar. 2000. Disponível em: <http://www.cairn.info/revue-multitudes-2000-1-page-94.htm>. Acesso em: 07 jul. 2011.
- LOPES, M. R.; LOPES, I. V.; OLIVEIRA, M. da S.; BARCELOS, F. C.; JARA, E.; BOGADO, P. R. Brazil. In: ANDERSON, K.; VALDÉS, A. *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America*. Washington DC: World Bank, 2008. p. 97-118. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2008/10/21/000333037_20081021005022/Rendered/PDF/461610PUB0Box3101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf. Acesso em: 02 jul. 2011.
- MARTINS, L. Biotecnologia e agricultura no Brasil contemporâneo. *Revista da UFG*, v. 7, n. 1, jun. 2004. Disponível em: http://www.proec.ufg.br/revista_ufg/agro/B24_biotecnologia.html. Acesso em: 19 fev. 2012.
- MENASCHE, R. *Os grãos da discórdia e o risco à mesa: um estudo antropológico das representações sociais sobre cultivos e alimentos transgênicos no Rio Grande do Sul*. 2003. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003.
- MUSSO, P. A filosofia da rede. In: PARENTE, A. (org.). *Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação*. Porto Alegre: Sulina, 2010. p. 17-38.
- OLIVEIRA, S. N. de. Cultura patentária e alimentos transgênicos. *Revista da ABPI*, São Paulo, n. 51, mar/abr, 2001.
- SÁVIO, M. A. C. *A modernidade sobre rodas: tecnologia automotiva, cultura e sociedade*. São Paulo: EDUC, 2002.
- STAR, S. L.; GREISEMER, J. R. Institutional Ecology: 'Translations' and Boundary Objects - Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1909-1939. *Social Studies of Science*, Londres, v. 19, n. 3, p. 387-420, ago. 1989.
- PREMEBIDA, A.; ALMEIDA, J. *Desenvolvimento rural e biopoder: reflexões a partir do campo tecnocientífico*. Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/pgdr>. Acesso em: 12 jun. 2011.
- PREMEBIDA, A. A dimensão política das biotecnologias. In: *As biotecnologias e a politização da vida*. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.
- _____. *Biotecnologias: dimensões políticas e sociológicas*. Jundiaí: Paco, 2011.
- SAUER, S. *Terra e modernidade*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.
- SILVEIRA, C. A. da. *Significados sociais das biotecnologias: interesses e disputas em torno dos organismos geneticamente modificados (OGMs) no Rio Grande do Sul*. Cap. 2, 3 e 5. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004.
- SILVEIRA, C. A. da; ALMEIDA, J. Biossegurança e democracia: entre um espaço dialógico e novos fundamentalismos. *Sociedade e Estado*. Brasília, DF: v. 20, n.1, p. 73-102, jan./abr. 2005.
- _____; ALMEIDA, J. Tecnociência, democracia e os desafios éticos das biotecnologias no Brasil. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 10, n. 19, p. 106-129, jan./jun. 2008..

SÈRALINI, G.-E. Transgênicos, poderes, ciência, cidadania. In: ZANONI, M.; FERMENT, G. (orgs.). *Transgênicos para quem?* Agricultura, ciência, sociedade. Brasília: MDA, 2011. p. 33-39.

SHAPIN, S.; SCHAFFER, S. *How to think about science: interview n.º. 1*. Disponível em <http://www.cbc.ca/ideas/episodes/2009/01/02/how-to-think-about-science-part-1---24-listen/>. Acesso em: 20 mai. 2011.

STRUM, S.; LATOUR, B. Redefining the social link: from baboons to humans. *Social Science Information*, London, v. 4, n. 26, p. 783-802, 1987.

WILKINSON, J. *O futuro do sistema alimentar*. São Paulo: Hucitec, 1989.

An aerial photograph of a dense, lush green forest, likely a tropical or subtropical rainforest, covering the entire background of the page. The trees are tightly packed, creating a textured, vibrant green surface.

2

NEGOCIANDO CONFLITOS: ANÁLISE DO CASO DA GESTÃO DA ABERTURA DA BARRA DA LAGOA DE IBIRAQUERA, SANTA CATARINA

Mariana Aquilante Policarpo
Claire Cerdan

NEGOCIANDO CONFLITOS: ANÁLISE DO CASO DA GESTÃO DA ABERTURA DA BARRA DA LAGOA DE IBIRAQUERA, SANTA CATARINA

Mariana Aquilante Policarpo*
Claire Cerdan**

RESUMO

Este artigo visa analisar o conflito em torno da abertura da barra da Lagoa de Ibiraquera, Santa Catarina, a fim de avaliar em que medida a proposta de uma nova forma de gestão, que mobilize novas inter-relações entre diferentes instituições e atores, pode ser eficaz na negociação de conflitos, sejam eles implícitos ou explícitos, ligados à gestão de um recurso natural de uso comum. A base teórica e metodológica utilizada é a da teoria da gestão integrada e compartilhada dos recursos naturais de uso comum, cuja metodologia destacada diz respeito à análise *trade-off*. Como principais resultados, podemos considerar que este espaço aberto por esta nova proposta foi um momento de tomada de consciência dos impactos ambientais de suas atividades pelos diferentes atores; aumentou a mobilização local em torno da resolução de problemas; promoveu a aprendizagem entre os diferentes atores, ao dar consciência dos problemas que existem e os meios legais de se buscar resolvê-los e estimulou uma dinâmica coletiva de reflexão e definição das regras de uso dos recursos. Entretanto, algumas dificuldades ainda permanecem pela cultura política clientelística da população envolvida nos processos participativos, marcada pelo baixo índice de organização e representação; pela cultura política dos próprios órgãos responsáveis pela gestão que tem um histórico marcado pelo viés preservacionista e por ações de cunho tecnoburocrático e autoritário; pela pouca experiência de implantação de processos participativos, os quais demandam, necessariamente, um histórico de acertos e erros; e pelos desenhos institucionais dos espaços de participação que não propiciam efetivamente processos participativos.

Palavras-chave: Gestão compartilhada. Gestão integrada. Recursos naturais. Uso comum. Análise *trade-off*. Conflitos socioambientais. Lagoa de Ibiraquera.

* Mariana Aquilante Policarpo, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil. E-mail: mariana_policarpo@hotmail.com

** Claire Cerdan, pesquisadora CIRAD, UMR INNOVATION □ 34398 Montpellier, França. E-mail: claire.cerdan@cirad.fr

INTRODUÇÃO

A questão ambiental vem sendo amplamente discutida desde os trabalhos e reuniões preparatórias da Conferência de Estocolmo, em 1972, a fim de procurar respostas ao aumento tendencial do volume de impactos humanos destrutivos sobre os ecossistemas. Como consequência, a crise socioambiental gerou novas orientações para os movimentos sociais, a sociedade civil e o Poder Público, demonstrando a necessidade de incorporar o meio ambiente ao campo do planejamento econômico, científico, tecnológico e educativo, induzindo novos valores nos comportamentos dos atores sociais e problematizando a compartimentação excessiva dos campos do conhecimento. De acordo com Morin e Kern (2002), a economia, a demografia, o desenvolvimento e a ecologia se tornaram, agora, problemas que dizem respeito a todos nós e ao planeta como um todo. Desse modo, compreender a chamada problemática socioambiental passa pelo entendimento das causas estruturais dessa crise e pressupõe a análise de inter-relações envolvendo variáveis socioeconômicas, sociopolíticas, socioculturais e socioambientais.

Na opinião de vários autores, tais variáveis podem ser enfeixadas no conceito de *estilo de desenvolvimento* das sociedades contemporâneas. Ou seja, estes estilos privilegiam, geralmente, a dimensão do crescimento econômico no curto prazo, em detrimento das suas consequências socioambientais no longo prazo. Para suprir esta deficiência e compreender e enfrentar os condicionantes da crise socioambiental, uma maneira seria a análise dos modos de apropriação e dos sistemas de gestão dos recursos de uso comum. Entre os vários existentes, a proposta de uma gestão ao mesmo tempo integrada e participativa é de grande importância para se pensar o desenvolvimento sustentável e novas formas de governança para uma região hoje. Isto porque este sistema abarca a diversidade das representações dos atores sociais em jogo e a variabilidade envolvida nas diferentes escalas espaciais (do local ao global) e temporais (do curto ao longo prazo), permitindo, inclusive, negociar os inúmeros casos de conflitos existentes quando se trata do acesso e do uso dos recursos naturais realizados pelos diversos atores sociais.

À luz destas contribuições, é possível analisar o caso da gestão da abertura da barra da Lagoa de Ibraquera. A Lagoa de Ibraquera está localizada na zona costeira¹ centro-sul catarinense, na divisa dos municípios de Imbituba e de Garopaba, e é composta por quatro bacias, todas interconectadas e renovadas sazonalmente pela entrada de água do mar por sua barra: Lagoa de Cima, Lagoa do Meio, Lagoa de Baixo e Lagoa do Saco.

uma parte de suas terras, houve um desvio de seu curso, tornando-se necessário efetuar a abertura de forma antrópica, baseada em critérios biológicos ou climáticos, ficando esta responsabilidade nas mãos de diversos atores ao longo do tempo (pescadores locais, prefeitura municipal e Colônia de pescadores). A partir dos anos 1990/2000, importantes mudanças econômicas e ecológicas aconteceram com a chegada de novos habitantes na região, com o aumento do número de turistas, de esportistas e de outros atores usuários deste recurso, além da existência de uma Unidade de Conservação na área. Novos

¹ No Brasil, a zona costeira é considerada patrimônio nacional pela Constituição Federal, art. 225, parágrafo 4º. Com efeito, torna-se um patrimônio de todos, e todos têm direitos e deveres perante ela no que diz respeito à preservação ambiental e ao uso dos recursos naturais, a fim de garantir um ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

critérios emergiram para determinar quando, ou não, deveria ser aberta a Lagoa, a fim de conciliar os diversos interesses em seu entorno. Diante disso, conflitos surgiram ou se acentuaram, como os reflexos de uma evolução recente do território que se tornou um espaço onde convive o turismo de massa, a especulação imobiliária, as atividades de pesca e a agricultura mais tradicional convivendo, por sua vez, de forma sinérgica e conflituosa com o uso diversificado e intenso dos recursos naturais.

Para os pescadores, por exemplo, a abertura é de grande importância por permitir a renovação do estoque pesqueiro e de outros organismos vivos. Já para os agentes do turismo, esta abertura também é fundamental, todavia não no mesmo período do ano, mas sim quando, por causa das construções mal feitas de fossas sépticas que aumentam o nível de água da Lagoa, existe muito mau cheiro e dificuldade na descarga de dejetos. Consequentemente, várias maneiras de negociar estes conflitos também emergem e são colocadas em prática pela instituição responsável hoje por seu manejo: a Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca (APA-BF).

Esta Unidade de Conservação foi criada em 2000 devido à crescente pressão do movimento ambientalista para a preservação da baleia franca (*Eubalaena australis*) e para o ordenamento territorial da área, que tem sofrido transformações substanciais em decorrência, principalmente, do turismo sazonal de massa, da especulação imobiliária, da pesca industrial e da mineração. Seu conselho gestor foi criado no ano de 2005, por meio de um trabalho conjunto entre servidores da APA, do Núcleo de Educação Ambiental do Ibama, da Fundação Gaia, do Fórum da Agenda 21 Local de Ibiraquera e do Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal de Santa Catarina (NMD/UFSC).

A região também conta com a presença de políticas públicas, mas ainda fragmentadas e não efetivas na prática, alterando inclusive o modo de vida das populações litorâneas (DIEGUES, 2003; CARDOSO, 2001). Podemos citar neste caso, por exemplo, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PGCN) e o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) que, por enquanto, não trazem inovações sintonizadas com os princípios de um estilo alternativo de desenvolvimento – isto é, ecológicas, econômicas e socialmente sustentáveis (FILARDI, 2007). E, por mais que exista a tentativa de integração entre as políticas e o incentivo à participação de diversos atores, ainda há obstáculos para que, na prática, isso ocorra, seja por fatores socioculturais, sociopolíticos ou socioeconômicos, tais como a baixa articulação das instituições governamentais com a sociedade civil, a existência de *lobbies* de empresários e políticos, o baixo nível de conhecimento e comprometimento da sociedade e a carência de recursos humanos e financeiros (FILARDI, 2007). No nível municipal, também se constata a cultura política clientelística existente na região e o predomínio da centralização das decisões relativas à gestão socioambiental local. Estes fatores, para além de buscar resolver ou amenizar os conflitos, acabam acentuando-os ainda mais.

Neste contexto, em dezembro de 2009, a equipe técnica da APA-BF e a Prefeitura Municipal de Imbituba propuseram diálogo entre os diversos atores com interesse na gestão da barra da Lagoa de Ibiraquera para decidir quais os critérios a serem adotados para sua abertura. Entretanto, buscar efetivar sistemas de gestão alternativos, que promovam o diálogo entre diferentes atores com distintos interesses em um mesmo recurso, é suficiente para negociar os conflitos que emergem destes diversos interesses? Seria uma forma de regulação ambiental a fim de aliar objetivos de conservação de recursos naturais com o desenvolvimento das comunidades e atores envolvidos em seu acesso e uso e, assim, pensar a concepção de novas políticas públicas?

BASE TEÓRICA E METODOLÓGICA

Optamos, para este trabalho, utilizar o enfoque analítico da teoria da gestão integrada e compartilhada dos recursos naturais de uso comum, referindo-se, mais especificamente, à contribuição da análise *trade-off*, desenvolvida por Brown, Tompkins e Adeger (2002) no livro *Making waves: integrating coastal conservation and development*. Esta análise visa identificar os diferentes atores sociais e os principais conflitos que permeiam estes atores no que tange à gestão de um recurso comum. Na realidade, por meio de um caso concreto apresentado pelos autores, são analisados alguns pré-requisitos importantes para que um sistema de gestão dos recursos naturais tenha êxito. Destacam, por exemplo, que seja um sistema que considere as estruturas macro-institucionais, as instituições informais de comportamento coletivo, os interesses sociais representados (de maneira a assegurar a integração e a inclusão de diferentes atores sociais com interesse no recurso natural), que possa identificar e promover o diálogo entre eles, prevendo e priorizando resultados sociais através das análises das decisões que serão tomadas e facilitando formas institucionais apropriadas para dar legitimidade às decisões. Que possa, ainda, identificar e reconhecer os problemas existentes, maximizar as complementaridades e identificar possíveis sinergias entre os atores (GODARD, 2002; BROWN; TOMPKINS; ADEGER, 2002; BROWN, 2002). Da mesma forma, buscamos aplicar esta metodologia para este artigo através da análise das reuniões sobre a definição dos critérios de abertura para a barra da Lagoa de Ibiraquera.

Insiste-se na necessidade da participação dos diversos atores com interesse no acesso e uso de determinado recurso porque existe, atualmente, uma pressão crescente por parte da sociedade, especialmente dos movimentos sociais, para que os mais diversos segmentos participem, e também uma constatação por parte das autoridades da ineficiência e desperdício de recursos de inúmeros programas e políticas governamentais, que grande parte das vezes são elaborados para estes próprios atores. Deste modo, pode-se trazer as etapas dos projetos públicos mais próximas aos locais onde acontecem e para onde são direcionadas, e, assim, envolver cada vez mais a população interessada, gerando novas formas de governança que envolvam setor público, setor privado e sociedade civil (ROSAR, 2007). Além disso, para além da participação, surge a necessidade de que os diferentes atores sociais, com interesse nos recursos naturais, compartilhem responsabilidade e poder nos processos de tomada de decisão concernentes ao acesso e uso destes recursos.

Gestão integrada e compartilhada dos recursos naturais de uso comum

Aquilo que denominamos *recurso* transforma-se ao longo do tempo, dependendo da evolução dos ambientes e das possibilidades técnicas, da reconfiguração das necessidades sociais e das condições de viabilidade econômica. No âmbito da *teoria dos recursos de uso comum* – ou “teoria dos comuns” – os recursos naturais são considerados como bens livres, ou seja, bens que não pertencem a ninguém, e/ou atravessam a propriedade que os homens exploram sem poder influenciar o processo de renovação de maneira positiva (VIEIRA; WEBER, 2000; OAKERSON, 1992; BERKES, 2005a; SEIXAS; BERKES, 2005). Este é o caso, por exemplo, dos recursos pesqueiros, da fauna selvagem, das águas superficiais e subterrâneas, das pastagens naturais e das florestas naturais.

Os recursos naturais de uso comum podem ser geridos sob quatro formas “puras” de *regimes de apropriação* – ou arranjos institucionais que governam seu acesso e sua utilização: *livre acesso* (ausência

de direitos de propriedade bem definidos; o acesso é livre e aberto a todos); *propriedade privada* (um indivíduo ou corporação tem o direito de excluir os outros e de regulamentar o uso dos recursos); *propriedade estatal* (é o governo quem controla o acesso e regulamenta o uso); e *propriedade comunal* ou *comunitária* (o recurso é controlado por uma comunidade definida de usuários, que pode excluir outros usuários e regulamentar a utilização do recurso). Na prática, os recursos de uso comum tendem a ser controlados mediante combinações desses regimes, existindo variações nas combinações. A gestão de um recurso de uso comum depende de uma estrutura de reciprocidade² coletiva específica – o compartilhamento –, em que todos estão diante de todos. Aqui, de acordo com Sabourin (2009), existe a noção de fazer junto, todos dependem de um mesmo recurso “limitado”, e ela comporta regras que especificam as modalidades de acesso ou de uso dos diversos componentes deste recurso comum, gerando um sentimento de pertencimento ao grupo, de identidade coletiva e de compartilhamento de saberes, práticas e, sobretudo, valores que a constituem, assim como contribui para a construção de confiança e união.

Porém, há diferentes interesses em jogo e, conseqüentemente, diversos conflitos quando se trata de gerir o que é de todos, dando margem a um debate sobre qual seria o regime de apropriação mais adequado para determinado recurso natural, dada a complexidade dos ecossistemas e as incertezas inerentes a estes processos. Ou seja, entendemos como um “regime de apropriação adequado” aquele que permita aos diferentes atores o acesso e o uso do recurso natural de forma equitativa, permitindo a satisfação de suas necessidades básicas, a geração de renda (quando houver esta possibilidade), mas que também garanta a resiliência do recurso. O essencial seria pensar num sistema de gestão que possibilite a conservação do recurso com o desenvolvimento social, econômico, político e cultural dos atores que os utilizam e das instituições envolvidas que operam em ambientes sociais e econômicos dentro da área, de forma que o sistema assegure a integração do processo de desenvolvimento econômico e compatibilize os usos múltiplos dos recursos e as condições de reprodução do meio ambiente, sempre favorecendo sua articulação orgânica com o ordenamento espacial (BROWN, 2002). Esse sistema de gestão deve, portanto, ser legítimo, efetivo e justo, considerando que há diversas modalidades de uso em relação à natureza, há recorrentes conflitos de percepção e interesse envolvendo uma grande diversidade de atores sociais, e que estes possuem formas diferentes de poder e podem afetar de maneira diferenciada as tomadas de decisão e os processos de planejamento (REBOUÇAS; FILARDI; VIEIRA, 2006, BROWN, 2002).

Pensando em aliar objetivos de conservação e de desenvolvimento, a gestão dos recursos naturais torna-se, então, uma dimensão constitutiva da *problemática do meio ambiente e do desenvolvimento* (VIEIRA; WEBER, 2000; WEBER, 2002). Assim, é um dos componentes essenciais do “[...] processo de regulação das inter-relações entre sociedade e natureza e das transformações recíprocas que suas interações impõem respectivamente, ou que elas tornam possíveis numa perspectiva de co-evolução a longo prazo.” (GODARD, 2002, p. 210). Neste sentido, de acordo com Seixas e Berkes (2005), ela possui duas dimensões inter-relacionadas, o sistema social e o sistema ecológico, geralmente examinadas separadamente, sendo que as especificidades de cada contexto social, econômico e cultural não são

² Entendida aqui como “redobramento de qualquer ação ou prestação, que permite reconhecer o outro e participar de uma comunidade humana” (SABOURIN, 2009, p. 22). Do ponto de vista antropológico, o princípio de reciprocidade corresponde a um ato reflexivo e reversível entre sujeitos a uma relação intersubjetiva. Ele se diferencia, assim, da troca que pode ser reduzida a uma simples permuta de bens ou de objetos, cujo desenvolvimento é associado à lógica de concorrência e de acúmulo pelo lucro (SABOURIN, 2011). Ainda de acordo com este autor (2011), existem diferentes níveis do princípio de reciprocidade e os modos que lhe são específicos. Existem três planos ou níveis de reciprocidade: o real, o simbólico (a linguagem) e o imaginário (as representações). Existem também várias estruturas fundamentais de reciprocidade que geram sentimentos diferentes e, portanto, valores diferentes. Existem, igualmente, várias formas de reciprocidade que lhe conferem imaginários diferentes, podendo haver formas de reciprocidade positivas, negativas e simétricas. As estruturas, níveis e formas se articulam para formar sistemas de reciprocidade.

levadas em consideração pelos tomadores de decisão (BOUAMRANE; ANTONA, 1998). Os atuais sistemas de gestão ainda estão voltados para a promoção de um estilo de desenvolvimento predatório, não para o uso sustentável dos recursos (BERKES, 2005a). Os sistemas de gestão propostos apresentam-se geralmente baseados predominantemente na privatização da base de recursos comuns e/ou na ação estatal baseada na adoção de práticas com perfil tecnocrático. Não são considerados o potencial contido nos diferentes sistemas de autoridade construídos e administrados no nível local nem os diferentes tipos e interesses de atores sociais chaves para a gestão. Por este motivo, desde a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, as condições de viabilidade de uma modalidade de gestão simultaneamente integrada e descentralizada dos recursos naturais vem sendo debatida.

Neste contexto, quando tratamos de recursos naturais renováveis de uso compartilhado, surge a necessidade de pensarmos em sistemas de gestão alternativos, que correspondam aos novos desafios colocados pela problemática socioambiental e que garantam a participação do maior número de atores sociais possíveis (que tenham algum interesse no recurso), para que suas reivindicações sejam conhecidas, para que se promova o diálogo entre diferentes grupos de atores, para que se reconheçam os problemas e se pense em soluções conjuntamente, para que sejam percebidos e negociados os conflitos, e para que todos possam participar de maneira equitativa desses processos de gestão.

Desse modo, tendo conhecimento da limitação da adoção de apenas um regime de apropriação para gerir os recursos de uso comum e da necessidade de legislação pertinente, de relações contratuais entre os diferentes níveis de governança, de arranjos institucionais adequados e da negociação dos conflitos de uso existentes, muitos recursos são geridos sobre sistemas mistos, como no caso da *cogestão*, que seria uma das maneiras de se pensar sistemas de gestão integrada e compartilhada. Neste sistema, trata-se de assegurar o compartilhamento de poder e de responsabilidade entre os governos e os usuários dos recursos naturais locais, uma aliança envolvendo usuários diretos, outros indivíduos residentes na área e agências governamentais (CARLSSON; BERKES, 2005; VIEIRA, 2005b; KALIKOSKI; LAVKULICH, 2003; BROWN; TOMPKINS; ADEGER, 2002; BOUAMRANE; ANTONA, 1998). Na prática, o funcionamento de sistemas de cogestão pressupõe a articulação de múltiplos atores, a consideração dos vários níveis de organização política e das várias escalas pertinentes e as incertezas constitutivas da dinâmica dos sistemas socioambientais. No regime de cogestão, a busca de *conexões institucionais transescalares* torna-se um pré-requisito de viabilidade do sistema de gestão (BERKES, 2005b), ou seja, a busca por processos integrativos pensados como instituições tanto horizontalmente (integração em termos espaciais) quanto verticalmente (integração em termos de organização territorial) (BERKES, 2005b). E são os próprios atores, participantes dos processos de tomada de decisão (sejam atores locais ou extralocais usuários dos recursos, do Poder Público ou da sociedade civil organizada) que buscam efetivar estas conexões institucionais na prática.

Mas o que são instituições? Para North (1991), trata-se das regras de jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, das coerções projetadas que moldam as interações humanas e as estruturas políticas e econômicas. Essas regras são definidas pelas relações de autoridade que especificam quem decide o quê em relação a quem, e se constituem em entendimentos compartilhados entre os atores visando definir regimes específicos de apropriação de recursos naturais renováveis e dizem respeito às prescrições impostas pelas ações que são obrigatórias, permitidas ou proibidas, permitindo estabelecer uma estrutura de direitos e deveres que regula o relacionamento entre os diversos atores sociais implicados (VIEIRA; WEBER, 2000; KALIKOSLI; LAVIKULICH, 2003; BROWN; TOMPKINS; ADEGER,

2002). Consistem em *regras informais* (sanções, tabus, costumes, tradições, normas de comportamento e códigos de conduta, por exemplo) e *regras formais* (constituições, leis, direitos de propriedade, entre outras). As primeiras irão estruturar os modelos coletivos e normativos do pensamento e da ação social, desempenhando papéis normativos e cognitivos; as segundas, com existência concreta e construída e com um papel cognitivo e estrutural, vão corrigir as insuficiências das primeiras, reorganizando o sistema econômico. Assim, as instituições são necessárias num sistema de gestão de recursos naturais e devem ser definidas de maneira a permitir uma expressão plural das diversas racionalidades e dos interesses dos diversos atores sociais envolvidos, participando direta ou indiretamente, conscientemente ou não (GODARD, 2002).

Estes arranjos podem mudar ao longo do tempo, sendo resultado das interações entre os atores. Existem três tipos principais: regras operacionais, regras de escolha coletiva ou arranjos externos (OAKERSON, 1992). As *regras operacionais* são feitas para o relacionamento entre os usuários de um determinado recurso natural, limitando a duração e o tipo de uso que deve ser feito desse recurso. Já as *regras de escolha coletiva* são arranjos de propriedade comum, um processo de escolha coletiva no qual se estabelecem os limites no uso individual para cada ator, seja ele local ou extralocal. Por fim, os *arranjos externos* podem ser i) constitucionais, tendo o Estado um papel chave de formulador destas regras ao estabelecer a capacidade na comunidade de atores em fazer escolhas coletivas locais; e ii) ou a comunidade pode ser dependente de tomadores de decisão externos para legislar e fazer valer as regras operacionais ou depender de arranjos de terceiros para resolver as disputas entre os atores.

Outro ponto importante num sistema de cogestão é a possibilidade das instituições locais de dispor de diferentes expressões do conhecimento dos usuários tradicionais de recursos comuns – em contraste com as agências de gestão centralizada. Portanto, este sistema tende a estimular o *diálogo de saberes*, dando um destaque especial ao conhecimento ecológico tradicional e ao conhecimento local³ das comunidades, que, mesmo sendo diferente das práticas acadêmicas, oferecem subsídios para o fortalecimento institucional, sendo de extrema importância para este processo e devendo ser sempre considerado nos processos de tomada de decisão. Nas reuniões de negociação da abertura da barra da Lagoa de Ibiraquera, foi possível verificar a importância desses conhecimentos quando eles foram, sim, considerados entre os critérios selecionados, juntamente com o conhecimento apresentado pelos técnicos da APA-BF e da prefeitura municipal de Imbituba.

Entretanto, existem inúmeros desafios que dizem respeito a um sistema de cogestão de recursos de uso compartilhado, porque não existem soluções prontas ou simples. Como os recursos comuns são bens livres, há interesses conflitantes em jogo que precisam ser levados em consideração quando se trata de geri-los. Além do mais, torna-se essencial considerar as relações de interdependência entre as esferas social e ecológica para que esse sistema de gestão seja sustentável, dando respostas rápidas e regulando as consequências de nossas ações atuais de acordo com as especificidades dos contextos locais e territoriais. A análise *trade-off* pode configurar-se como uma alternativa para suprir estes desafios, como veremos a seguir.

³ *Conhecimento Ecológico Tradicional* é um corpo cumulativo de saberes e crenças, transmitido por meio de gerações pela transmissão cultural, sobre o relacionamento de seres vivos (incluindo humanos) com os outros e com o meio ambiente. Trata-se de uma visão de mundo baseada na ética da reverência pela vida (BERKES; FOLKE; GADGIL, 1995; BERKES, 1999; GADGIL; OLSSON; BERKES; FOLKE, 2003). Por sua vez, o *conhecimento local* refere-se a um tipo de conhecimento baseado em observações locais feitas por usuários dos recursos naturais num dado contexto socioecológico e não é transmitido de geração a geração (VIEIRA, 2005b). Tanto o conhecimento ecológico tradicional quanto o conhecimento local são baseados na transmissão oral, desafiando as práticas convencionais de pesquisa. (SEIXAS, 2005 *apud* BERKES, 1999; VIEIRA, 2005b).

Análise trade-off

Dentro dos atuais sistemas de gestão em curso, é consenso que há diversos instrumentos de apoio de tomada de decisão para sistemas de gestão de recursos naturais de uso comum, ou seja, instrumentos que auxiliam nas escolhas dos atores sociais entre diferentes alternativas possíveis. Os tomadores de decisão são os responsáveis por escolher qual instrumento utilizar para determinado contexto, mas, como geralmente o sistema de gestão predominante é o privado ou o estatal, pensado de forma *top-down*, ele não contempla a participação dos atores locais e de todos os outros atores interessados no uso de determinado recurso – quando existe, a participação se dá de forma passiva, como cooptação ou apenas consultação, sem ser de forma ativa (BROWN, 2002). Assim, a maioria destes instrumentos convencionais identifica o problema, estabelece os possíveis cenários e seleciona este cenário de acordo com as preferências dos tomadores de decisão, e não de acordo com as instituições e as preferências de diferentes atores, nem os consultando ou tendo a preocupação com a resolução dos conflitos existentes ou com os impactos que suas decisões irão gerar sobre a comunidade de usuários.

Além do uso de instrumentos convencionais de gestão, existem muitos outros desafios quando se trata de promover uma gestão integrada e compartilhada. No nível operacional, os baixos níveis de capital social e redes de trabalho local, tais como o acesso limitado aos espaços de engajamento, constituem um desafio significativo para a participação nas tomadas de decisões na gestão de recursos naturais de uso comum (BROWN; TOMPKINS; ADEGER, 2002). Podemos destacar também a falta de equipe treinada para enfoques analíticos alternativos e/ou inadequadas para trabalhos de alcance comunitário; existência de poucos exemplos de sucesso que já utilizaram ou utilizam esta abordagem; e uso excessivo de consultores externos às comunidades. Outros problemas podem vir dos altos custos de envolvimento em termos de tempo e dinheiro.

Os desafios referentes à área estrutural referem-se i) ao excesso de informações omitidas ou desconhecidas por parte dos diversos atores sociais; ii) à sistematização inadequada das informações para acesso público, iii) que o processo de um novo sistema de gestão geralmente tem um ciclo e depende de um calendário, e iv) as equipes de trabalho governamental muitas vezes são vagarosas para se adaptarem aos métodos usados por grupos de atores locais e comunidades externas. A comunicação interpessoal, o comportamento agressivo e relações intercomunitárias forçadas podem também funcionar como implicações para a participação. Outro obstáculo que se impõe é que há diferentes grupos de atores sociais que precisam ser bem categorizados desde o início do processo, para evitar futuros conflitos no sistema de gestão, já que estes grupos não são homogêneos e apresentam interesses bem distintos e pontos de vista diferentes em relação ao uso do recurso (conservação da biodiversidade ou benefícios individuais econômicos e financeiros, etc.) e no acesso ao poder.

Como busca de enfrentamento a estes desafios, um instrumento muito importante para auxiliar e promover uma gestão que seja ao mesmo tempo integrada e participativa é a análise *trade-off* (BROWN; TOMPKINS; ADEGER, 2002), que oferece, além de um conjunto de técnicas variadas, também um modelo de análise. Segundo os autores, esta ferramenta consiste em conciliar os diferentes usos que são feitos dos recursos pelos diferentes atores com base na construção de cenários e seus impactos possíveis, permitindo a identificação dos diversos atores sociais, seus diferentes interesses, visões, conhecimentos e valores envolvidos no sistema de gestão, e, assim, modificá-lo. Aqui, destaca-se a importância da análise *trade-off* como uma ferramenta que pode permitir a conservação e a resiliência

do recurso natural juntamente com o desenvolvimento integral dos atores que o utilizam. Neste sentido, seria possível pensar numa construção de consenso entre os diferentes atores sobre os diversos usos que se faz do recurso, no sentido de compreender quais são os problemas existentes em relação ao recurso e às formas de resolvê-los, permitindo a participação mais ampla de diversos atores nos processos de tomada de decisão. Mesmo que nem todas as reivindicações sejam atendidas da maneira como cada um gostaria, por intermédio desta análise é possível constatar o que seria melhor e desejado pela maioria (considerando principalmente critérios sociais, econômicos e ambientais), e em um processo em que mesmo a grande parte dos atores acaba tendo que ceder uma parte do uso que faz do recurso ou fazer restrições de acesso, um consenso é “criado” sobre a melhor maneira de gerir o recurso em questão, mesmo que sejam necessárias intervenções externas (como regramentos formais, por exemplo), e se aceita o que é proposto (entre ganhadores e perdedores). Mas isso só é possível se contar com a participação e conhecimento da diversidade de atores sociais que estão em jogo, se houver espaço para o diálogo, se este espaço for reconhecido como legítimo pelos atores e se o objetivo for também a conservação desse recurso – caso não haja ou não estejam bem consolidadas as relações de confiança e de legitimidade do processo de tomada de decisão, a construção de um sistema de gestão integrado e participativo dificilmente será concretizada.

Neste sentido é que a análise *trade-off* é uma análise flexível que pode ser alterada de acordo com o desenvolvimento das preferências dos atores sociais ou quando uma nova informação científica ou social torna-se disponível, além de poder ser aplicada iterativamente ao longo do tempo. É realizada através da combinação de processos deliberativos, avaliação de impactos e construção de consenso, possibilitando que a deliberação e a análise possam coexistir e contribuir para as tomadas de decisão no sistema de gestão. Portanto, esta análise é uma abordagem construtiva que promove a aprendizagem social, possibilitando aos atores usar o conhecimento que possuem em ambientes sociais através da interação e da deliberação, comprometerem-se com o processo de gestão e ajudarem a determinar prioridades e necessidades locais. Ela supera as existentes barreiras de comunicação de um sistema de gestão convencional e encoraja os diferentes atores sociais a interagirem e a usarem os seus conhecimentos para tomarem decisões sobre a gestão de um determinado recurso natural.

A metodologia *trade-off* é composta pela *análise do jogo de atores* e pela *análise multicritérios*. A *análise do jogo de atores* visa i) identificar e descrever os interesses de todos os atores envolvidos, direta ou indiretamente, na apropriação e na gestão dos recursos naturais de uso comum; ii) categorizar as informações existentes; iii) compreender os possíveis conflitos que possam haver entre os grupos e iv) analisar áreas onde a aplicação do *trade-off* seja possível. A *análise multicritérios* auxilia a construção de cenários e exige: i) uma identificação de possíveis opções de desenvolvimento e ii) uma avaliação de impactos dessas opções em um conjunto de critérios de gestão, como critérios sociais, ambientais e econômicos.

Uma questão chave para este tipo de análise é como identificar os diferentes atores e capacitá-los nos processos de tomada de decisão, ou seja, como fazer com que todos os atores saibam tomar as decisões sobre como gerir o recurso, de forma a possibilitar sua conservação, que possa permitir o seu acesso e uso, mas que também concilie os diferentes usos que são feitos desse recurso. Ou seja, como gerar o *empowerment* das populações envolvidas, um processo no qual elas sejam capazes de ter um maior controle sobre suas vidas, considerando dimensões políticas e socioeconômicas, de forma a tomar decisões e influenciar os que fazem as políticas, bem como saber implementar as decisões que são tomadas (BROWN, 2002). Para tanto, é preciso ter informações disponíveis e elas precisam

ser transmitidas corretamente aos atores locais, ao Poder Público e à sociedade civil organizada, considerando as relações de poder entre os atores e dentro das instituições. Daí a importância do setor técnico-científico, que serviria para transmitir estas informações (em conjunto com os tomadores de decisão). Eles também precisam de legitimidade e têm que ter a confiança dos usuários dos recursos.

Como resposta a isso, Brown, Tompkins e Adeger (2002), por meio do exemplo do caso do Parque Marinho de Recifes de Corais Buccoo, no sudoeste de Tobago, oferecem sete passos para encontrar formas de gestão que sejam adequadas para todos os atores sociais, mantendo padrões mínimos de qualidade ambiental – portanto, aliando objetivos de conservação dos recursos naturais com o desenvolvimento das populações que fazem uso deles. No caso deste artigo, aplicaremos este modelo para analisar o caso da gestão da abertura da barra da Lagoa de Ibiraquera, mas o foco será especialmente a identificação dos atores e os conflitos decorrentes do acesso e uso desse recurso natural, não abarcando a análise de cenários. A seguir, serão apresentadas as sete etapas da análise *trade off* definidas por Brown, Tompkins e Adeger (2002), ferramentas que devem ser utilizadas por todos os responsáveis pelas tomadas de decisão, responsáveis, portanto, pela realização de cada uma destas etapas (sejam pesquisadores, técnicos dos governos em diferentes níveis ou consultores externos às comunidades responsáveis por pensar e colocar em prática sistemas alternativos de gestão).

1º) Identificação dos atores sociais envolvidos no sistema de gestão: os atores sociais são indivíduos ou grupos que manifestam algum tipo de interesse ou alguma reivindicação no processo de apropriação e gestão de recursos naturais. Incluem instituições governamentais e não governamentais, comunidades tradicionais, universidades, instituições de pesquisa, agências de desenvolvimento, bancos, financiadores, etc. Como fazem parte de diferentes níveis, são importantes para os tomadores de decisão e podem influenciar os resultados das decisões – e alguns deles são diretamente afetados pelo sistema de gestão. Por isso, torna-se necessário desenvolver mapas de interesses e influências de cada um em relação ao recurso natural em questão, e não considerá-los como uma comunidade local unificada.

2º) Categorização dos atores sociais em grupos prioritários: este passo prioriza identificar os atores engajados ativamente no processo de gestão, aqueles que serão consultados e aqueles que serão apenas informados de ações e eventos – os atores sociais precisam ser categorizados de acordo com suas reivindicações e demandas em relação ao recurso de uso comum. Entretanto, para evitar um equívoco em sua classificação e, portanto, a exclusão de grupos importantes, é preciso levar em consideração os limites de cada grupo de atores sociais, além de seu acesso ao poder e aos recursos. Neste caso, os níveis relativos de influência (nível de poder que os atores sociais têm sobre o resultado de uma decisão) e importância (grau no qual os atores sociais são o foco na decisão a ser tomada) permitem-nos categorizá-los entre grupos prioritários: ou primários, ou secundários, ou externos.

3º) Explorar os conflitos: para além de somente compreender os conflitos, vale destacar a importância do poder e das relações estabelecidas entre os atores. Desse modo, um ponto importante que pode vir a dificultar a gestão integrada e compartilhada diz respeito às relações clientelísticas que estão estabelecidas entre os diferentes atores, entendidas como estruturas de redistribuição ou de reciprocidade. Entretanto, é uma forma centralizada e, portanto, desigual. Na definição de Sabourin (2011), o clientelismo é uma estrutura de redistribuição, ou seja, de reciprocidade centralizada em torno de um centro dispendo de uma capacidade de acúmulo que lhe garante uma autoridade, um poder econômico e de prestígio sobre os beneficiários dos seus favores (por exemplo, o presidente da Colônia de Pescadores e seus associados). Funciona ainda, principalmente, por causa da dependência

dos mais pobres e também por causa do respeito aos valores humanos ligados às relações de reciprocidade (por exemplo, uma promessa feita não pode ser retirada ou traída).

Estas relações clientelísticas estão relacionadas com a noção de reputação, tratada por Bailey (1971) como as opiniões que as outras pessoas têm sobre determinado indivíduo. É ela quem controla as maneiras através das quais se pode interagir com outros indivíduos e manipulá-los a fim de obter o que se deseja. Um ator interage com outros que ele considera importante, e essa interação irá diminuir conforme diminuir sua reputação. As interações podem dar-se de diferentes maneiras (palavras, gestos, atitudes, etc.). Ligado a isso está o conjunto de papéis que um mesmo ator pode ter, ou *status*, que pode variar ao longo de duas dimensões: poder e solidariedade. Assim, as relações estabelecidas entre os atores são compostas de muitos papéis diferentes, permeadas pelo poder. Eles, então, podem ser aliados, rivais, líderes, seguidores, entre vários outros modos. Uns são mais poderosos, outros menos, mas as relações sempre são permeadas pelo consentimento, na aceitação dos *status* que dividem os atores entre mais poderosos e menos poderosos, entre aqueles que têm o direito de dar ordens e o dever de assumir, ou não, responsabilidades (BAILEY, 1971). Algumas dessas relações são aceitas, pois se tem o medo da “punição” caso não sejam obedecidas (perda de um financiamento, perda de um cargo, perda de vantagens econômicas e sociais, por exemplo). E estas relações, de inclusão e exclusão, são baseadas também na confiança, existente em diferentes graus: aqueles em que podemos confiar, aqueles que não nos prejudicariam caso fossem ajudados e aqueles pelos quais não temos consideração e que nos enganariam caso tivessem possibilidade. Desse modo, varia a intensidade das relações entre os atores, e algumas delas podem tornar-se competitivas, de concorrência, gerando os conflitos.

De acordo com Brown, Tompkins e Adegger (2002), conflito é uma discórdia causada por uma oposição de valores ou necessidades, advindo de falta de informação, de incompatibilidade de valores e crenças de ordem religiosa e/ou cultural, de relações interpessoais (normalmente ocorrem quando há concorrência por posições), e de interesses e necessidades. Eles “[...] são elementos constitutivos da vida social e traduzem, de certo modo, o confronto entre a autonomia e a dependência que procuram impor os poderes locais. O conflito é culturalmente estruturado e reflete os interesses ligados à escala da hierarquia social que os indivíduos ou grupos sociais ocupam.” (CAZELLA 2006, p. 242). Eles estão enraizados na confrontação entre sistemas de representação da natureza e entre diferentes universos de legitimidade que coexistem na sociedade moderna ocidental; assim, vão além de simples “*conflitos de interesse*”, e os conflitos entre grupos sociais fazem ressaltar as multirracionalidades, a pluralidade de pontos de vista e de valores, bem como a heterogeneidade de interesses em jogo (GODARD, 2002). Desse modo, conflitos que estruturam as relações de poder entre os atores, permitem a emergência de certas coalizões sociais mais poderosas e formam seus discursos e projetos (BEBBINGTON: OSPINA; RAMIREZ, 2011).

Por um lado, o processo de conflito pode conduzir à rivalidade, disputas e desconfiança que podem comprometer as oportunidades e o potencial de desenvolvimento. Por outro lado, conflitos, em um ambiente não violento, agem como catalisadores para mudanças positivas sociais (BROWN; TOMPKINS; ADEGER, 2002). No caso do uso de um recurso natural, o conflito pode advir na medida em que afeta outros usuários habilitados a usá-los. Estes conflitos podem ser explícitos ou implícitos, variando em dimensões, nível e intensidade, e assumem diferentes conotações em diferentes contextos. Isso pode vir a demonstrar a ausência de consciência dos processos de degradação e a exclusão da população local dos processos decisórios (VIVACQUA, 2005).

Singh (2003) nos oferece alguns exemplos de conflitos que podem existir referentes aos recursos naturais, principalmente quando se trata de uso sustentável desses recursos (Quadro 1):

Quadro 1: Conflitos decorrentes do uso do recurso natural

SITUAÇÃO	NATUREZA DO CONFLITO	OBSERVAÇÕES
Comunidades locais estão exclusivamente usando a área para satisfazer suas próprias necessidades.	Conflitos entre as necessidades da comunidade local e as necessidades de uma utilização sustentável.	Se comunidades sentem serem proprietárias do recurso, elas geralmente buscam assegurar que este seja usado de forma sustentável. Pode haver uma distribuição injusta dos recursos dentro da comunidade. Às vezes, pode não ser oferecida uma proteção adequada da biodiversidade.
Comunidades locais estão exclusivamente usando a área para satisfazer suas próprias necessidades, mas há conflitos de necessidades de partes diferentes da comunidade local.	Conflitos entre demandas diversas dentro da comunidade.	Frequentemente, os mais poderosos de dentro da comunidade ganham preferência. Pode não ser oferecida uma proteção adequada à biodiversidade.
Ainda que o objetivo de conservar a área tenha permitido o uso sustentável pela comunidade, demandas comerciais e/ou de infraestrutura são introduzidas, com os benefícios circulando pela comunidade local.	Conflitos entre as necessidades de biomassa das comunidades locais e a tentação de benefícios econômicos e financeiros.	Em muitos casos, se os retornos são altos e permitem à comunidade mudar seus padrões de dependência em relação ao recurso natural, pode haver uma tendência para permitir estas outras demandas. Há impactos adversos para a biodiversidade.
Igual ao item acima, mas com os benefícios não circulando pela comunidade.	Conflitos entre as necessidades da comunidade e a demanda de exploração comercial ou projetos de infraestrutura.	Neste caso, a comunidade pode ter um alto nível de motivação para proteger a área. Como o objetivo da área é o uso sustentável, a lei pode estar a favor da comunidade. Suas habilidades para lutar contra forças externas poderosas são questionáveis. Pode haver impactos adversos tanto na comunidade quanto na biodiversidade.
Não há nenhum uso humano ou, se há, este é muito limitado, determinado pela exigência da conservação da biodiversidade. Nenhuma alternativa é fornecida.	Conflitos entre os imperativos da conservação da biodiversidade e as necessidades da comunidade local.	A maioria das comunidades pode não estar disposta ou habilitada a sacrificar suas próprias necessidades para a conservação da biodiversidade. Pode haver impactos adversos sobre a biodiversidade.
Igual ao item acima, mas com fornecimento de alternativas ou incentivos adequados.	Conflitos entre os interesses da comunidade para conservar e algumas inclinações individuais para explorar.	Fundamentalmente, a maioria das comunidades pode desejar conservar a biodiversidade se tiveram uma chance real para isso e se a conservação não ameaçar sua sobrevivência. Não há impactos adversos sobre a comunidade.
Área designada para a conservação da biodiversidade, mas a pressão de infraestrutura ou pressões comerciais introduzidas com benefícios financeiros e econômicos circulam pela comunidade.	Conflitos entre os imperativos da conservação da biodiversidade e a tentação para retornos financeiros e econômicos.	É geralmente difícil que as comunidades rurais pobres se privem de benefícios econômicos e financeiros ou outros que semelhante situação pode oferecer, especialmente se a área permite a eles pouco acesso e uso do recurso. Isto pode ter um efeito ruim sobre a biodiversidade.
Igual ao item acima, mas com os benefícios não circulando pela comunidade.	Conflitos entre o desejo de conservar a biodiversidade e os perigos e dificuldades para isso opondo-se aos interesses comerciais/infraestrutura.	Neste caso, a comunidade pode ter alguns incentivos para proteger a área, ainda que eles tenham pouco controle ou pouco acesso sobre a área. Suas habilidades para protegerem a área contra forças externas poderosas pode ser questionada. Pode haver impactos adversos tanto na comunidade quanto na biodiversidade.
Área conservada tradicionalmente como um lugar sagrado, com controle completo da comunidade.	Conflitos entre crenças culturais/religiosas da comunidade e as necessidades locais de biomassa e renda ou a esperança de justos ganhos financeiros e/ou econômicos pela exploração externa.	Tradicionalmente, crenças culturais e religiosas têm comprovado força suficiente para superar necessidades e tentações.

Fonte: Adaptado de Singh (2003).

Entendendo quem são os atores sociais e quais são seus interesses é possível explorar seus conflitos, alguns deles presentes de forma velada e escondendo-se por detrás de outros. Assim, podem tornar-se um fator de socialização, integração e coesão social. Já que não há soluções definitivas de conflitos, os tomadores de decisão podem vir a tentar resolvê-los ou minimizá-los da melhor maneira possível⁴. Para tanto, primeiramente deve ser reconhecido o tipo de conflito existente na área para, em seguida, o debate estar centralizado nas necessidades e interesses de todos os grupos engajados. Nesta etapa, é necessário levar em conta também o estado emocional dos atores envolvidos, especialmente o seu grau de confiança e desconfiança tanto no processo em si quanto nos outros participantes. Assim, qualquer processo de gestão de conflito tem que resolver as questões de confiança e as relações de poder.

Quando os conflitos são identificados, é necessário buscar construir consensos. Uma alternativa é negociar com as partes interessadas para que eles cedam um pouco em relação às suas posições originais. Fisher e Ury (1982), segundo Brown, Tompkins e Adeger (2002), sugerem quatro passos centrais para construir consenso, a fim de gerar enfoques mais participativos para a conservação e o desenvolvimento nas zonas costeiras: i) separar as partes interessadas do âmbito do problema; ii) focar nos interesses dos atores sociais e não nas suas posições; iii) gerar uma variedade de possibilidades antes de tomar uma decisão e iv) deixar claro que o resultado será baseado num objetivo concordado entre as partes. O primeiro passo serve para avaliar os problemas que estão envolvidos, a fonte do conflito, as pessoas envolvidas na disputa, a natureza do interesse de cada grupo ou indivíduo, o contexto legal e institucional e o estágio do conflito. O nível de vontade das partes em participar do processo também deve ser medido.

A aplicação da análise *trade-off* para a resolução de conflitos, em conjunto com a ideia de construção de consenso, pode vir a indicar algumas direções importantes para uma gestão integrada e participativa: a análise dos atores sociais facilita a análise dos conflitos de uso e dos usuários que existem em determinada área; os conflitos percebidos e o conflito real sobre o uso do recurso natural podem ser reformulados conceitualmente como “problemas importantes de gestão”, identificados por cada uma das partes; e a análise multicritério apresenta, claramente, informações científicas ou qualitativas, dando para as partes uma ideia mais clara da escala de impactos causados por diferentes ações de gestão.

4º) Analisar quem deve ser incluído ou excluído da deliberação: a deliberação dá aos diferentes atores sociais a oportunidade de desenvolver suas ideias através da discussão e debate, gerando comunicação e confiança e oferecendo tempo e espaço para que eles se envolvam no processo de tomada de decisão sobre a gestão de um dado recurso natural. Neste sentido, suas diferentes posições devem ser reconhecidas e respeitadas (Quadro 2).

⁴ No caso de um conflito interinstitucional, por exemplo, poderíamos compreendê-lo melhor através da análise dos atores sociais que compõem estas instituições e de seus interesses. Ou ainda, se houvesse uma maior integração horizontal entre aqueles que fazem as políticas nas várias instituições envolvidas na gestão dos recursos de uso comum, os conflitos poderiam ser minimizados. Para os conflitos que surgem de informações dadas de maneira incorreta ou que são omitidas, tanto em nível local quanto em relação às agências de gestão, o que poderia ser feito é a compilação destas informações e sua transmissão aos atores sociais. De acordo com Brown, Tompkins e Adeger (2002), fornecer informação talvez possa ajudar a remover um elemento do conflito, como o mal-entendimento dos impactos das decisões, mas também pode revelar outras questões, tais como a divisão de custos de uma decisão.

Quadro 2: Regra prática da deliberação

CATEGORIA DE ATORES SOCIAIS	REGRA PRÁTICA
<i>Primários</i>	Incluídos – devem sempre se manter interessados, comprometidos e participantes no processo
<i>Secundários</i>	Consultados – inclui gestores dos recursos e responsáveis pelas decisões, mas devem evitar encontrar-se com os primários.
<i>Externos</i>	Informados – sua presença pode inibir a discussão e colocar em risco a possibilidade de todos os atores sociais trabalharem juntos em um estágio posterior.

Fonte: Adaptado de Brown, Tompkins e Adeger (2002).

A deliberação no sistema de gestão aqui proposto é inclusiva e abrange um leque de processos participativos de decisões políticas, práticas de gestão e ações comunitárias. Estes processos ocorrem de várias formas, com o objetivo de melhorar e aumentar a efetividade da implementação de políticas, de redistribuir poder e benefícios, e como parte do esforço para ser feita uma abordagem democrática deliberativa para as tomadas de decisão ambientais. Ela tem sido aplicada em diferentes contextos econômicos, políticos e culturais (BROWN, 2002). Uma característica chave da deliberação inclusiva é seu uso para unir agências governamentais e grupos da sociedade civil em estratégias de cogestão para os recursos naturais, servindo como ponte entre estas esferas de gestão e as tomadas de decisão. Em muitas instâncias, é usada como instrumentos de governança local por meio de iniciativas como a Agenda 21.

5º) Utilização de técnicas de engajamento: este passo tem como finalidade fazer com que os atores sociais participem dos processos deliberativos. O tipo de ator social vai definir o seu grau de engajamento no processo, e há um grande número de métodos que podem ser usados, como apresentações públicas, encontros abertos, grupo focal, entrevistas individuais e semiestruturadas, pesquisa informal, questionário, entre outros. O benefício é que todos os atores geralmente excluídos podem participar, já que a participação pode ocorrer de forma diferenciada, separada ou até individualmente, existindo diferentes níveis de inclusão. O nível de participação irá depender do grau do controle que os tomadores de decisão nas instituições formais detêm sobre os recursos em questão, da quantia do poder de tomada de decisão que eles estarão dispostos a renunciar e em como os tomadores de decisão – com poder – percebem os outros atores sociais: como uma ameaça ao sucesso da tomada de decisão, como possíveis “donos das decisões”, ou como cogestores de um recurso. Além disso, trabalhar com diferentes atores exige considerar o cenário social e cultural dentro do qual eles operam para assegurar que estejam engajados de maneira social e culturalmente apropriada.

6º) Entender as preferências dos atores sociais: incluir os atores sociais nos processos de tomada de decisão envolve entender suas diferentes preferências, assim como a influência de seu comportamento e o ambiente em que estão inseridos. Aqui está incluído o entendimento do jogo de forças e as relações de poder que envolvem os atores.

7º) Gerar informações pertinentes sobre impactos de cenários: para uma gestão eficiente é importante o compartilhamento de informações e conhecimentos, sejam elas técnicas ou não, sobre os impactos dos cenários possíveis, objetivando minimizar os conflitos. Dessa maneira, a informação é uma condição necessária (para a racionalidade do processo), mas não suficiente para a qualidade das decisões, pois depende de outros critérios, como distribuição equitativa, eficiência e efetividade, e, principalmente, a legitimidade e a confiança produzidas pelos atores sociais. Para transmitir, comparar e analisar as informações e conhecimentos, é preciso um sistema transparente e compreensível por todos os atores. Os próprios tomadores de decisão também devem ter disponíveis as informações sobre os impactos sociais, econômicos, culturais, ambientais e políticos de suas decisões para o recurso e a comunidade de usuários. Desse modo, tanto respeitar o conhecimento dos atores quanto compartilhar informações contribuem para o processo de *empowerment*.

A partir destes sete passos, passa-se para a análise multicritério. Com ela, é possível ordenar as informações e usá-las para engajar os grupos de atores sociais, explorando as suas prioridades. Um processo iterativo começaria com reuniões separadas com grupos de atores sociais (categorizados de acordo com o passo 2) para discutir os problemas de gestão em relação ao recurso de uso comum para, em seguida, identificar opiniões em comum dentre os variados grupos. Uma segunda etapa envolveria a apresentação, aos atores sociais, dos resultados de suas próprias deliberações e das de outros grupos. Por fim, seriam feitas uma série de reuniões entre os atores sociais para a criação de um consenso através da negociação, já que estas reuniões viriam a gerar confiança nos conceitos e nos procedimentos de negociação e validariam o conhecimento local do sistema de gestão do recurso em questão. Além disso, a disposição de informações às partes interessadas deve estar amarrada a um programa de inclusão e deliberação de diversos tomadores de decisão. Este programa deveria prover os atores sociais primários e secundários com um fórum para deliberarem sobre informações científicas e outros interesses.

A seguir, veremos como esta metodologia poderia ser útil para a gestão da abertura da barra da Lagoa de Ibiraquera, considerando as reuniões que foram realizadas para a definição dos critérios de sua gestão, especialmente porque é uma área com conflitos intensos sobre o acesso e o uso dos recursos naturais e sobre a qual as políticas públicas que visam alterar o sistema de gestão incidem diretamente.

DESENVOLVIMENTO DO TEMA

A lagoa de Ibiraquera era ocupada tradicionalmente por comunidades que viviam da pesca e da agricultura. Atualmente, seu entorno abrange dez comunidades⁵. Entretanto, o crescimento demográfico e o fortalecimento do turismo, associados à especulação imobiliária, especialmente a partir da década de 1970 com a implantação da rodovia BR-101, engendrou mudanças drásticas nos padrões de ocupação, uso e apropriação de seu entorno, impactando as comunidades tradicionais que dela dependiam para sua subsistência. A região passou a ser conhecida pelo camarão rosado, pelas condições ideais para *windsurf*, *surf* e *kitesurf*, pela balneabilidade da Lagoa e praias adjacentes, pela sua paisagem cênica e, mais recentemente, pelas oportunidades de lazer proporcionadas pelos bares e festas (ROSAR, 2007). Observa-se a presença de importantes inversões privadas externas a partir da

⁵ Segundo uma estimativa considerando o número de residências no entorno da Lagoa, e a média de ocupantes por casa, havia no ano 2000 cerca de 5.000 habitantes na região, chegando a 15.000 durante a temporada de verão (SEIXAS; BERKES, 2005). Dos moradores na região, estima-se que 62% são nativos da área, 33% são migrantes e 5% mantêm residências secundárias (ROSAR, 2007).

década de 1990, oriundas principalmente dos atores do turismo de grande escala (turismo de massa), bem como uma desestruturação progressiva das atividades tradicionais de agriculturas familiares e pesca artesanal, que atualmente estão assumindo novas estratégias de subsistência e de pluriatividade, mas com forte tendência de erosão de valores tradicionais e de conseqüente aumento das diferenças socioeconômicas (CERDAN *et al.*, 2011). De modo geral, estudos ali realizados (CERDAN *et al.*, 2009; 2010; 2011) evidenciaram a presença de sistemas de gestão dos recursos naturais em situação de crise estrutural em função (i) da persistência da condição de livre acesso desses recursos, (ii) do acirramento dos conflitos de uso dos mesmos e (iii) da dinâmica de especulação imobiliária e expansão do turismo de massa. Ao mesmo tempo, paradoxalmente, constata-se que as estratégias econômicas dos atores locais e extralocais dependem criticamente dos recursos naturais e bens ambientais (água, alimentos, madeira, recursos genéticos, ervas medicinais, energia) e serviços ambientais (purificação das águas e do ar, armazenagem de carbono, regulação de inundações, processamento de dejetos, manutenção da diversidade biológica, regulação de doenças, recreação, etc.). Portanto, enquanto há alguns anos o desafio era a gestão dos recursos naturais ser destinada exclusivamente a preservar o estoque pesqueiro da Lagoa, os atores estão hoje diante de um novo desafio: a preservação da paisagem e das belezas naturais para responder também à demanda turística (CERDAN; POLICARPO, 2012).

Alguns dispositivos jurídicos de gestão do recursos naturais incidentes na zona costeira catarinense

Aliado a isso, nos últimos anos, o Poder Público vem criando políticas federais a fim de pensar em novos sistemas de planejamento e gestão, gerando, assim, algumas inovações institucionais interessantes. Este novo sistema de planejamento e de gestão implantado em Santa Catarina vem criando, em princípio, um quadro mais favorável à promoção de iniciativas locais, à inserção de novos atores públicos e à formação de novas coalizões nos espaços públicos, mesmo que em alguns casos sejam pouco efetivas na realidade.

Podemos citar, por exemplo, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) instituído pela Lei nº 7.661 de 16/05/1988, sendo parte integrante da Política Nacional para Recursos do Mar e da Política Nacional do Meio Ambiente, fixada pela Lei nº 6.938 de 02/09/1981. Sua principal função é a proteção socioambiental da zona costeira, contribuindo para aumentar a qualidade de vida de sua população e proteger o patrimônio natural, histórico, étnico e cultural, por meio do zoneamento de usos e atividades na zona costeira, bem como pela fixação de normas e diretrizes a serem seguidas pelos Estados e Municípios (BRASIL, 2011). Entretanto, algumas críticas que este Plano recebe dizem respeito ao conteúdo de suas normas serem bastante genéricos, deixando muitas questões ainda em aberto, não apresentando soluções concretas para os atuais problemas desta região e pouco operando em regime de coordenação interinstitucional, associando vários programas. Este Plano fornece também as bases para a implementação do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO), que tem por objetivo estratégico promover, de forma coordenada, a gestão ambiental, o planejamento da utilização dos recursos costeiros e marinhos, e o ordenamento da ocupação dos espaços litorâneos do país (MMA, 1998, 2000).

Outro exemplo é o caso das Unidades de Conservação, instituídas pela Lei nº 9.985/2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC⁶). Alguns destes arranjos

⁶ O SNUC regulamenta o processo de criação e gestão de áreas protegidas, sendo divididas em dois grupos de categorias: áreas de proteção integral e áreas de uso sustentável. Nas primeiras é permitido apenas o uso indireto dos recursos naturais contidos em seu interior, enquanto que nas segundas são experimentados modelos de uso que conciliam a conservação ambiental com o uso racional dos recursos. Em Santa Catarina, podemos encontrar “[...] doze Unidades de Conservação Federais, sete estaduais, 22 Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) e inúmeras áreas municipais e privadas.” (CERDAN *et al.*, 2009, p. 41).

surtem como respostas ao atual processo de revisão da concepção tradicional de gestão centralizada e tecnocrática brasileira. Se até pouco tempo atrás as palavras de ordem eram “preservação”, “isolamento de áreas naturais”, “gestão por *experts*”, Macedo (2008) constata um discurso crescente que visa conciliar a conservação dos recursos naturais com a promoção de estratégias alternativas de desenvolvimento socioambiental. Assim, oferecem oportunidades para que diferentes atores também participem do processo de gestão e da construção de estratégias alternativas de desenvolvimento, como é o caso das Reservas Extrativistas (Resex), das Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e dos Fóruns e Acordos de Pesca – mesmo que não haja, na prática, participação efetiva, engajamento e organização por parte das comunidades, como por falta de diálogo e interação entre os vários níveis governamentais e entre eles e as próprias comunidades.

Dentro do SNUC, a APA, uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável, assume grande importância. Esta categoria foi criada no início da década de 1980, com base nos modelos europeus de áreas protegidas (Parques Naturais em Portugal e na França). É um tipo de área protegida que contém propriedades privadas em seu território. No caso brasileiro, a intenção foi de criar um instrumento mais adequado para a proteção das áreas de entorno de Unidades de Conservação de Proteção Integral. As APAs foram definidas pela Lei Federal nº9985/2000, que afirma que é necessário o estabelecimento de “processos participativos” na gestão das Unidades de Conservação, que podem ocorrer formalmente mediante três instrumentos: as consultas públicas (prévias à criação), os planos de manejo e os conselhos gestores. Em Santa Catarina, a APA da Baleia Franca foi criada em 2000, dispondo de uma área de 156 mil hectares no litoral sul-catarinense, em decorrência da crescente pressão do movimento ambientalista para a preservação da baleia franca (*Eubalaena australis*) e para o ordenamento territorial da área. Seus técnicos hoje são pessoas que convivem na comunidade, participam de vários espaços comunitários de discussões, tendo grande presença em muitas reivindicações que são feitas pelos atores locais. E o mesmo é verificado entre os consultores externos que são contratados temporariamente pela APA-BF: todos têm laços com a comunidade, e muitos passaram a morar em Imbituba e Garopaba depois de seus trabalhos. Entretanto, mesmo assim, alguns são vistos ainda com desconfiança pelos atores locais.

Atualmente, pela necessidade de ações mais abrangentes e integradas pelas mudanças que o território sofre, foi criado um conselho gestor – o CONAPA –, prevendo a participação dos representantes dos atores do território, inclusive as comunidades locais. O conselho funciona, atualmente, com quarenta e dois membros, divididos paritariamente entre “entidades governamentais”, “entidades ambientalistas” e “usuários dos recursos” (MACEDO, 2008). Isso acabou criando um espaço efetivo de governança territorial na região (CERDAN *et al.*, 2010). Segundo os próprios integrantes do CONAPA (MACEDO, 2008), há o reconhecimento de que a APA é um espaço legítimo, no qual seus participantes representam efetivamente os interesses de diferentes categorias de atores, sendo também um espaço de argumentação e de decisões muito importantes. A criação do CONAPA também estimulou uma dinâmica coletiva de reflexão e definição das regras de uso dos recursos, baseada em estudos de viabilidade e/ou temáticas elaboradas pelos grupos de trabalho ou pelas câmaras técnicas.

Seguindo essa orientação de elaboração de políticas públicas e programas governamentais, visando responder às reivindicações de movimentos sociais, da sociedade civil e de segmentos produtivos, muitas políticas públicas são também desenvolvidas e implementadas especificamente

para a agricultura familiar e a pesca artesanal. Enfatizam-se, nessas políticas, a descentralização e o enfoque territorial de desenvolvimento, que oferecem novas oportunidades para que as populações locais possam contribuir na construção participativa de estratégias alternativas de desenvolvimento local/territorial sensíveis à problemática socioambiental contemporânea (por exemplo, os Territórios de Identidade do Estado da Bahia, os Territórios da Cidadania e os Territórios Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário) (FAVARETTO, 2009; BONNAL; KATO, 2010). Entretanto, ainda são políticas que acabam por reforçar o padrão de degradação ecossistêmica, não abarcando alternativas sustentáveis do ponto de vista socioambiental. Verifica-se a incapacidade de aliar objetivos de conservação dos recursos naturais com o processo de desenvolvimento, existindo problemas nos sistemas de gestão adotados atualmente⁷.

A lagoa de Ibiraquera e seu sistema de gestão

Tratando especificamente do caso da gestão da abertura da barra da lagoa de Ibiraquera, este se torna um caso interessante para análise por ser uma região que faz parte da zona costeira como um todo, por sofrer as consequências do turismo, sendo que a população tradicional de seu entorno foi profundamente transformada ao longo do tempo, mas também por apresentar experiências de gestão alternativa de seus recursos de uso comum, consequência das políticas públicas que estão sendo implantadas atualmente no país. Além disso, caracteriza-se por várias dinâmicas de desenvolvimento em curso (CERDAN *et al.*, 2011) que têm dependência direta com os recursos naturais, gerando competição, conflitos e disparidades em seu acesso e uso. Assim, alguns espaços públicos foram criados para buscar uma articulação entre os diversos interesses e conflitos, como é o caso das reuniões para definição dos critérios da abertura da barra da Lagoa.

A abertura da Lagoa para o mar visa, principalmente, controlar os estoques de tainha e camarão. Nos anos em que o volume de chuvas é normal, a barra costuma ser aberta em dois momentos: na primavera, de setembro a outubro, e no outono, de maio a junho (ADRIANO, 2011). Historicamente, o gerenciamento da abertura da barra já esteve em mãos de diferentes atores: até a década de 1960 a decisão era dos pescadores, baseados em quando o pescado se movia no mar em frente à barra, geralmente de duas a três vezes ao ano; de 1970 a 1988 a decisão era tomada pela Colônia de Pescadores, após consulta aos pescadores locais; a partir de 1988 a responsabilidade ficou com a prefeitura, que não tinha conhecimento algum sobre a ecologia da Lagoa (as decisões eram tomadas com base no controle do problema do esgoto e não na otimização do esforço de pesca); e em 1993 a prefeitura transferiu informalmente a decisão para a Colônia de Pesca (SEIXAS, 2005; ADRIANO, 2011). No quadro 3 é possível verificar a evolução dos sistemas de gestão da Lagoa, o princípio que era utilizado pelos responsáveis pelas tomadas de decisão e os recursos mobilizados.

⁷ Mais especificamente, um exemplo claro que temos neste sentido diz respeito ao Código Ambiental de Santa Catarina e ao Código Florestal, em âmbito federal. O primeiro foi aprovado em 13 de abril de 2009 na forma da Lei nº 14.675. Sua proposta foi enquadrar alguns artigos da Constituição Federal às especificidades socioeconômicas do Estado. Entretanto, muitos pontos polêmicos deste Código foram discutidos por movimentos ambientalistas, por órgãos públicos ambientais, pelo Poder Público e pela sociedade civil, como a questão da diminuição da área de proteção de matas ciliares (de 30 para 5 metros) e da área de preservação das nascentes fluviais (de 50 para 10 metros). Também se deixa a obrigatoriedade de reflorestar ao menos 20% da propriedade, podendo toda ela ser explorada. Esse Código Ambiental traz inúmeras consequências para a zona costeira de Santa Catarina e seus habitantes, não havendo ainda um consenso entre os mais diversos setores da sociedade sobre sua implantação.

Quadro 3: Evolução dos sistemas de gestão da Lagoa de Ibiraquera

Período	Fatores de mudanças de sistema de gestão	Sistema de gestão e arranjos institucionais	Princípio	Recursos mobilizados
Até 1960	-	Sistema de gestão comunitário. Predomínio de regras operacionais e de escolha coletiva para limitar o acesso ao recurso.	Conhecimento ecológico dos pescadores.	Respeito às práticas e aos saberes dos pescadores mais antigos. Forte coesão social e coordenação entre as comunidades.
1970 – 1980	Evolução das técnicas de pesca. Desrespeitos das normas por parte de pescadores. Conflitos entre pescadores, aumento da pressão sobre o recurso pesqueiro.	Acordos de pesca local e nacional. Presença de arranjos externos para fazer valer as regras operacionais, mas também regras de escolha coletiva.	Definição de regras de pesca pela colônia de pescadores Conhecimento ecológico dos pescadores Mobilização do conhecimento científico	Definição de regras de pesca pela colônia de pescadores. Conhecimento ecológico dos pescadores. Mobilização do conhecimento científico.
1981 – 1994	Limite dos sistemas, fraqueza do sistema de controle. Reconhecimento da diminuição do estoque pesqueiro.	Sistema de gestão a partir de regulação federal. Arranjos externos para resolver.	Mobilização das agências federais, estaduais e municipais para definição das normas. Presença de fiscais do governo.	Líder com forte legitimidade pelos pescadores. Bem articulado com os governos local e estadual.
1994 – 2000	Retirada dos fiscais. Novos conflitos relacionados ao desenvolvimento do turismo.	Sistema de gestão fraco aliando mobilização local e regulamentação estadual. Arranjos externos (para regras operacionais e conflitos).	Regulamentação Federal.	Prefeitura decide a abertura da barra.
2000-2011	Reconhecimento de uma nova crise, acirramento dos conflitos entre pescadores e atores extraterritoriais.	Gestão a partir de uma Unidade de Conservação (APA-BF). Arranjos externos (para regras operacionais e conflitos).	Cogestão.	APA-BF responsável pela abertura da barra. Proposta de reuniões com diferentes grupos de atores para decidir os critérios conjuntamente.

Fonte: Adaptado de Cerdan e Policarpo (2012).

A partir de 2000, com a criação da APA da Baleia Franca, esta Unidade de Conservação tornou-se responsável pela abertura da Lagoa, mas, ao longo do tempo, por inúmeras dificuldades (entre elas a de pessoal disponível), não foi possível cumprir esta atribuição adequadamente. Muitas tentativas foram realizadas para definir qual grupo de atores deveria ser responsável pela sua abertura, por meio de grupos de trabalho dentro do próprio Comitê Gestor da APA, mas problemas ainda continuavam a existir pelos conflitos existentes entre os grupos de atores (como, por exemplo, conflitos relacionados à criação de uma Reserva Extrativista na área, ao acesso a uma praia, até então de uso privado de um grupo empresarial e à implantação de uma fazenda de carcinicultura na região).

Em dezembro de 2009, a APA-BF e a Prefeitura Municipal de Ibituba formaram uma equipe técnica visando construir uma metodologia para a constituição de um Comitê Gestor de abertura da barra da Lagoa de Ibituba. Em duas reuniões esta equipe formulou uma proposta que foi apresentada à chefia da APA-BF e às secretarias municipais em janeiro de 2010. A pesca, os moradores, o turismo e o esporte configuravam os grupos de atores (setores) que deveriam compor esta comissão. Foram propostas seis reuniões: uma com instituições interessadas em inteirar-se do processo; quatro com os referidos setores, nas quais cada setor buscava consenso entre si e elegeu quatro representantes para compor a reunião final; e uma reunião final, onde se propôs a negociação social dos critérios de abertura da barra e definição do comitê gestor (ADRIANO, 2011). As reuniões, visando o diálogo entre os setores, foram realizadas durante o mês de fevereiro (próximo ao feriado de carnaval) e durante as eleições para a diretoria da Colônia de Pescadores, o que acirrou ainda mais os conflitos já existentes e promoveu o esvaziamento de algumas sessões.

A primeira reunião foi realizada apenas com representantes das diversas instituições que têm influência ou alguma responsabilidade para com a Lagoa. Nesta reunião, foi consenso entre todos que seria necessário considerar o conhecimento tradicional e o conhecimento científico para definições dos critérios. A reunião dos donos de pousadas e hotéis contou com uma baixa participação, possivelmente por falta de comunicação sobre as datas, e por isso foi marcada para um momento posterior.

A reunião com os pescadores também presenciou momentos tensos, porque na região já existe um conflito histórico entre grupos de pescadores (além da Colônia de Pescadores, existem mais duas associações, além do Fórum da Agenda 21 de Ibituba, que demonstra a divisão na qual se encontra este setor na área⁸) e por ser o momento de eleição do novo presidente – muitos pescadores recebem o seguro defeso (rendimento mensal pago para compensar períodos onde estão proibidos de pescar) para familiares que não estão vinculados à pesca, gerando a “necessidade” de defenderem a manutenção da estrutura da Colônia (ADRIANO, 2011). Os pescadores reivindicavam para si a definição dos critérios de abertura da barra, porque eles eram os interessados diretamente pelos recursos pesqueiros e porque, ao longo do tempo, sempre haviam sido eles, de uma maneira ou de outra, que haviam determinado quando, ou não, abri-la. Foi questionada também a legitimidade destas reuniões, pois para os pescadores eram eles quem tinham o direito de determinar a abertura e “*a Lagoa era deles*,

⁸ Atualmente, os pescadores artesanais da região estão organizados por meio de associações locais, em cada localidade, e por meio de uma associação maior que engloba todas as lideranças e representantes das associações locais. Por exemplo, a Associação de Pescadores da Comunidade de Ibituba (ASPECI) foi fundada em dezembro de 2003 e engloba 10 comunidades. Através da ASPECI, os pescadores participam do Fórum da Agenda 21 Local de Ibituba, criado em março de 2002, envolvendo as comunidades do entorno da Lagoa. Trata-se de um espaço de discussão e fortalecimento comunitário, composto por representantes de órgãos do poder público e da sociedade civil organizada, e por instituições cujas atividades influenciam, ou se dão, em seu entorno. A associação surgiu a partir do grupo de trabalho da Pesca deste Fórum (FILARDI, 2007; ADRIANO, 2011). Além da ASPECI, há também a Associação de Pescadores de Garopaba (APG), que inclui pescadores que pescam na Lagoa.

sempre foi”. Pela dificuldade em continuar com a reunião, esta também foi marcada para um momento posterior, mas somente com os representantes de cada grupo.

Interessantemente, no dia posterior à reunião com os pescadores, seria realizada a reunião com os moradores do entorno da Lagoa. Entretanto, estava presente apenas o grupo de pessoas não ligadas ao atual presidente da Colônia⁹, o que pode vir a demonstrar as redes e relações existentes na comunidade de Ibiraquera, que interferem diretamente na relação das pessoas em seus grupos sociais (ROSAR, 2007). Conforme as conclusões de Rosar (2007), esse exemplo reflete a permanência de clientelismo, lembrando que a colônia é a responsável pelo registro dos pescadores, e é através disso que se dá o acesso ao seguro defeso. Motivados pelo interesse em exercer sua profissão e ainda receber o seguro defeso, os pescadores se registram nas Colônias e, conseqüentemente, submetem-se às suas regulamentações. Geralmente, essa dominação passa a ser personalizada na figura do presidente da Colônia e seus representantes, os quais se utilizam desse poder para determinar autoritariamente o que podem, ou não, fazer seus associados (ROSAR, 2007). Além disso, a própria pressão familiar e comunitária conduz a privilegiar estas redes de proximidade e de redistribuição como, por exemplo, a fazer com que parentes recebam financiamentos, vantagens e cargos (SABOURIN, 2011).

Ou seja, esse tipo de dominação velada determina onde podem, ou não, participar, mas é uma lógica de organização hierárquica eminentemente vertical que se choca com a proposta de instituições participativas, havendo uma resistência à lógica da política da participação. Muitos políticos locais ou até técnicos podem ver esta prática como abuso de poder por parte do presidente da Colônia ou de seus representantes, mas a mesma situação pode ser verificada na política do Estado e na administração de muitos municípios. Com efeito, muitas vezes os atores fazem escolhas baseadas em informações incompletas e não conhecendo todas as alternativas possíveis e seus prováveis resultados. Muito de seu comportamento ainda é regido pelo oportunismo, visando apenas seu bem-estar em detrimento dos outros, e muitas das ações desses atores se dá com vistas a enganar os outros com os quais estão envolvidos em relacionamentos mais duradouros ou a tirar vantagens. O oportunismo de pessoas que podem dizer uma coisa e fazer outra coisa complica ainda mais o problema da incerteza em uma dada situação (ARMITAGE *et al.*, 2009). Entretanto, para além do oportunismo, também pode ser observada a escolha mútua de estratégias cooperativas, conduzindo a um padrão geral de reciprocidade. Neste sentido, cabe a pergunta já feita por Sabourin (2011): o clientelismo não poderia ser uma forma de autodefesa imune contra o pior que está por vir, a saber, a generalização da troca capitalista e a desumanização pela exclusão social? Ou, ainda, estas redes e relações estabelecidas não podem constituir-se como modos de contrapor-se às assimetrias de poder e hierarquias já existentes?

Buscando respostas para isso, por um lado, temos políticas públicas segmentadas de transferência de renda, como o seguro defeso, e a existência de uma crise na pesca artesanal causada pela diminuição dos estoques pesqueiros, em que antigos pescadores economicamente autônomos são transformados em consumidores assistidos e dependentes. Do outro lado, existe a chegada de novos atores extralocais na região, aumentando a diversidade de atividades econômicas existentes, cujos projetos de desenvolvimento colocados em prática pelos agentes governamentais dizem respeito à expansão do turismo de massa e à especulação imobiliária, excluindo social e economicamente as populações

⁹ Pela grande ausência dos moradores, esta reunião também acabou sendo marcada para outro momento.

tradicionais, fazendo-as buscar alternativas de renda, algumas delas de subemprego (muitos atores locais trabalham como prestadores de serviços da construção civil, alugam suas casas para a temporada de verão, ou fazem serviços domésticos em residências, ou em pousadas e trabalham no comércio). Finalmente, em nome da conservação ambiental, surgem organizações da sociedade civil ou do setor governamental com políticas e programas de conservação dos recursos comuns (como os florestais ou pesqueiros), inclusive impondo leis sem consultas às comunidades, impedindo que atividades, antes tradicionais, sejam, hoje, exercidas. Muitas delas acabam por expulsar atores locais e tradicionais de suas terras, e outras acabam por permitir que atores vindos de fora, com maior capital financeiro, possam comprar estas terras em nome da “conservação” ou da “geração de empregos”. Neste cenário, constatamos que as relações clientelísticas e solidárias estabelecidas entre estes atores, especialmente entre os pescadores e as associações e instituições que os representam, podem ser consequências dos arranjos de força e distribuição de poder no contexto onde estão inseridos, marcado por relações de troca, seja mercantil ou capitalista. Com o pouco que conseguem ter para lidarem com estes desafios, essas relações acabam por permitir sua reprodução social e econômica. Elas podem vir a impedir processos de gestão mais inclusivos e compartilhados, mas se apresentam também como uma forma de “defesa” às fortes assimetrias de poderes que ali são verificados.

Por fim, a última reunião aconteceu com os esportistas, ou seja, quem pratica *surf*, *kitesurf* e *windsurf* na região da abertura da barra. Ela contou com a participação de representantes das associações desses esportes, que inclui pessoas da comunidade e de fora dela. Em todas as reuniões, o consenso gerado entre todos os atores foi a necessidade de considerar o conhecimento dos pescadores sobre quando abrir a barra da Lagoa, pois, historicamente, eram eles os responsáveis por esta abertura.

Após todas as sessões terem sido realizadas, formou-se a primeira constituição do conselho gestor, que foi formado por: *Pesca*: Colônia de Pescadores Z13; *Esporte*: Associação de Surf de Imbituba; *Turismo*: pousadeiro e Diretor dos Assuntos de Turismo da ACIM; *Moradores*: Fórum Agenda 21 Local da Ibiraquera; *três representantes da Prefeitura Municipal de Imbituba*: Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (SEDURB), Secretaria de Agricultura e Pesca (SEAP), Secretaria de Desenvolvimento Regional – Norte (SDR/Norte); *três representantes da APA da Baleia Franca*; *um representante da Câmara de Vereadores* (Comissão de Agricultura e Pesca) e *três pescadores* com comprovada tradição de pesca na lagoa e experiência na abertura da barra (ADRIANO, 2011).

Depois de realizadas as reuniões entre os setores, a equipe técnica da APA se reuniu para sistematizar as informações obtidas durante as reuniões e para assim poder apresentar uma proposta de acordo para a reunião final que foi realizada com todos os outros setores (ADRIANO, 2011). Os dois critérios propostos para ordenar a abertura da barra da Lagoa de Ibiraquera foram amplamente discutidos, e ficou definido que: 1) quando o nível de água atingir a cota A e houver presença ou possibilidade de cardumes de peixes ou larvas de camarão nas proximidades da lagoa e a quadra de mar for favorável; e 2) quando o nível de água atingir uma cota B, maior do que a cota A, o Comitê Gestor se reunirá extraordinariamente e decidirá sobre uma abertura emergencial.

Analisando todas as reuniões e os acontecimentos derivados delas, e com base nisso, é possível categorizar os diversos atores sociais que têm interesse na abertura da barra da Lagoa de Ibiraquera

(Quadro 4). Nesta tipologia, é necessária uma análise normativa de influência, importância de poder e legitimidade, já que um grupo de atores pode perceber a realidade de uma situação muito diferentemente de outros grupos. De acordo com Brown, Tompkins e Adegger (2002), propomos a seguinte categorização:

- a) *Atores primários*: têm pouca influência sobre os resultados das tomadas de decisões, mas seu bem-estar é importante para os responsáveis pelas decisões. Têm claras e legítimas reivindicações e urgência na resolução de seus problemas.
- b) *Atores secundários*: podem influenciar decisões porque são predominantemente responsáveis pelas decisões e estão engajados nelas. Eles são, relativamente, sem importância e seu bem-estar não é prioridade, mas é importante lembrar que este grupo é também de atores sociais. Podem vir a transferir sua legitimidade para outros grupos.
- c) *Atores externos*: são aqueles indivíduos ou grupos que podem exercer uma influência significativa sobre os resultados de uma decisão. Podem ser poderosos sem motivação num problema ou serem grupos legítimos sem poder ou demanda urgente, ou grupos com necessidades urgentes, mas sem poder e legitimidade.

Quadro 4: Atores sociais de acordo com sua importância e influência relativa na abertura da barra da Lagoa de Ibiraquera

<i>Primários</i>	<i>Secundários</i>	<i>Externos</i>
habitantes que vieram de fora)	APA-BF	Empreendedores da construção civil
Pescadores da Lagoa	Prefeitura municipal	Hoteleiros e pousadeiros
Turistas	Secretarias municipais	ONGs
Esportistas	Colônia de pescadores	Universidades
Pousadas e restaurantes do entorno da Lagoa	Diversas associações da sociedade civil	Poder público (âmbito estadual e municipal)
	Fórum da Agenda 21 da Lagoa de Ibiraquera	

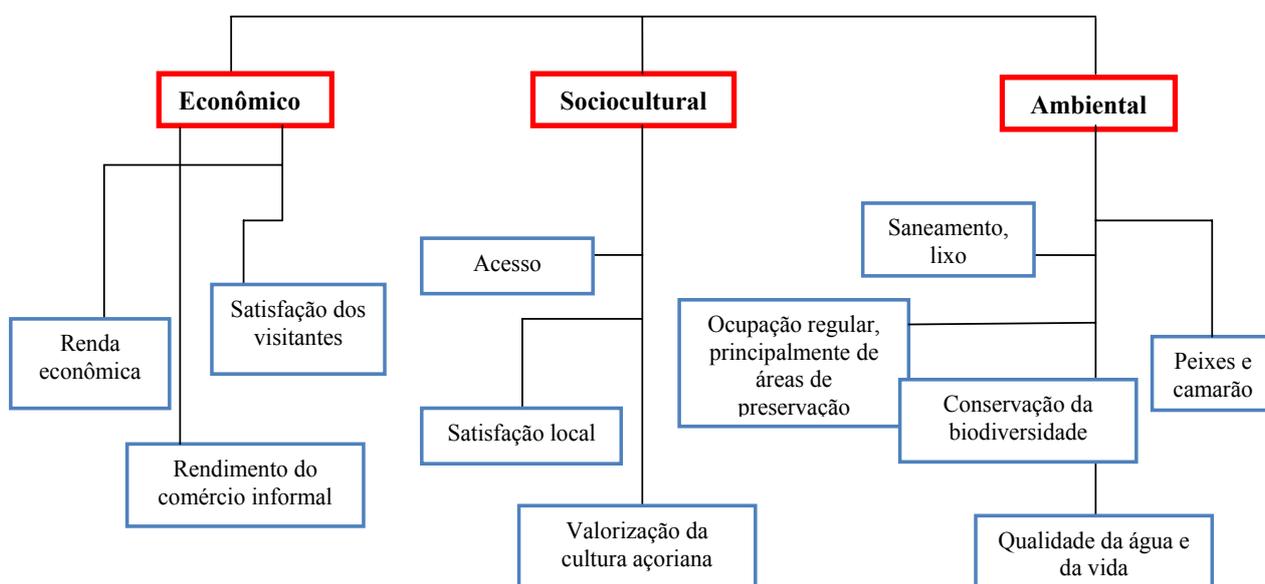
Fonte: elaboração própria, 2012.

A partir da caracterização destes grupos principais de atores, podemos delinear alguns conflitos que existem na área e que foram percebidos durante as reuniões, permeando de forma latente todas elas: conflitos históricos envolvendo pescadores locais, muitas vezes ligados a grupos de famílias que tradicionalmente habitavam a região; conflitos relacionados ao uso de diferentes petrechos de pesca (como entre tarrafeiros e aqueles que utilizam redes) ou entre pescadores profissionais e pescadores amadores; perda de espaços usados na pesca; fiscalização da pesca deficiente; presença de pescadores “de fora” na Lagoa; mudanças de valores e transformações culturais; apropriação de áreas públicas; construções irregulares; poluição hídrica e desrespeito aos nativos da área pelos novos habitantes,

com alterações inclusive no modo de vida das comunidades. Sucintamente, podemos afirmar que existem conflitos entre todos os grupos. Uns são mais acentuados, especialmente no que se refere ao turismo e pescadores/moradores ou esportistas e pescadores, e outros são mais velados, como entre os pescadores da Lagoa ou entre os esportistas nativos e “de fora”.

Entretanto, durante as reuniões de negociação da abertura da barra da Lagoa de Ibraquera, evidenciou-se também uma tomada de consciência, por parte dos atores locais, dos impactos das suas próprias atividades. De modo geral, os principais problemas ambientais revelados pelos atores foram relacionados: i) à especulação imobiliária e ao uso do solo; ii) à mineração; iii) aos conflitos relacionados à gestão da pesca; e iv) ao saneamento e poluição das águas. Como consequência disso, alguns critérios foram considerados muito importantes, a fim de identificar os problemas que existem na área (Figura 1)

Figura 1: Gestão da abertura da barra da Lagoa de Ibraquera



Fonte: elaboração própria, 2012.

Todos os atores devem estar envolvidos na definição de critérios e, pelo menos, constatou-se uma preocupação neste sentido durante as reuniões. Além disso, mesmo existindo diferentes interesses no recurso e apesar de haver uma diversidade de critérios importantes que deveriam ser considerados para a definição de quando abrir, ou não, a barra da Lagoa (Quadro 5), o mais importante foi a manutenção da qualidade da água e dos organismos vivos, o que denota que a qualidade de um recurso natural é importante para todos e que a busca por este objetivo pode ser uma forma de promover o diálogo entre diferentes atores, promovendo a busca por estratégias de regulação ambiental e de construção de consenso. Dessa forma, pode-se aumentar a mobilização local em torno da resolução de problemas e estabelecer limites ambientais para seu uso e acesso.

Quadro 5: Critérios definidos para a gestão da abertura da barra da Lagoa de Ibiraquera

<i>Critério</i>	<i>Sub-critério</i>	<i>Medida/Base de cálculo</i>
<i>Critério econômico</i>	Benefícios macroeconômicos do turismo em Imituba	Renda do turismo x multiplicador econômico
	Benefícios do turismo para a comunidade local	Consumo excedente do usuário recreativo
	Benefícios do setor informal	Mudanças nos benefícios do setor informal
<i>Critério sociocultural</i>	Satisfação local no turismo	Qualidade dos trabalhos adicionais x proporção de trabalhos para os moradores do entorno da Lagoa
	Custos de acesso local para a Lagoa de Ibiraquera	Mudanças nos custos de acesso à Lagoa e para a recreação e extração para fins de subsistência
	Valorização da cultura açoriana	Permanência de tradições, de respeito à cultura
<i>Critério ambiental</i>	Qualidade da água e da vida	Concentração de nutrientes, saúde dos moradores, saneamento básico, coleta de lixo
	Ocupação regular de áreas de preservação	Controle de construções, e impedir as que forem irregulares
	Conservação da biodiversidade	Preservação das espécies
	Peixes e camarões	Controle do período da pesca

Fonte: elaboração própria (2012).

De acordo com Brown, Tompkins e Adegger (2002), a partir do momento em que se identificam os diversos atores sociais, seus diferentes interesses, visões, conhecimentos e valores envolvidos no sistema de gestão, identificam-se os problemas e se definem os critérios, seria possível harmonizar diferentes usos do recurso e conflitos dele decorrentes, contribuindo para as tomadas de decisão no sistema de gestão. Desse modo, haveria a promoção da aprendizagem social, a fim de superar as existentes barreiras de comunicação de um sistema de gestão convencional e encorajamento dos diferentes atores sociais a interagirem e a usarem os seus conhecimentos para tomarem decisões sobre a gestão de um determinado recurso natural. No caso da experiência aqui apresentada, ocorreu um processo de aprendizagem para os diferentes atores, sejam institucionais, governamentais, locais ou extralocais, ou do setor técnico científico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A região da Lagoa de Ibiraquera experimentou diversas mudanças no sistema de gestão dos recursos naturais e no sistema socioeconômico local ao longo dos anos. Entre os “nativos” dessa

região, principalmente açorianos, há um conhecimento entre eles que dispensa a reputação, pois praticamente todos conhecem todos. Existe compartilhamento de algumas ideias sobre como as coisas são e como elas devem ser, eles tem um conjunto comum de categorias com as quais definem o mundo ao redor deles e compartilham uma definição de coisas boas e ruins da vida (BAILEY, 1971). Deste ponto de vista, a comunidade de Ibiraquera é um conjunto de valores compartilhados e categorias. Com a chegada de outros moradores e de outros atores com valores e categorias diferentes isso mudou, cristalizando-se novas identidades (GOLDMAN, 2006). Novas relações de poder foram estabelecidas, o que por muitas vezes gerou – e ainda gera – a exclusão social, política e econômica destes nativos, muitas vezes tomados na arena política como passivos, manipuláveis, desinformados e alheios – o que na realidade não é verdade, pois, num jogo político, como afirma Goldman (2006), existem pontos de convergência dos interesses dos poderosos e dos eleitores, sempre existindo um jogo de trocas e apoios recíprocos que deve gerar um resultado positivo para ambos os lados. A confiança também é difícil de ser construída, mas pode ser destruída rapidamente, como resultado de mudanças súbitas de regulamentos e restrições entre os atores, ou falha no cumprimento de um acordo feito anteriormente por eles.

Pelas complexas interações sociais existentes, verificou-se que os padrões conflituosos de interação envolvendo a rede de atores sociais presente na região de Ibiraquera estão diretamente relacionados às deficiências do sistema de fiscalização do cumprimento dos arranjos institucionais embutidos no sistema de gestão e na inadequação de muitos desses arranjos para a atual conjuntura econômica, política, social e ambiental da região. E o bom funcionamento deles e da relação entre arranjos institucionais, atores e coalizões sociais, vem a mediar a relação entre o capital natural e as dinâmicas territoriais e seus efeitos. Ou seja, num cenário marcado por resistências e até pela incapacidade das diversas instituições no sentido da integração de esforços, com regras formais definidas do tipo *top-down*, produzindo ações de “cima para baixo”, fragmentadas e setorializadas, sem consultas confiáveis às comunidades locais e desconsiderando sistematicamente as especificidades regionais e locais, provavelmente teremos consequências negativas para a gestão de um recurso, dificultando o diálogo e a negociação de conflitos entre os diferentes atores.

Também se verificou que, para além dos conflitos, existem também estratégias de cooperação entre os atores, que estabelecem relações permeadas por assimetrias de poderes. A cooperação envolve uma relação de troca, caracterizada por uma certa duração e pela desigualdade entre as partes. São trocados recursos e trunfos, diferentes e desiguais, que cada um dos diversos atores possui e que outros precisam para realizar seus projetos coletivos ou individuais. A troca é regida por regras, sempre vantajosas, para aqueles com melhores trunfos, tornando conflitual qualquer esforço de cooperação. No caso das regras formais, elas são produtos de uma relação de forças que influenciam as instituições reguladoras e a sociedade de forma mais ampla.

Considerando as reuniões para a definição dos critérios de abertura da barra da Lagoa de Ibiraquera e os fatos que ali ocorreram, podemos considerar estes momentos como espaços-laboratórios para entender as tensões, os conflitos existentes e as representações dos atores locais. No entanto, também se constatou a falta de agentes melhor formados, capazes de gerenciar conflitos, sensíveis à busca de equidade e que ainda trabalham sob o viés preservacionista e com ações de cunho tecnoburocrático e

autoritário. São agentes, entretanto, que têm visões fortemente controvertidas sobre como promover o uso do capital natural nos processos de crescimento econômico, com pouca experiência de implantação de processos participativos, os quais demandam, necessariamente, um histórico de acertos e erros. Existem fortes relações de dominação e de redes de solidariedade e clientelismo entre os moradores da região, o que também dificulta processos participativos e integrados de gestão. Também se encontra resistência em aceitar novos processos institucionais que fujam dos processos tradicionais de gestão ou ainda de novas instituições que venham a dialogar e colocar em discussão as estruturas estabelecidas há muito tempo na área; os interesses econômicos ainda predominam fortemente sobre os interesses de conservação dos recursos (daí existir questionamento sobre o próprio papel da APA-BF por parte de alguns atores). Existem ainda muitas políticas públicas fragmentadas em curso, o que dificulta colocar em prática esse diálogo mais amplo entre os diferentes atores ou, ainda, que pode causar choque entre propostas de gestão dos recursos de uso comum. Além disso, foi possível constatar que existe uma incipiente participação da população local nos processos decisórios; falta de confiança entre os atores, principalmente aqueles responsáveis pelas tomadas de decisão e ausência de diálogo horizontal entre conhecimento científico e conhecimento ecológico tradicional.

Sob a ótica da análise *trade-off*, constatou-se que há indicações de que é possível pensar uma nova forma de gestão, integrada e participativa, permitindo um processo de aprendizagem institucional e de negociação de conflitos por meio de mecanismos internos que reconheçam a diversidade de atores e a heterogeneidade das comunidades locais, possibilitando a elaboração de novas políticas públicas e de sistemas alternativos de gestão. Para ter sucesso nestes tipos de sistemas alternativos, cada ator implicado no processo precisa desejar um melhor sistema de gestão para aquilo que constitui seu patrimônio comum. É preciso alcançar todos os atores sociais, tanto individuais quanto coletivos, e também seus interesses, pois grupos homogêneos com interesses claros e iguais não existem, eles são regidos por relações clientelísticas e de poderes desiguais, e assumem papéis diferenciados no ambiente social, dispendo de representações e de “pesos” diferenciados no contexto da negociação. Assim, para que ocorra uma estratégia de gestão bem sucedida, ela precisa, necessariamente, ser baseada na ação coletiva, havendo a necessidade de construção social, legitimidade e equidade de instituições costeiras e de decisões sobre os recursos. É essencial também que estes atores tenham plena confiança nos processos de tomada de decisão, nas instituições e nos indivíduos que tomam e implementam estas decisões, nas instituições que definem e fazem valer as leis, e nos canais de comunicação, para que o conhecimento seja compartilhado e legitimizado. As informações devem ser disponibilizadas facilmente e para o maior número de atores possíveis, e as regras formuladas em conjunto (tomadores de decisão, usuários dos recursos, agentes governamentais, técnicos, sociedade civil organizada), possibilitando a discussão entre as partes e a busca pela negociação de conflitos.

Estas são diretrizes importantes, pois por meio delas surgem objetivos estratégicos compartilhados pelos atores. Trata-se de uma concepção da decisão pensada como resultado do processo de interação entre os atores individuais e/ou coletivos (WEBER, 2002). E, para desenvolver regras, instituições e incentivos, são necessários arranjos sociais que estimulem a flexibilidade e a inovação, considerando as dinâmicas de poder inerentes a novos arranjos institucionais e as relações estabelecidas, mesmo que assimétricas, entre os diferentes atores. Assim, são necessárias novas instituições, incluindo novas

legislações e novas políticas, a reorganização do governo e da sociedade civil, e o estabelecimento de novas parcerias entre organizações.

Portanto, a partir da análise das reuniões de definição de critérios da abertura da barra da Lagoa de Ibiraquera, podemos afirmar que estas estratégias inovadoras que promovem a colaboração e a aprendizagem estão emergindo, ainda que timidamente, e contribuem para a construção da confiança e a formação de redes sociais de pesquisadores, comunidades e formuladores de políticas. Desse modo, entendendo e negociando os conflitos por meio da confiança, da legitimidade, da cooperação e do respeito entre os diversos usuários de um mesmo recurso e outros atores responsáveis pelas tomadas de decisão, é possível um sistema de gestão que seja, ao mesmo tempo, integrado e participativo, mediado por instituições e sustentável no longo prazo.

Negotiating conflict: analysis of the case management of the opening bar of Ibiraquera Lagoon, Santa Catarina

ABSTRACT

This paper aims at analyzing the conflict surrounding the opening bar of Ibiraquera Lagoon, Santa Catarina, in order to evaluate to which extent the proposal of a new way of management, mobilizing new interrelations between different institutions and agents, can be effective in the negotiation of conflicts, be them implicit or explicit, related to the management of a common-pool natural resource. The theoretical and methodological framework used in this study is that of the integrated and shared management of common-pool natural resources theory, whose methodology concerns the trade-off analysis. Concerning the main results, it is possible to consider that this space open by this new proposal was a moment of awareness of the environmental impact of its activities by the different agents, it increased local mobilization towards problem solving, it promoted learning between different agents, by raising awareness of the existing problems and the legal means of attempting to solve them, and it stimulated a collective dynamics of reflection and definition of the rules of resource usage. However, some difficulties are still present through the political culture of cronyism in the population involved in the participative processes, marked by the low level of organization and representation by the political culture of the agencies responsible for the management that have a history marked by the preservationist bias and actions of techno-bureaucratic and authoritative nature; little experience in the implementation of participative processes, that demand, necessarily, a history of hits and misses; and by the institutional designs of participative spaces that do not effectively foster participative processes.

Key-words: Shared management. Integrated management. Common-pool. Natural resources. Trade-off analysis. Socio-environmental conflicts. Ibiraquera Lagoon.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIANO, J. *Rumo ao ecodesenvolvimento na zona costeira catarinense: estudo de caso sobre a experiência do Fórum da Agenda 21 local da Lagoa de Ibiraquera, no período de 2001 a 2010*. 2011. Dissertação (Mestrado em Sociologia) Centro de Filosofia e Ciências Humanas - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

- ARMITAGE, D. R.; PLUMMER, R.; BERKES, F.; ARTHUR, R. I.; CHARLES, A. T.; DAVIDSON-HUNT, I. J.; DIDUCK, A. P.; DOUBLEDAY, N. C.; JOHNSON, D. S.; MARSCHKE, M.; McCONNERY, P.; PINKERTON, E. W.; WOLLENBERG, E. K. Adaptive Co-Management for Social–Ecological Complexity. *Front Ecol Environ*. Washington, DC, v. 7, n. 2, p. 95–102, mar. 2009. Disponível em: <http://www.esajournals.org/doi/abs/10.1890/070089> Acesso em: 12 abr. 2010.
- BAILEY, F. G. *Gifts and Poison: the politics of reputation*. Oxford: Basil Blackwell, 1971.
- BEBBINGTON A.; OSPINA, P.; RAMIREZ, E. *Desarrollo territorial, sustentabilidad ambiental y coaliciones extra – territoriales: proyecto de investigación temática*. Santiago: Rimisp, 2011.
- BERKES, F. *Sacred Ecology: Traditional Ecological Knowledge and Resource Management*. Ann Arbor: Taylor & Francis, 1999.
- BERKES, F. Sistemas sociais, sistemas ecológicos e direitos de apropriação de recursos naturais. In: VIEIRA, P. F.; BERKES, F. e SEIXAS, C. S. *Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências*. Florianópolis: APED & SECCO, 2005. p. 47-72.
- BERKES, F. Conexões institucionais transescalares. In: VIEIRA, P. F.; BERKES, F.; SEIXAS, C. S. *Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências*. Florianópolis: APED & SECCO, 2005. p. 293-332.
- BERKES, F.; FOLKE, C.; GADGIL, M. *Tradicional ecological knowledge, biodiversity, resilience and sustainability*. In: PERRINGS, C. A.; MÄLER, K. G.; FOLKE, C.; HOLLING, C. S.; JANSSON, B. O. (Eds.). *Biodiversity Conservation: problems and policies*. Norwell: Kluwer Academic Publishers, 1995. p. 269-287.
- BONNAL P.; KATO K. *Análise comparativa de políticas públicas de desenvolvimento territorial*. Relatório final. OPPA/CPDA/UFRRJ. Brasília: IICA, 2010.
- BOUAMRANE, M.; ANTONA, M. Do ecodesenvolvimento à gestão viável de recursos renováveis: o exemplo das agro-florestas na Indonésia. In: VIEIRA, P. F.; RIBEIRO, M. A.; FRANCO, R. M. e CORDEIRO, R. C. (Orgs.). *Desenvolvimento e meio ambiente no Brasil: a contribuição de Ignacy Sachs*. Porto Alegre: Pallotti; Florianópolis: APED, 1998.
- BRASIL. *Decreto nº 5.300 de 7 de dezembro de 2004*. Regulamenta a Lei no 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm . Acesso em: 01 jul. 2011.
- BROWN, K. Innovations for conservation and development. *The Geographical Journal*, Londres, v. 168, n. 1, p. 6-17, mar. 2002.
- BROWN, K.; TOMPKINS, E. L.; ADGER, W. N. *Making Waves: Integrating Coastal Conservation and Development*. 2 ed. Londres: Earthscan, 2002.
- CARLSSON, L.; BERKES, F. Co-management: Concepts and Methodological Implications. *Journal of Environmental Management*. [S.L.]: Elsevier, v. 75, p. 65-76, 2005.
- CARDOSO, E. S. *Pescadores artesanais: natureza, território, movimento social*. 2001. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia Física, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- CAZELLA, A. Contribuições metodológicas da sócio-anthropologia para o desenvolvimento territorial sustentáveis. *Revista Eisforia*, Florianópolis, v. 4, n. especial, p. 225-247, 2006.
- CERDAN, C.; VIEIRA, P. F.; VIVACQUA, M.; POLICARPO, M. A.; VELLOSO, C.; RUIVO, A. P.; CAPELLESSO, A.; ADRIANO, J.; ARAUJO, G. P.; PINHEIRO, S. L. *Informe parcial de investigación: Desarrollo territorial sustentável en la zona costera Del Estado de Santa Catarina – Brasil: definición de estrategias integradas y basadas en la valorización de la identidad cultural de las comunidades pesqueras tradicionales*. Santiago: Rimisp, 2009.
- CERDAN, C.; VIEIRA, P. F.; POLICARPO, M. A.; VIVACQUA, M.; CAPELLESSO, A.; RODRIGUES, H. C.; MARTINEL, B.; LESAGE, A.; SCHMIDT, K.; BEBER, C.; MEYNARD, F.; RUIVO, A. P.; FERREIRA, M. A.; PINHEIRO, S. L. *Valorização dos ativos culturais e naturais das comunidades rurais e desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira do Estado de Santa Catarina/Brasil*. Santiago: Rimisp, 2010.

- CERDAN, C.; VIEIRA, P. F.; POLICARPO, M. A.; VIVACQUA, M.; CAPELLESSO, A.; RODRIGUES, H. C.; MARTINEL, B.; CORDEIRO, E.; LESAGE, A.; MEYNARD, F.; RUIVO, A. P.; ADRIANO, J.; PEREIRA, M. L.; FERREIRA, M. A. *Desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira do Estado de Santa Catarina Brasil*. Documento de Trabajo n. 87. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago: Rimisp, 2011.
- CERDAN, C.; POLICARPO, M. A. *Atores extra territoriais e novas formas de regulação ambiental na zona costeira de Santa Catarina (Brasil)*. Santiago: Rimisp, 2012.
- DIEGUES, A. C. *A interdisciplinaridade nos estudos do mar: o papel das ciências sociais*. Conferência proferida na XV Semana de Oceanografia, Instituto Oceanográfico da USP, Outubro, 2003. Disponível em: <<http://www.usp.br/nupaub/interdis.pdf>> Acesso em: 27 mar. 2010.
- FAVARETO, A. *Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil*. Documento de Trabajo n. 26. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago: Rimisp, 2009.
- FENNY, D. Frameworks for Understanding Resource Management on the Commons. In: POMEROY, R. S (Ed.). *Community Management and Common Property of Coastal Fisheries in Asia and the Pacific: Concepts, Methods and Experiences*, 45. Manilla: ICLARM, 1994. p. 20-33.
- FILARDI, A. C. *Diagnóstico da pesca artesanal marinha do município de Garopaba (SC): potencialidades e obstáculos para a gestão adaptativa para o ecodesenvolvimento*. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.
- GADGIL, M.; OLSSON, P.; BERKES, F; FOLKE, C. Exploring the Role of Local Ecological Knowledge in Ecosystem Management: Three Case Studies. In: BERKES, F. COLDING, J.; FOLKE, C. (Eds.). *Navigating Social-ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 189-209.
- GOLDMAN, M. *Como funciona a democracia: uma teoria etnográfica da política*. Rio de Janeiro: Sette Letras, 2006.
- GODARD, O. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (Orgs.). *Gestão de recursos renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez, 2002. p. 201-266.
- KALIKOSKI, D. C.; LAVKULICH, L. An Analytical Framework for the Analysis of a Co-management Arrangement for Conservation of Coastal Resources: the Forum of the Estuary of the Patos Lagoon in Southern Brazil. In: VIEIRA, P. F. (Org.). *Conservação da diversidade biológica e cultural em zonas costeiras: enfoques e experiências na América Latina e no Caribe*. Florianópolis: APED, 2003. p. 403-426.
- MACEDO, H. S. *Processos participativos na gestão de áreas protegidas: estudos de caso em unidades de conservação de uso sustentável da zona costeira do sul do Brasil*. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.
- MORIN, E.; KERN, A. B. *Terra-Pátria*. Porto Alegre: Sulina, 2002.
- NORTH, D. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, Pittsburgh, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.
- OAKERSON, R. J. Analyzing the Commons: a Framework. In: BROMLEY, D. W. (Ed.). *Making the Commons Work: Theory, Practice and Policy*. San Francisco: ICS Press, 1992. p. 41-59.
- REBOUÇAS, G. N.; M., FILARDI, A. C. L.; VIEIRA, P. F. Gestão integrada e participativa da pesca artesanal: potencialidades e obstáculos no litoral do Estado de Santa Catarina. *Ambiente e Sociedade*, v. IX, n. 2, p. 83-104 jul./dez. 2006.
- ROSAR, D. B. *Gestão participativa e política substantiva: duas formas de ação política coexistentes em Ibraquera (Imbituba/Garopaba – SC)*. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.
- SABOURIN, E. *Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

_____. Paternalismo e clientelismo como efeitos da conjunção entre opressão paternalista e exploração capitalista. *Estudos em Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 5-29, 2011.

SEIXAS, C. S. Abordagens e técnicas de pesquisa participativa em gestão de recursos naturais. In: VIEIRA, P. F.; BERKES, F.; SEIXAS, C. S. (org.). *Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências*. Florianópolis: APED, 2005. p. 73-105.

SEIXAS, C. S.; BERKES, F. Mudanças socioecológicas na pesca da lagoa de Ibiraguera, Brasil. In: VIEIRA, P. F.; BERKES, F.; SEIXAS, C. S. (org.). *Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências*. Florianópolis: APED, 2005. p. 133-146.

SINGH, S. Some Critical Issues in Community Participation. In: VIEIRA, P. F. (org.). *Conservação da diversidade biológica e cultural em zonas costeiras: enfoques e experiências na América Latina e no Caribe*. Florianópolis: APED, 2003. p. 75-113.

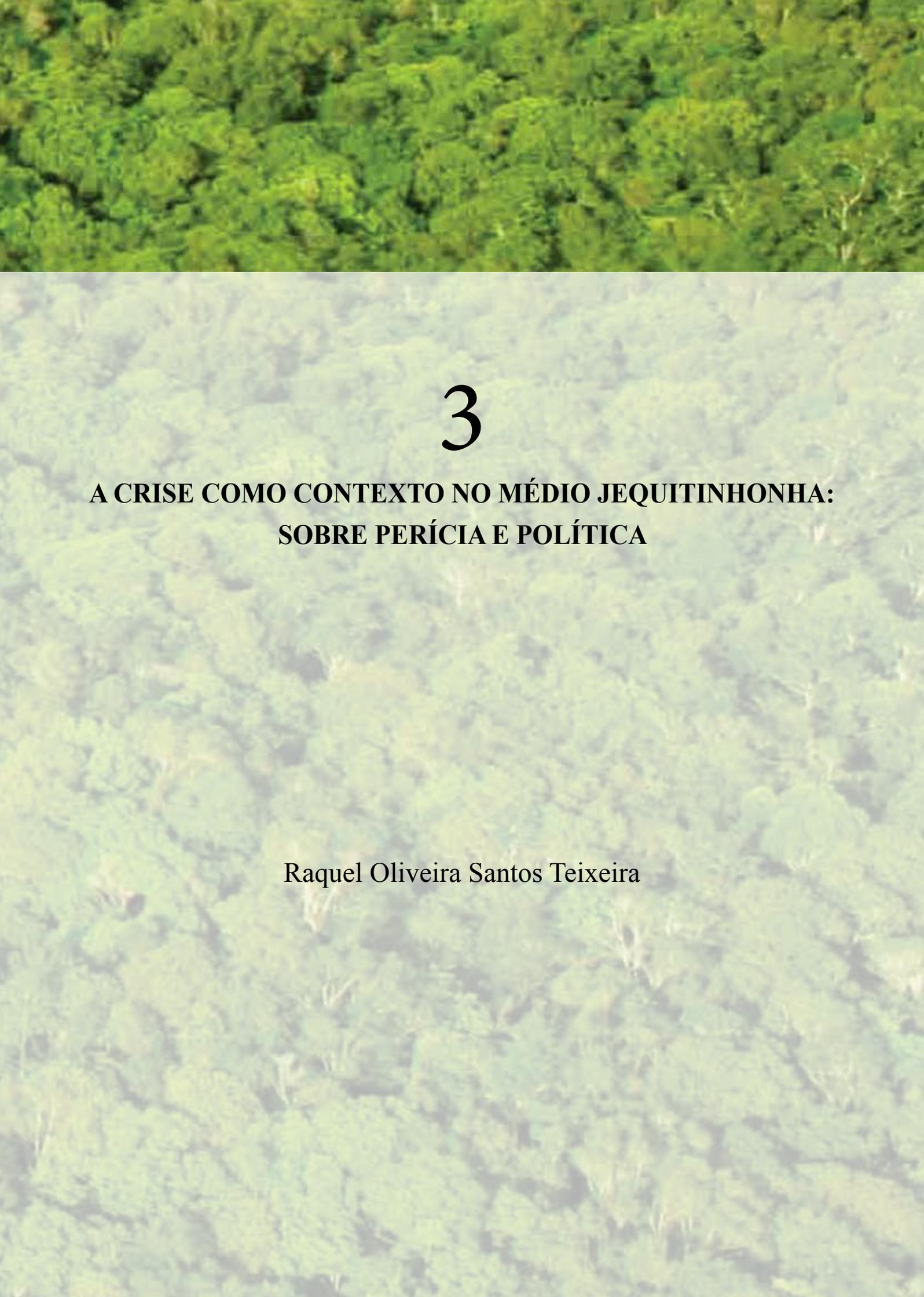
VIEIRA, P. F. Gestão de recursos comuns para o ecodesenvolvimento. In: VIEIRA, P. F.; BERKES, F.; SEIXAS, C. S. (org.). *Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências*. Florianópolis: APED, 2005. p. 333-377.

_____. Conclusões. In: VIEIRA, P. F.; BERKES, F.; SEIXAS, C. S. (org.). *Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências*. Florianópolis: APED, 2005, p. 379-405.

VIEIRA, P. F.; WEBER, J. Introdução geral: sociedades, natureza e desenvolvimento viável. In: VIEIRA, P. F. e WEBER, J. (orgs.). *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 17-49.

VIVACQUA, M. *Conflitos socioambientais no litoral de Santa Catarina: o caso da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2005.

WEBER, J. Gestão de recursos renováveis: fundamentos teóricos de um programa de pesquisas. In: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (Orgs.). *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 115-146.



3

A CRISE COMO CONTEXTO NO MÉDIO JEQUITINHONHA: SOBRE PERÍCIA E POLÍTICA

Raquel Oliveira Santos Teixeira

A CRISE COMO CONTEXTO NO MÉDIO JEQUITINHONHA: SOBRE PERÍCIA E POLÍTICA

Raquel Oliveira Santos Teixeira*

RESUMO

O artigo analisa o conflito vivenciado pelas comunidades ribeirinhas residentes à jusante da barragem de Irapé no que se refere às alterações provocadas em seu modo de vida a partir da instalação da usina hidrelétrica no Rio Jequitinhonha. Compreende-se que as mudanças não são vivenciadas como um episódio crítico, mas como uma “desordem crônica” ou “*crise como contexto*” (VIGH, 2008). Dois eixos de análise são desenvolvidos. O primeiro se refere à abordagem das narrativas que se desenvolvem no terreno da crise, examinando como o corpo se torna parâmetro da mudança para os ribeirinhos e como as narrativas sobre doença, falência, morte e perda se multiplicam. Sugere-se o vínculo entre as narrativas de doença e as tecnologias do *self*, conforme examina Veena Das (2003), associando essa narratividade ao jogo das relações de poder e à possibilidade da resistência num quadro em que se inscrevem múltiplas estratégias de governabilidade. O segundo eixo de análise trata das relações entre risco, conhecimento e poder, problematizando a não exterioridade entre a dinâmica argumentativa da distribuição dos riscos e a dinâmica de (re)produção do espaço social.

Palavras-chave: Crise. Risco. Perícia.

* Pesquisadora do GESTA (Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais) da Universidade Federal de Minas Gerais, vinculado ao Departamento de Sociologia e Antropologia. A autora também integra o corpo discente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia como doutoranda e seu projeto de tese se encontra em desenvolvimento sob orientação da Profa. Andréa Zhouri. E-mail: raqueloliveira2002@gmail.com

INTRODUÇÃO

“Como realidades sociais específicas dirigem a análise em diferentes direções, modelando a construção de um caso? E como as experiências durante o trabalho de campo emergem na formação do caso subsequente?” As duas perguntas introduzem um artigo de Norman (2008, p. 227) em seu esforço de aplicar a análise de casos desdobrados para a compreensão da dinâmica social em que se vêem envolvidos os refugiados de Kosovo na Suécia. Sua estratégia analítica equivale a expor dois casos a fim de compor uma descrição etnográfica que nos possibilite apreender os processos cotidianos que resultam no “tornar-se” e no “ser” um refugiado, através do encontro desses indivíduos com as políticas classificatórias que os constituem como categoria e experiência social singulares (NORMAN, 2008).

A iniciativa de Norman (2008), que consiste em descrever as sequências de eventos do trabalho de campo que dirige suas reflexões, impulsiona-nos a empreender um esforço semelhante. O intuito é apresentar duas séries ou encadeamento de eventos, ressaltando as experiências que fundamentam nossas observações acerca do conflito atualmente vivenciado pelas comunidades ribeirinhas do Médio Jequitinhonha, no que tange às modificações na qualidade da água do rio após a instalação da barragem de Irapé.

A partir do encadeamento dessas experiências, espera-se discutir as múltiplas facetas do conflito, evidenciando as mútuas implicações entre poder e conhecimento nessas disputas sociais correntes. Assinalamos, assim, a centralidade da questão do poder para a compreensão dos conflitos ambientais contemporâneos, problematizando as formas locais de resistência.

Cena 1 – Entre pares: teorizando o risco

Devem ser 15h30min da tarde, estou em sala de aula, a discussão corre em torno das palavras de Giddens em seu texto “As revoluções sociais de nosso tempo” (1995). O seminário dá continuidade a uma série de discussões iniciada com os trabalhos de Beck sobre a “sociedade de risco” e de Beck e Giddens acerca da modernização reflexiva. Para mim, particularmente, as palavras do sociólogo inglês produzem novamente uma espécie de inquietação, primeiramente ao ressaltar que os perigos derivados dos riscos da alta modernidade “afetam potencialmente a todos” (GIDDENS, 1995, p. 93) e, em seguida, na assertiva de que tais riscos “estão um tanto distantes de nossas vidas individuais. Por mais urgentes que possam de fato ser, na maioria dos assuntos da vida cotidiana eles parecem remotos” (GIDDENS, 1995, p. 94). Na página anterior do meu caderno, os últimos registros destacam duas afirmações de Beck selecionadas há duas semanas: “situações de risco não são situações de classe” (BECK, 2010, p. 47) e, logo em seguida, “situações de classe e situações de risco se sobrepõem” (BECK, 2010, p. 49). A inquietação crescente me remete à lembrança dos acontecimentos passados há uma semana durante o trabalho de campo nas margens do rio Jequitinhonha.

Cena 2 – Entre eles: risco e alteridade

Recuamos cronologicamente sete dias, devem ser quase 17:00 horas, estamos na comunidade de Marimbondo, município de Virgem da Lapa, no Médio Jequitinhonha. A localidade dista a pouco mais de 20 quilômetros da sede do município, mas o acesso é dificultado pelas estradas não pavimentadas e pelas encostas íngremes que caracterizam o Vale, as quais é preciso descer para chegar às casas dos moradores, localizadas às margens do rio. Não é nossa primeira visita. Os primeiros encontros, no ano de 2002, foram motivados pelo trabalho de extensão universitária que procurava prestar assessoria às famílias atingidas pela construção da usina hidrelétrica de Murta, que as ameaçava com o deslocamento compulsório. Posteriormente, em 2005, as visitas versavam em torno da pesquisa e da condução de nossas atividades de extensão relacionadas à implantação de cisternas de captação de água de chuva, dadas as dificuldades de abastecimento de água numa região de semiárido. Na comunidade de Marimbondo vivem aproximadamente quarenta famílias, as quais se dedicam à lavoura e à criação de gado. Não há saneamento básico e tampouco fornecimento de água tratada, as famílias utilizam a água proveniente do rio Jequitinhonha na qual observam muitas alterações, desde a instalação de outra barragem hidrelétrica à montante. Quanto à infraestrutura coletiva, há somente uma escola municipal e uma creche abandonada construída pela APRISCO¹.

Da beirada da cerca visualizo um casal e dois jovens ajudantes preparando blocos de adobe no quintal da casa. Da cerca anunciamos nossa entrada, aproximamo-nos e uma senhora segue ao nosso encontro. Somos convidados a entrar, ela se desculpa pelo seu estado; as mãos, braços e pernas estão embebidos em barro utilizado no preparo do adobe. Iniciamos nossa apresentação à senhora e seu esposo, explicando-lhes o motivo de nossa chegada. Compúnhamos uma equipe cuja viagem à localidade era, então, parte de uma intimação judicial. Há cinco anos, havíamos apresentado ao Ministério Público Federal as queixas dos lavradores ribeirinhos sobre as alterações na qualidade da água do rio, para muitos, sua única fonte de abastecimento, comprometida após o enchimento do reservatório da usina hidrelétrica de Irapé (localizada à montante).

Há cinco anos, portanto, já havíamos visitado essas comunidades, havíamos coletado os depoimentos desses moradores, realizado registro fotográfico e em áudio, bem como havíamos procedido à coleta de amostras de água para a análise no laboratório mais próximo, na regional da Companhia de Saneamento do Estado, no município de Salinas. Após cinco anos e, embora todos os instrumentos para a composição de um texto técnico estivessem presentes, o perito judicial, chamado para a análise do caso, considerava nossas alegações não pertinentes. Não havia responsabilidade da empresa energética, não havia danos, apenas “inconvenientes de caráter transitório” que “não podem ser todos eles diretamente vinculados à implantação do empreendimento”².

¹ APRISCO – Associação de Promoção Infantil Social Comunitária, cuja atuação na região funciona por meio de um convênio com o Fundo Cristão para Crianças (Christian Children’s Fund), o qual opera através do sistema de apadrinhamento de crianças e de doações espontâneas. A APRISCO construiu creches em algumas comunidades do município e ensina às mães o preparo da farinha enriquecida, fornecendo a elas os ingredientes necessários para a produção deste complemento alimentar. Além disso, a entidade oferece às crianças tratamento odontológico na cidade de Virgem da Lapa.

² SPERLING, E. von. *PERÍCIA Processo 2006.38.13.012165-7, Classe: 7100-Ação Civil Pública*. Requerente: Ministério Público Federal; Réu: Companhia Energética de Minas Gerais — CEMIG. (s.d.) fls. 1393-1414.

Na conversa, que se desenrola numa pequena sala em que os únicos móveis são uma pequena mesa e dois bancos de madeira, perguntamos sobre o estado da água do rio, sobre a percepção de alguma mudança e as avaliações dos próprios moradores. Ela se levanta, quer buscar os potes onde guarda a água para que vejamos nós mesmos. Somos interrompidos pela chegada de um vizinho que participa da conversa. Pergunto a ele, então, o que ele acha sobre a qualidade atual da água do rio. Em resposta, um ligeiro sorriso e um olhar sarcástico. Minha pergunta se transforma numa interpelação dirigida a mim: - Você beberia dessa água? – pergunta ele, mantendo em seguida o silêncio, na espera da minha resposta. A pergunta tinha tom enfático, me colocava à prova e me submetia ao constrangimento de responder-lhe na presença de seus vizinhos. É óbvio que a pergunta já vinha acompanhada da expectativa sobre a minha resposta negativa. Se eu não o faria, porque teria ele que fazê-lo? O que nos diferenciava quanto a isso? Por que meu interlocutor me parecia tão descortês?

No fluxo dos acontecimentos que seguem ao meu embaraço estão a evidência imediata da ausência de saneamento básico, sobretudo, o fornecimento de água tratada, a materialidade e a violência cotidiana do uso compulsório e contrariado de uma água sobre a qual os técnicos tecem suas controvérsias, por meio de gráficos, instrumentos de mediação, mostradores, laboratórios e currículos. Pergunto-me: como classe e risco podem estar apartados? No Médio Jequitinhonha, os riscos não parecem remotos. Eles são ordinários, são pungentes e tangíveis no cotidiano dos moradores obrigados ao uso daquela única fonte de água. São riscos penetrantes, dada a expressividade das mudanças e da crise pela qual passam as famílias.

A CRISE COMO CONTEXTO

A implantação da usina hidrelétrica de Irapé no Vale do Jequitinhonha resultou não só em consideráveis efeitos sobre as populações realocadas (cerca de 1.200 famílias), mas permanece como elemento desestruturador do modo de vida das famílias ribeirinhas que residem à jusante do barramento e cuja organização produtiva está intrinsecamente associada às alterações sazonais na vazão do rio. A mudança no regime natural do rio resulta na perda de terras férteis imprescindíveis para o cultivo das vazantes e tem severas implicações sobre a economia e sobre a dieta dessas famílias.

A supressão das vazantes promove a desarticulação do sítio camponês, pois o domínio das vazantes constitui, numa região semiárida, um espaço produtivo que prescinde das águas pluviais, fornecendo às famílias a complementaridade das esferas *roça-horta*; *trabalho masculino-trabalho feminino*; *mantimento-mistura*. A vazante provê, sobretudo, aquilo que os entrevistados chamam de “agricultura certa” e a perda desse domínio redundará não só no comprometimento da *criação* e do *fundo de manutenção* dessas famílias, bem como as expõem a condições atuais de vulnerabilidade, tendo em vista os processos de desestruturação produtiva.

A mudança na dieta com a extinção da *mistura* traduz o avesso da lógica prezada pelas famílias, qual seja, a autonomia expressa na busca de gestão e controle interno sobre as condições de produção. A necessidade de buscar tais condições como a ração para a criação ou a *mistura* para a alimentação na feira é relatada com embaraço revelando um sentimento de vergonha e aviltamento.

- E agora D. pra arrumar as coisas de horta?
- Agora praticamente quase todo mundo num tá mexendo mais [...]
- E isso que vocês tinham da horta, cê tava falando, abóbora, cebola, onde o pessoal arruma isso aqui agora?
- Praticamente assim, deixou de... [o entrevistado se silencia e não completa a frase].
- Compra?
- [ele responde afirmativamente, acenando com a cabeça] compra agora nas ruas nos feirante de Coronel Murta, né?
- Tem que comprar?
- Tem que comprar. É bem difícil, né? pro cê trazer da rua, né? [...] o melhor é você ter que colher na porta mesmo. Praticamente a gente ficou a mercê.
(Informação verbal –grifos nossos)³.

A perda de acesso às terras de vazante implica ainda na diminuição da capacidade das famílias de controlar e gerir a mão de obra familiar. Ademais, as alterações no regime natural de vazão do rio significam a supressão de boa parte das referências que lhes forneciam orientação espacial e temporal para condução das atividades produtivas. A regularidade do rio acompanhava o ciclo hidrológico com seu regime de estações alternantes de seca e cheia, as quais, por sua vez, organizavam o trabalho e estruturavam as trajetórias familiares. O comprometimento desse sistema se traduz no entrelaçamento dos temas da perda, da privação e da desorientação presentes no discurso dos moradores:

- Devido o trabalho, a margem... que é imprevisível, se você plantar bem na margem onde que tá molhado... e a água, ele solta a água lá. Se o M. [vizinho com a moradia na margem oposta do rio] quiser plantar, mesmo se ele lançar ali na beira do rio... ano passado mesmo, ele plantou mais ou menos uns quarenta canteiro, aí já tava tudo nascido, quando eles soltaram a água lá, a água subiu e tampou óh, tudinho, perdeu praticamente a horta toda.
- Perdeu tudo, os quarenta canteiros?
 - [afirma balançando a cabeça] Os quarenta canteiros. A água veio batendo, subindo e umas encosta que ele fez pra segurar os canteiro caiu... assim... perdeu praticamente tudo. Quer dizer, num dá pra você plantar, né? E antes da barragem você tinha é... você podia plantar beirando a água, *você sabia o tempo que o rio enchia e o tempo que ele vazava, né? Mais ou menos a época que ele tinha de encher e vazar, aí você pegava uma base. Agora é imprevisível, né? ou ele sobe acima, você planta ali na margem, ele sobe ou ele invade demais num dá pra você plantar, né?* (Informação verbal – grifos nossos)⁴.

O ciclo hidrológico e a dinâmica do rio ordenam não só as atividades produtivas nos diferentes domínios do sítio, bem como operam como marcadores da própria trajetória social. O rio que vaza é também o momento de saída dos homens que deixam suas casas temporariamente para seguir em direção ao trabalho nos canaviais. Aqueles que preferem ficar ou não precisam sair, dirigem-se ao próprio rio, dedicando-se à faiscação que fornece igualmente renda e trabalho no tempo da estiagem, quando há pouco a fazer nas roças. De modo simétrico e inverso, a chegada das águas e a cheia do rio significam também o retorno dos homens. A reunião do grupo doméstico para iniciar as atividades no roçado é um tempo de afluência dos recursos e de trabalho, é hora de preparar as roças. Nesse sentido,

³ Informações verbais obtidas em conversa informal com morador de Praxedes-MG em maio de 2011.

⁴ Informações verbais obtidas em conversa informal com morador de Praxedes-MG em maio de 2011.

a chegada das chuvas e a volta do rio (que enche novamente) é a volta da umidade, da fertilidade, da condição de produção para um novo ciclo produtivo; como dito, é o tempo da afluência.

A afluência e a “fartura” são agora substituídas pelas perdas que se multiplicam, pela restrição da produção e do trabalho e um esforço imperativo e constante de compreender a temporalidade de uma paisagem “imprevisível”. O rio que não vaza dá origem a uma experiência do vazio: o esvaziamento das comunidades, o escoamento das economias com o aumento da despesa e a multiplicação dos gastos com a feira, a desocupação das mulheres privadas de seus canteiros, a saída dos filhos pela ampliação da migração permanente, a qual está relacionada à inoperância do “*horizonte de gerações*”⁵. A nulidade dessa matriz que organiza a lógica camponesa está associada à insuficiência dos recursos para a manutenção da família e à esterilidade da terra, agora estritamente dependente das chuvas irregulares do semiárido, o que resulta no sentimento de inaptidão dos chefes de família para o trabalho com a consequente impotência que os leva compulsoriamente a deixar o *direito*⁶ de origem para buscar melhores condições nos arruados mais próximos (São João da Vacaria, Barra do Salinas, ou as cidades de Josenópolis e Virgem da Lapa). Como um morador de Limoeiro ressaltou, quando interrogado sobre os nove filhos: “Sai tudo pra fora. Não tem como viver [aqui]”. No cenário que examinamos, o esvaziamento demográfico das comunidades à beira do Jequitinhonha relaciona-se, portanto, à perda das perspectivas tradicionais que fundamentavam as possibilidades de reprodução familiar nas localidades de origem, a exemplo da comunidade de Pianos, onde doze das dezesseis famílias deixaram a comunidade.

Em lugar do “horizonte de gerações”, o que predomina nos relatos é a referência a um passado de abundância que não retorna, um presente de privação e um futuro indefinido que os conduz à migração. A referência a essas perdas deve ser enfatizada, pois elas configuram um sentimento generalizado de privação. A redução da capacidade produtiva da família com o comprometimento da capacidade de gestão da força de trabalho e a diminuição da renda (ou das possibilidades de auferi-la) reflete na composição dos grupos domésticos com a saída de muitos filhos (potenciais herdeiros) que deixam a terra em busca de novas oportunidades.

Tais alterações são vivenciadas como contínuas perdas que solapam gradativamente o patrimônio familiar e o conjunto de suas estratégias produtivas, conhecimentos e práticas desenvolvidas historicamente no engajamento com as condições ecológicas locais. A perda das vazantes, a eliminação do garimpo de faiscação no rio e as múltiplas implicações associadas à desordenação do seu sistema produtivo impõem um processo de *inversão histórica simbólica* que culmina na experiência da *insegurança administrada* (SCOTT, 2009).

Cabe aqui diferenciar insegurança estrutural e insegurança administrada (SCOTT, 2009). A primeira se refere à exclusão sistemática a que são expostas as camadas mais pobres da população brasileira desprovidas do atendimento por serviços adequados ou suficientes. No caso em tela, essa

⁵ Para definição do “horizonte de gerações”, ver Wanderley (1997).

⁶ Estudos etnográficos realizados no Vale do Jequitinhonha assinalam que a herança constitui a principal forma de acesso a terra na região (GALIZONI, 2000; 2002; SANTOS *et al.*, 2002; OLIVEIRA, 2008). Contudo, na área, tais processos não levam necessariamente à partilha jurídica da terra. Herdam-se os “direitos”, os quais estão sempre referenciados a um conjunto mais abrangente: o “bolo” que agrupa os descendentes de um ancestral comum reconhecido como legítimo “dono” ou “responso” da terra. Dessa forma, um determinado “direito” é mobilizado no interior do “bolo” para prover o trabalho e o sustento de um grupo doméstico, conforme ressaltam os próprios moradores em trechos coletados nas entrevistas: “ficou tudo no bolo, não partiu, cada um tem um pedaço, mas não dividiu” ou “é dos mais velhos e vai ficando pros filhos” ou “ninguém sabe o tamanho do direito porque tá no bolo”.

insegurança estrutural se faz presente pela ausência de serviços públicos de natureza básica como esgotamento sanitário e fornecimento de água tratada. É, portanto, uma característica estrutural do modelo de desenvolvimento brasileiro que obriga às famílias a fazerem uso direto da água do rio Jequitinhonha, sem, contudo, suprimir seu sistema classificatório que comporta categorias diversas de água e seus possíveis usos. Conforme avaliou Galizoni (2003), bem como confirmado pelos dados etnográficos, o uso da água dos grandes rios para beber é um uso contrariado, compulsório mesmo, dada a ausência da provisão de outras fontes na realidade local. A compulsoriedade e a violência cotidiana desses fatos estão inscritas na avaliação de um morador da comunidade de Marimbondo:

É bom dá uma purificada nessa água que ela tá *meio atrapalhada*. É só a água que corre no rio mesmo. *A gente vai remando com ela aí, não tem mais o que fazer*. (Morador de Marimbondo, maio de 2011 – grifos nossos).

Os termos “ficou à mercê”, “vai remando” e “não tem mais o que fazer” expressam a crise nos seus efeitos de expropriar os sujeitos da capacidade de gerir e controlar suas escolhas e possibilidades. O relato acima, no entanto, pontua: a água não *é* atrapalhada, ela *está* atrapalhada, destacando um sentimento de desordem e desorientação que vem se tornando crônico. Assim, em contraste à “insegurança estrutural”, a “insegurança administrada” ocorre, segundo Scott (2009), quando eventos inusitados ou inesperados se concretizam, o que se dá, no caso em tela, com a mudança do regime de vazão e a desarticulação do seu sistema produtivo. Aqui, o termo “administrada” se refere a efeitos desencadeados a partir de ações específicas, as quais produzem um quadro de vulnerabilidade em que “[...] a clareza das ameaças imediatas à segurança cria tanto uma intensificação das preocupações que já eram latentes, quanto introduz preocupações novas” (SCOTT, 2009, p. 190).

Com efeito, as mudanças em foco compõem uma experiência bastante diferenciada dos momentos críticos e de seca com que estão acostumados a lidar. As condições anteriores de previsibilidade, controle e fartura não são restauradas e o elenco de estratégias tradicionais permanece ineficaz. A privação que não é transitória, mas persistente, nos aponta, assim, para um sentimento de deterioração econômica e social contínuas. As mudanças não são, portanto, vivenciadas como um episódio crítico, mas como uma “desordem crônica” ou “crise como contexto” nos termos que propõe Vigh (2008). Nesse sentido, em lugar de contextualizar a crise como um período singular e episódico de desvio no curso ordinário dos acontecimentos, destaca-se o caráter endêmico e persistente das forças que levam à incapacidade dos sujeitos estruturalmente marginalizados em controlar as condições e possibilidades de seu destino, bem como suas escolhas.

Nessa perspectiva, o caráter crônico da crise se distingue do devir do drama social tal como o conceitua Turner (2008, p. 28) cuja análise expõe os dramas como “episódios de irrupção pública de tensão” que assumem uma forma processual cíclica com fases ou padrões observáveis de ação subsequentes. Enquanto unidades de processo anarmônico que emergem das situações de conflito, o drama expõe quatro etapas de ação pública: a ruptura, a crise, a ação corretiva e a reintegração. Na abordagem de Turner (2008), portanto, a crise se refere a um estágio provisório na escalada de acontecimentos que tendem à restauração da ordem. Em contraste, se consideramos a crise como contexto crônico, acentuamos seu caráter não transitório em que a ruptura se alarga, tornando a instabilidade e a incerteza condições permanentes que se integram ao horizonte de ação dos indivíduos.

Segundo Vigh (2008, p. 8), abordar a crise e o conflito nesses termos permite compreender a estruturação de um “terreno de ação e significado” que constitui outras estratégias e subjetividades, entendendo que estes “estados críticos são contextos penetrantes” capazes de produzir novos modelos de agência nos quais a perda e a vulnerabilidade são condições operantes que não redundam em passividade, mas em formas distintas de ação e significação.

Crise é fragmentação, ela implica perda de coerência e unidade, no entanto, essa experiência de fragmentação não necessariamente leva à passividade. Agência, nessa perspectiva, não é uma questão de capacidade – nós todos temos a capacidade de agir – mas de possibilidade, ou seja, em que medida é possível agir dentro de um dado contexto (VIGH, 2008, p. 11 - tradução nossa).

Nesse quadro, a crise é um estado social, um contexto em que o risco e a incerteza se tornam permanentes. Esse caráter crônico forja, portanto, esquemas de ação e percepção ajustados às condições de conflito prolongado, volatilidade, instabilidade e imprevisibilidade (VIGH, 2008, p. 13). É nesse sentido que conceituamos esse quadro atualmente vivenciado pelas comunidades enquanto crise, haja vista os efeitos que ela produz no tocante ao esvaziamento do “horizonte de gerações”.

[...] a crise é frequentemente experimentada como um sentimento de perda... perda de estabilidade, segurança ou clareza: a perda da ordem afetando nossa habilidade de planejar adiante, de atualizar nossos sonhos e esperanças. Quando a crise se torna contexto, nós nos encontramos no meio de uma situação na qual perdemos nossos horizontes e trajetórias consolidados. (VIGH, 2008, p. 11 - tradução nossa).

Se a crise como contexto confronta os indivíduos com a demarcação entre o efetivo e o possível é preciso atentar para os domínios do comportamento (práxis) e do discurso (narrativas) que se desenvolvem no terreno da crise, configurando novas formas de navegação social (VIGH, 2008). É possível argumentar, assim, que as infinitas estratégias de resistência, conformidade, acomodação e resiliência podem integrar o elenco dessas formas de navegação e é com este intuito que examinamos a narratividade emergente na *crise como contexto*.

O CORPO SE TORNA PARÂMETRO DA MUDANÇA NO DECORRER DO CONFLITO

O que nos parece particular aos eventos que examinamos e ao trabalho de campo que conduzimos é o fato de que, embora as reclamações sobre a água se generalizassem, havendo um consenso sobre sua qualidade inadequada para o uso doméstico, em poucos encontros, nossos interlocutores apontavam com clareza e precisão os autores e responsáveis pela crise. Contudo, o que encontramos repetidamente foram narrativas sobre perda, doença e morte.

Seriam essas narrativas simplesmente deslocadas? Quando estávamos a perguntar sobre o rio e sobre a água, as pessoas falavam repetidamente sobre doença, morte, sofrimento e perda. Seriam apenas coincidências temporais? Isso se devia ao fato de retornarmos após um longo período quando muitos eventos transcorreram e muitos amigos se foram? O pranto repetido era apenas fruto dessas contingências imponderáveis que permeavam a nova experiência em campo? Ou eram expressivos

de outras razões que não apreendíamos imediatamente? E se elas não eram assim apreendidas, quais os recursos que se prestavam à mediação e à tradução?

O presente artigo é uma tentativa de refletir sobre estas questões procurando dar sentido à turbulência da perda e do sofrimento. Para tanto, recorreremos à literatura sobre conflitos na antropologia a fim de compreender como os processos atuais são vividos pelas referidas comunidades na qualidade de uma “crise como contexto”. O intuito é transmitir a turbulência da crise e, ao mesmo tempo, entender o foco das narrativas nos temas da doença e da morte, levando o corpo a assumir “um papel primordial como teatro de produções e performances sociais” (APPADURAI, 1998). Qualificaremos assim, o caráter das relações de poder em questão, de modo a entender os modos moleculares de sua subversão, tomando a *narratividade* como uma importante expressão das *armas dos fracos*. Buscamos, assim, compreender como as *políticas do corpo* e as *tecnologias do self* se inscrevem nas mútuas estratégias de governabilidade que se desenrolam nesta situação de conflito caracterizada enquanto *crisis as context* (VIGH, 2008). Esta trajetória nos levará a retomar algumas inquietações colocadas nessa introdução, em particular, as articulações presentes entre risco, conhecimento e poder.

A hipótese que estamos a levantar parte da seguinte questão: não seriam as narrativas sobre doença e morte um modo de articular e materializar no corpo a própria experiência social da crise como contexto? Para admitir a pertinência ou plausibilidade dessa ideia é preciso assumir a importância do corpo *locus* privilegiado para o exercício da governabilidade e para expressão das formas de deferência, conformidade e resistência.

Por uma via diferenciada, porém inspiradora, Appadurai (1998) reflete sobre as políticas do corpo em contextos de incerteza. Seu objeto de análise é, no entanto, o corpo étnico e como este se torna o teatro para o engajamento da incerteza e a inscrição da violência em condições de globalização. Appadurai (1998) busca compreender a brutalidade corporal presente em diversos conflitos étnicos ao tomar o corpo como lugar e alvo da violência. Nos casos que ele examina, o mapeamento das diferenças corporais para expressão das fronteiras étnicas constituíam mapas necrográficos ao vincular taxonomias raciais e diferenças corporais, tomando-as como instrumentos de identificação dos inimigos. Em tais processos, a incerteza cumpria papel primordial, pois a instabilidade e a multiplicidade do corpo o tornam um parâmetro enganoso. Perversamente, a violência corporal constitui um modo de produção de pessoas e alteridades por meio da desconstrução física e do aniquilamento do corpo (*making persons out of body*).

Para nossa discussão, o ponto importante na argumentação de Appadurai (1998, p. 233) se refere ao vínculo entre a experiência da incerteza e a projeção do corpo como “teatro para performances e produções sociais”. Embora nosso caso não compreenda nenhuma associação com taxionomias raciais e fronteiras étnicas, é relevante o encadeamento entre crise, insegurança e as modalidades das relações de poder que encontram sua expressão no corpo, já que este é o terreno onde a vulnerabilidade se torna efetiva.

A esse encadeamento podemos acrescentar um vínculo já sugerido por Vigh (2008), qual seja, a formação da subjetividade e as novas formas de ver, significar e agir no mundo. Tal vínculo pode ser ilustrado pela relação entre as narrativas de doença e as *tecnologias do self*, conforme examina Veena Das (2003), ao tomar como ponto de partida as considerações de Foucault sobre a escrita de si (*self*

writing) enquanto “arte de si” (*art of oneself*), associando, assim, a *estética da existência* ao *governo de si* (DAS, 2003, p. 96). As observações de Foucault se referem à prática da escrita nas cartas dos primeiros dois séculos do Império greco-romano, onde a troca de correspondência constituía não só um intercâmbio de informações, mas permitia a apresentação de si ao outro (DAS, 2003, p. 96).

Conforme ressalta Das (2003), grande parte dessas correspondências aparecia sob a forma de relatos acerca do estado de saúde dos correspondentes com descrições minuciosas sobre as sensações, impressões de mal-estar e desordens experimentadas no corpo (DAS, 2003, p. 96). Segundo o próprio Foucault, tais relatos eram testemunhos menos dos eventos e das atividades desenvolvidas pelo autor e mais da “qualidade de um modo de ser”, um modo de constituição e apresentação de si, em que se compõe uma reciprocidade “do olhar e do exame” (FOUCAULT, 2006, p. 156) na qual se quer “fazer coincidir o olhar do outro e aquele que se lança sobre si mesmo” (FOUCAULT, 2006, p. 162):

[...] escrever é, portanto, ‘se mostrar’, se expor, fazer aparecer seu próprio rosto perto do outro. E isso significa que a carta é ao mesmo tempo um olhar que se lança sobre o destinatário e uma maneira de se oferecer ao seu olhar através do que lhe é dito sobre si mesmo (FOUCAULT, 2006, p. 156).

Assim, para Foucault (2006, p. 157), a carta como escrita de si é menos um processo de decifrar a si mesmo do que uma “abertura que se dá ao outro sobre si”. A partir das reflexões foucaultianas, Das (2003) conclui que a constituição da subjetividade, o vir a ser do sujeito, se faria, portanto, não no momento de crise (do colapso do corpo e da doença em si), mas nas reflexões sobre os sentimentos de indisposição, perturbações e as experiências de desordem que compõem a vida cotidiana (DAS, 2003, p. 96). Para Das (2003), é nesse momento reflexivo que as narrativas sobre a doença se vinculam às *tecnologias do self* e à formação das subjetividades, pois, “a realidade dessas experiências é testemunhada ao fazer o sujeito presente para o olhar do outro” (DAS, 2003, p. 96).

Com base em seu material sobre os padrões de ação e a relação entre paciente-médico nas periferias pobres de Nova Delhi, as reflexões de Das (2003) assumem expressiva pertinência ao interrogar o modo pelo qual a narração da doença se torna um testemunho para os modos de ser (DAS, 2003, p. 97). A pergunta do autor pode tornar-se uma hipótese para elucidar nosso problema se tomarmos a crise não como eventos ou episódios de adoecimento, mas a crise como contexto, do modo como a abordamos na segunda seção. Dessa forma, as narrações sobre sofrimento, perda, doença e morte podem ser vistas como uma forma de produção e artesanato de si, como uma *tecnologia do self*, que produz sujeitos cujas principais reivindicações repousam sobre a necessidade de serem ouvidos e considerados a despeito ou em confronto aos quadros da repetida insegurança estrutural e administrada a que são submetidos.

As narrativas seriam, assim, veículos para a apresentação de suas necessidades não atendidas, suas contínuas e ordinárias perdas e o solapamento de sua autonomia, formas de tornar vistas e ouvidas suas condições de vida que encontram expressão nas reflexões e no recontar as trajetórias de adoecimento, falência, perda e sofrimento. Tematizar a dor, a doença, o sofrimento e a morte seriam, portanto, modos de apresentar sentimentos de inadequação, frustração, impotência, falência e, de uma forma trágica, expressar seu dissenso na busca por um espaço de indignação, recusa e protesto.

Esta via de interpretação sugere consonância com as considerações foucaultianas, na medida em que a modalidade singular dessas narrativas promove um deslocamento no alinhamento operante entre projetos políticos, conhecimento perito e aspirações econômicas dos agentes hegemônicos do campo⁷. As narrativas de doença se inscrevem num quadro de relações e reivindicações que são essencialmente políticas, no sentido de que não se vinculam ao discurso perito, não se confrontam com ele, não buscam imputações de novos ou alternativos nexos causais, mas deslocam a atenção e o olhar para a experiência pungente da perda, da dor e do sofrimento.

ARMA DOS FRACOS: A NARRATIVIDADE COMO EXERCÍCIO DO SER

Para Turner (2008, p. 31-32), as situações de conflito desnudam “aspectos fundamentais da sociedade, normalmente encobertos pelos costumes e hábitos do trato diário”, de modo a expor “os modelos e metáforas que os atores carregam em suas cabeças”. Contudo, segundo Vigh (2008), *a crise entendida como contexto* leva os agentes sociais a se confrontarem não só com os padrões normativos, mas com suas próprias estratégias de navegação social. A pungência e a cronicidade da crise levam os atores a considerarem “também os ambientes sociais que os movem, eles e outros agentes, na medida em que procuram transpor as trajetórias vislumbradas” (VIGH, 2008, p. 18).

Confrontados com aquilo que os expropria da capacidade de gerir suas possibilidades e escolhas, os agentes, contudo, não são enclausurados na impotência e na passividade. Conforme expõe Scott (1985), as pequenas armas dos fracos podem assumir múltiplas expressões. Em termos gerais, essas armas são caracterizadas pelo evitamento do confronto direto e institucional. São modalidades informais, anônimas e sutis de insubordinação que não se dirigem à fonte imediata da opressão e da autoridade e que dificultam, portanto, a atribuição de culpa e de autoria e a aplicação de sanções punitivas aos revoltosos.

É, então, nessa qualidade de “armas dos fracos”, que compreendemos as narrativas de doença e de morte multiplicadas durante nossa experiência de campo. Na crise como contexto, elas aparecem como modalidades implícitas de recusa, como formas que não tematizam diretamente a barragem, a água e suas repercussões e que tampouco discriminam os autores e atribuem culpa, mas reproduzem e recontam histórias e trajetórias de sofrimento. O “silêncio cúmplice” (SCOTT, 1985, p. 36) dessas formas de ação opositoras destaca, assim, o recurso aos sentidos implícitos e a “invisibilidade institucional” dos opositores.

No âmbito dessas reflexões, a narratividade, tal como desenvolvida nesse contexto, apresenta-se como uma forma de compartilhar a tragicidade dos dramas vivenciados e que são relativos não só à atual *insegurança administrada*, mas à *insegurança estrutural* que os submete a formas de *violência cotidiana* em suas muitas necessidades não atendidas (SCHEPER-HUGUES, 1992). Quando se dedica à análise das formas de resiliência em três contextos diferenciados – o estado crônico de emergência das famílias residentes na periferia de Tambaúba, a atuação das milícias na

⁷ Miller e Rose (1990) sublinham a centralidade dos mecanismos indiretos de governabilidade no contexto das democracias neoliberais em que se alinham as capacidades autorreguladoras e os procedimentos calculativos dos sujeitos, os sistemas de planejamento com suas formas de governo da vida econômica e a produção do conhecimento perito. Para Miller e Rose (1990), a expertise constitui um poderoso dispositivo de tradução entre autoridades e indivíduos ao modelar a conduta de outros não pela compulsão ou coerção, mas pela força da verdade e pela potência da racionalidade (1990, p. 19)

perseguição das crianças de rua da mesma cidade e a violência urbana emergente na África do Sul pós-apartheid - é Scheper-Hugues (2008) quem destaca a narratividade como dimensão fundamental das modalidades de resiliência, dada a capacidade das narrativas em produzir uma “reestruturação cognitiva das experiências dolorosas” (MRAZEK *apud* SCHEPER-HUGUES, 2008, p. 44), já que o ato de narrar permite reenquadrar os eventos a fim de torná-los significativos e não despropositados.

Conforme ressalta Das (2003) em seu diálogo com Foucault, se o ato de escrever não adquire centralidade na vida dessas famílias, as especificidades do seu modo de narrar permitem levantar muitas questões sobre as inter-relações envolvendo narratividade, subjetividade e poder.

RISCO, CONHECIMENTO E PODER

Até o momento, delineamos o quadro da crise vivenciada pelas comunidades ribeirinhas do Médio Jequitinhonha, procurando compreender o lugar e a natureza das narrativas de sofrimento, dor e perda. Resta refletirmos sobre o que a pungência dessa crise nos diz acerca das relações entre risco, conhecimento e poder. Para tanto, retomaremos brevemente alguns pontos da argumentação de Beck (1997; 2002; 2010), a fim de entender como o caso empírico em questão nos permite problematizar a perspectiva do autor.

A análise de Beck (1997) está fundamentada na distinção entre primeira e segunda modernidades. Na primeira, encontramos o triunfo da tradicional pauta iluminista com suas expansivas capacidades de progresso, controle e exploração da natureza. Em contraste, a segunda modernidade introduz os desafios decorrentes das consequências imprevistas e as incertezas fabricadas que resultam da própria modernização. Para Beck (1997), tais ameaças e incertezas devem ser entendidas como um subproduto modernizacional. Isso significa que, concomitante ao êxito do projeto moderno no que se refere à produção das riquezas e à expansão da tecnociência, está a produção do risco. Este se diferencia das ameaças tradicionais: pragas, enfermidades, desastres naturais, visto que não constituem ocorrências esporádicas ou contingências residuais. Pelo contrário, os riscos derivam da radicalização da modernidade, são efeitos de sua concretização, tendências imanentes que promovem, contudo, a crise institucional da modernização industrial, através do colapso das noções de controle, certeza e segurança (BECK, 2002).

Em contraste com a modernidade industrial, os novos desafios, contudo, são compartilhados globalmente. Os riscos promovem, em sua globalidade, a identidade e a não alteridade entre autores e afetados (BECK, 1997; 2002). Em lugar das clivagens de classes e das relações de produção, a sociedade de risco tem como campo conflitivo primordial, na perspectiva de Beck (2002) *as relações de definição*. Nesse aspecto, a transição para a segunda modernidade assinala a passagem das disputas pela distribuição de bens escassos ao conflito pela distribuição dos males derivados da modernização. A globalidade do risco se refere, por sua vez, à impossibilidade de segregação pelas ameaças, suprimindo as antigas assimetrias do mundo moderno industrial. Beck (2010) advoga, assim, a existência de uma ruptura entre a lógica da produção da riqueza e a lógica da produção do risco.

Conforme sublinha Beck (2010), as situações sociais de ameaça implodem o esquema de classes. O mecanismo distributivo do risco opera de modo distinto àqueles presentes na primeira modernidade,

cujos paradigmas são dados pelas noções de posse e apropriação. Na segunda modernidade, por sua vez, o que está em pauta é a atribuição do risco via mediação pelo conhecimento. Riscos não são possuídos, mas atribuídos. A lógica da apropriação da modernidade industrial se distingue da lógica da atribuição e do afastamento na modernidade tardia ou radicalizada.

Tal separação entre relações de produção e relações de definição, apropriação e atribuição pode ser interrogada por nosso interesse em explorar as sobreposições, intersecções e homologias possíveis entre essas lógicas. Na perspectiva de Beck (2010), os conflitos em torno da atribuição de perigos e ameaças são processos essencialmente cognitivos e argumentativos. Os riscos baseiam-se em interpretações causais e só se apresentam no domínio do conhecimento em sua capacidade de antecipação dos efeitos de determinadas ações. Nessa medida, enquanto interpretações, alegações e nexos causais traçados, os riscos estão sempre abertos a processos sociais de definição. Conquanto estejamos de acordo com Beck (2010) nessas considerações, o que nos interessa são os processos pelos quais se abrem e se encerram essas definições, especialmente no tocante às perguntas: quem tem a capacidade de definir? Por quê? Se a distribuição de ameaças e riscos é mediada de modo argumentativo, quais são as argumentações críveis? Quais são as bases dessa credibilidade? Como é constituída? E, sobretudo, como a distribuição do conhecimento e do desconhecimento se relaciona com a distribuição dos danos e ameaças?

Se considerarmos que a distribuição das ameaças segue junto com a distribuição da autoridade e da legitimidade, é pertinente interrogar sobre como se estruturam essas disputas e quais são as assimetrias operantes que ordenam ganhadores e perdedores. Talvez uma hipótese significativa fosse considerar que aquilo que Beck (2002) chama de hierarquia de credibilidade é tanto o objeto da contestação, quanto o produto mesmo desses embates contestatórios. Propomos trazer à baila um enfoque complementar que redireciona algumas vias da argumentação de Beck (2002; 2010). Podemos multiplicar nossas perguntas e introduzir a seguinte observação: se a mediação argumentativa é um importante traço distintivo da dinâmica da distribuição dos riscos, é possível advogar que os processos argumentativos de que trata Beck (2002) não são exteriores às dinâmicas de produção do espaço social, relativas às posições no que tange à distribuição dos capitais econômico, político e simbólico.

A própria análise de Beck (2010) ressalta que trazer ameaças à existência, atribuir e distribuir riscos são ações que exigem os órgãos sensoriais de ciência. As teorias, instrumentos de mediação, experimentos e laboratórios são imprescindíveis ao próprio ingresso na disputa, pois é por meio dessas mediações que as ameaças se tornam visíveis, sendo produzidas enquanto riscos. Tornar visível é também tornar existente e inteligível.

Nesse ponto, o autor adverte que “o efeito social das definições de risco não depende de sua solidez científica” (BECK, 2010, p. 38). De que dependem então? Se não é a coerência lógica ou a precisão técnica aquilo que fundamenta a configuração de bons argumentos, o que os sustenta e os torna capazes de modificar a distribuição de autorias, responsabilidades, danos, prejuízos e recursos? Nesse caso, a questão política pertinente não é qual é o melhor argumento, mas quem pode ver? Quem pode falar?

As disputas sobre tornar algo visível e crível nos remetem ao domínio do *poder simbólico*, entendido como um poder de construção da realidade que, segundo Bourdieu (2002), é forjado mediante as possíveis congruências de estrutura entre as fissões de classe e os campos das produções simbólicas. Estas homologias garantem “a transmutação das diferentes espécies de capital em

capital simbólico” (BOURDIEU, 2002, p. 15). Este recurso à teoria bourdiana não implica reduzir as dinâmicas específicas das lutas pela definição do risco à luta de classes e aos jogos ideológicos. É com o intuito de evitar este reducionismo que Bourdieu (2004) propõe uma sociologia clínica do campo científico.

No âmbito da nossa discussão, o uso do conceito de campo suscita controvérsias. Por um lado, ele nos previne daquilo que Bourdieu (2004) chama de erro de curto-circuito que consiste em converter a dinâmica própria daquele campo às leis sociais que lhe são exteriores. No sentido colocado por Bourdieu (2004), os campos são microcosmos relativamente autônomos, capazes de refratar de maneira variável as pressões e demandas que lhe são externas. Essa consideração nos impede de confundir uma dinâmica específica de luta social com os processos e determinações gerais do espaço social global. Por outro lado, a insistência bourdiana na autonomia do campo científico pode ser problematizada a partir dos processos que estamos examinando, pois no embate entre perícias e contraperícias não é possível traçar com precisão as fronteiras que delimitam o exterior e o interior do campo científico. Tais embates demonstram, efetivamente, as dificuldades de examinar o grau de autonomia ou heteronomia do campo científico posto que se evidenciam múltiplas zonas de intersecção ou sobreposição desse campo com outros. Em sua abordagem, Bourdieu parece ter atentado para tais dificuldades ao considerar que:

[...] pelo fato de que sua autonomia com relação aos poderes externos jamais é total e de que eles são o lugar de dois princípios de dominação, temporal e específico, todos esses universos são caracterizados por uma ambiguidade estrutural: os conflitos intelectuais são também sempre conflitos de poder (BOURDIEU, 2004, p. 41).

Com efeito, há considerações na abordagem de Bourdieu que nos parecem válidas para a compreensão dessas disputas, em especial o tratamento do capital científico como uma forma particular do capital simbólico, o qual, segundo destaca o autor, “sabe-se, é sempre fundado sobre atos de conhecimento e reconhecimento” (BOURDIEU, 2004, p. 26). O que consideramos pertinente na análise de Bourdieu (2004) é que o conceito de campo tem a vantagem de nos lembrar que não há só tendências imanentes à dinâmica da luta específica travada nessas arenas, há também probabilidades objetivas. Por conseguinte, mais do que a discussão sobre a autonomia ou heteronomia do campo científico, incorporamos da proposta bourdiana seu esforço em considerar o campo como um “conjunto de pontos de vista (no duplo sentido de visões configuradas com base num ponto do campo e em posições dos campos a partir dos quais essas visões interessadas se configuram)” (BOURDIEU, 2004, p. 44)

Desse modo, para apreender o que há de significativo no movimento das perícias e contraperícias, a técnica bourdiana consiste em “situar esses pontos de vista no espaço das tomadas de posição e relacioná-los às posições correspondentes” (BOURDIEU, 2004, p. 44). A ênfase sobre as “probabilidades objetivas” nos permite atentar para os “limites de validade das diferentes tomadas de posição” (BOURDIEU, 2004, p. 45), considerando que, nessa disputa simbólica, os dados técnicos, os relatórios periciais, os laboratórios e metodologias não possuem igualmente o mesmo peso e tampouco a mesma medida (ou quantum de capital, segundo o vocabulário bourdiano) na luta argumentativa pelo conhecimento e pelo reconhecimento.

Nosso caso empírico ilustra com particularidade essas observações. Primeiramente, ao considerarmos que o relatório técnico sobre a qualidade da água produzido em 2006 pela equipe do GESTA não foi considerado suficiente para a instrução das decisões no terreno da Justiça. Embora tivéssemos contratado um laboratório independente para a realização das análises físico-químicas, o perito judicial considerou que “[...] o documento do GESTA caracteriza-se pela ausência de abordagem mais aprofundada sob o ponto de vista científico” e acrescentou que “[...] a apreciação de aspectos puramente pontuais, tanto temporal quanto espacialmente (em referência à nossa coleta ter sido limitada às localidades afetadas e não constituir uma série histórica), prejudica sobremaneira a adequada interpretação de uma complexa teia de causas e consequências e podem induzir conclusões que se revestem de um elevado grau de incerteza”.⁸

As citações extraídas do laudo do perito permitem vislumbrar suas definições relativas ao que é o fazer científico e em que consiste uma “interpretação adequada”. A desqualificação da contraperícia simultaneamente à apresentação do perito-autor como um especialista de longa formação e experiência na “abordagem dos problemas relacionados à água”⁹ constitui, nesse quadro, um recurso à autoridade do poder simbólico.

O irônico é que a incerteza científica sobre a qual o perito se refere, assume, em contraponto, para as comunidades, uma face imediata, tangível e certa da violência expressa na obrigatoriedade da ingestão diária da água à qual associam as seguintes qualificações: “fedida”, “babenta”, “fede a ferro”, “tem gosto de ferrugem”, é “entranha de logo”, tem “gosto diferente”, “sumo do mato”, “esverdeada” e “corrói arame”. Não bastasse a ironia, a avaliação técnica e objetiva do perito produz como efeitos perversos: a negação dos danos, a não responsabilidade do empreendedor e a inscrição do uso da água como uma relação mercantil em que o usuário é consumidor de um serviço, além da explícita culpabilização das próprias comunidades expressa na seguinte conclusão do perito:

Entende-se que uma captação direta para uso de comunidades ribeirinhas consiste em procedimento absolutamente inadequado, só justificável em situações de catástrofe, felizmente nunca ocorridas na região. O risco associado a esse procedimento é, portanto, de total responsabilidade do usuário e não pode ser imputado a uma companhia de geração de energia.¹⁰

Desse modo, podemos considerar que as relações de comunicação presentes na definição e atribuição dos riscos são relações de força, por sua vez, dependentes do poder material ou simbólico acumulado pelos agentes (BOURDIEU, 2002). Essa homologia explica porque concorrentes pretensões de validade não exercem os mesmos efeitos e porque a luta propriamente simbólica termina por reproduzir de modo transfigurado as assimetrias e relações de dominação. Nesse empreendimento, devemos acrescentar às interrogações sobre quem são porta-vozes legítimos, as perguntas acerca do que conta como conhecimento científico para quem e a que custo, tendo em mente que, na “modernidade”, tecnociência e poder constituem uma nova *informática da dominação* ao ordenar significativos domínios da vida (HARAWAY, 1997).

⁸ SPERLING, E. von. *PERÍCIA Processo 2006.38.13.012165-7, Classe: 7100-Ação Civil Pública*. Requerente: Ministério Público Federal; Réu: Companhia Energética de Minas Gerais — CEMIG. (s.d.) fls. 1393-1414.

⁹ *Op. Cit.*

¹⁰ *Op. Cit.*

CONSIDERAÇÕES FINAIS: O TESTEMUNHO COMO EXPURGO DA DOR

No prólogo de seu livro *Death Without Weeping*, Scheper-Hugues (1992, p. 12) assinala que “a observação participante tem um modo de conduzir o etnógrafo aos espaços da vida humana que ele ou ela realmente prefere não entrar e uma vez lá não sabe como sair exceto escrevendo”.

De todo o conjunto dessa experiência etnográfica, nada foi tão doloroso e desconcertante quanto o relato sobre o silêncio de Marcinho e o pranto de Dona Emília acusando com severidade que o hospital local era um “açougue”. Não há nada que parece tornar injustificável a queixa de uma viúva que perdera o marido forte e saudável para uma simples, mas ignorada pneumonia. Seu marido, Nêgo, tinha por volta de 50 anos, era garimpeiro e lavrador, incansável liderança que havia organizado, juntamente com outros, a oposição à construção de uma usina hidrelétrica na localidade. Casou-se com Dona Emília em outra comunidade próxima, a Lavrinha, onde se tornou também comerciante das pedras que ele e outros companheiros extraíam da chapada. Marcinho, por sua vez, tinha por volta de 35 anos quando, enfim, partiu para São Paulo em busca do tardio e inoperante auxílio médico. Não se sabe ao certo a causa de sua morte. Os primeiros relatos de seus primos e tios diziam que era hepatite (o que não parecia improcedente para uma realidade local desprovida de saneamento básico).

Embora todos procurem entender e dar sentido a duas perdas tão inesperadas, nada parece tornar razoável o silêncio de Marcinho que não revelou seus diagnósticos, assumindo a conformidade com um destino que lhe parecia inexorável. Sua irmã reclama: por que ele não disse nada? Afinal, é claro que a família teria reunido esforços para seu tratamento. As últimas palavras que trocou com sua irmã foram um pedido de zelo por sua mãe e sua família.

No esforço de compreender as experiências de privação e vulnerabilidade das comunidades rurais residentes à jusante da barragem de Irapé, este artigo constitui um esforço de reflexão que mais multiplica questões do que sugere respostas.

Em outro texto publicado em 2003 e intitulado “O diário como testemunha”, o antropólogo M. Taussig, que havia presenciado duas semanas de massacres cometidos pelas milícias paramilitares na Colômbia, havia sentenciado: “an anthropologist writes what he must”. No confronto com uma situação conflitiva, Taussig havia escolhido manter um diário sobre os turbulentos acontecimentos. Decorrida a experiência, a questão que Taussig se colocava era a seguinte: “O que eu aprendi sobre como contar uma história que pudesse transmitir uma situação turbulenta na qual talvez possa corrigir?” (p. 1). As reflexões desenvolvidas ao longo do seu texto de 2003 parecem sugerir aquilo mesmo que sentencia seu subtítulo: *um antropólogo escreve o que deve*.

Há muito os praticantes da disciplina parecem ter aprendido esta lição, debruçando-se sobre as estratégias textuais de seus colegas e a importância da escrita na formação da autoria e da autoridade. Embora os esforços de refletir sobre a escrita etnográfica sejam amplamente compartilhados, nem todos os praticantes da etnografia procuram, contudo, articular as implicações do estar aqui (escrevendo) às formas de inserção e aos dilemas epistemológicos, mas, sobretudo, éticos e políticos do estar lá. Para alguns, parece clara a impossibilidade de continuarmos e escrever “por sobre os ombros dos nativos”, deitando um olhar não menos colonial sobre suas costas.

Contudo, a dúvida que resta é a seguinte: pode a nossa busca pela *teia de significados* tornar-se um esforço obsessivo para racionalizar e tornar inteligível o que nos é doloroso e desconcertante

ao mesmo tempo que exorciza aquilo que excede a significação? Taussig também havia colocado uma ponderação semelhante ao observar que “*Como toda ciência social, incluindo a História, antropólogos explicam o desconhecido em termos do conhecido. Há uma resistência em deixar a estranheza estranha e o não reconhecimento das coisas que não parecem se encaixar*” (p.12). Nesse sentido, o testemunho do antropólogo tem uma dupla face ou pelo menos dois efeitos: para *elas* (nossos outros e interlocutores) pode ter qualquer coisa como um efeito político ao acrescer capital técnico às suas demandas, discursos e reivindicações na dialética da perícia e da contraperícia, mas, para *nós*, constitui também um empreendimento pelo qual exorcizamos as ansiedades, dores e turbulências que carregamos conosco após o retorno do campo.

THE CRISIS IN THE MIDDLE JEQUITINHONHA AS CONTEXT: ON EXPERTISE AND POLITICAL

ABSTRACT

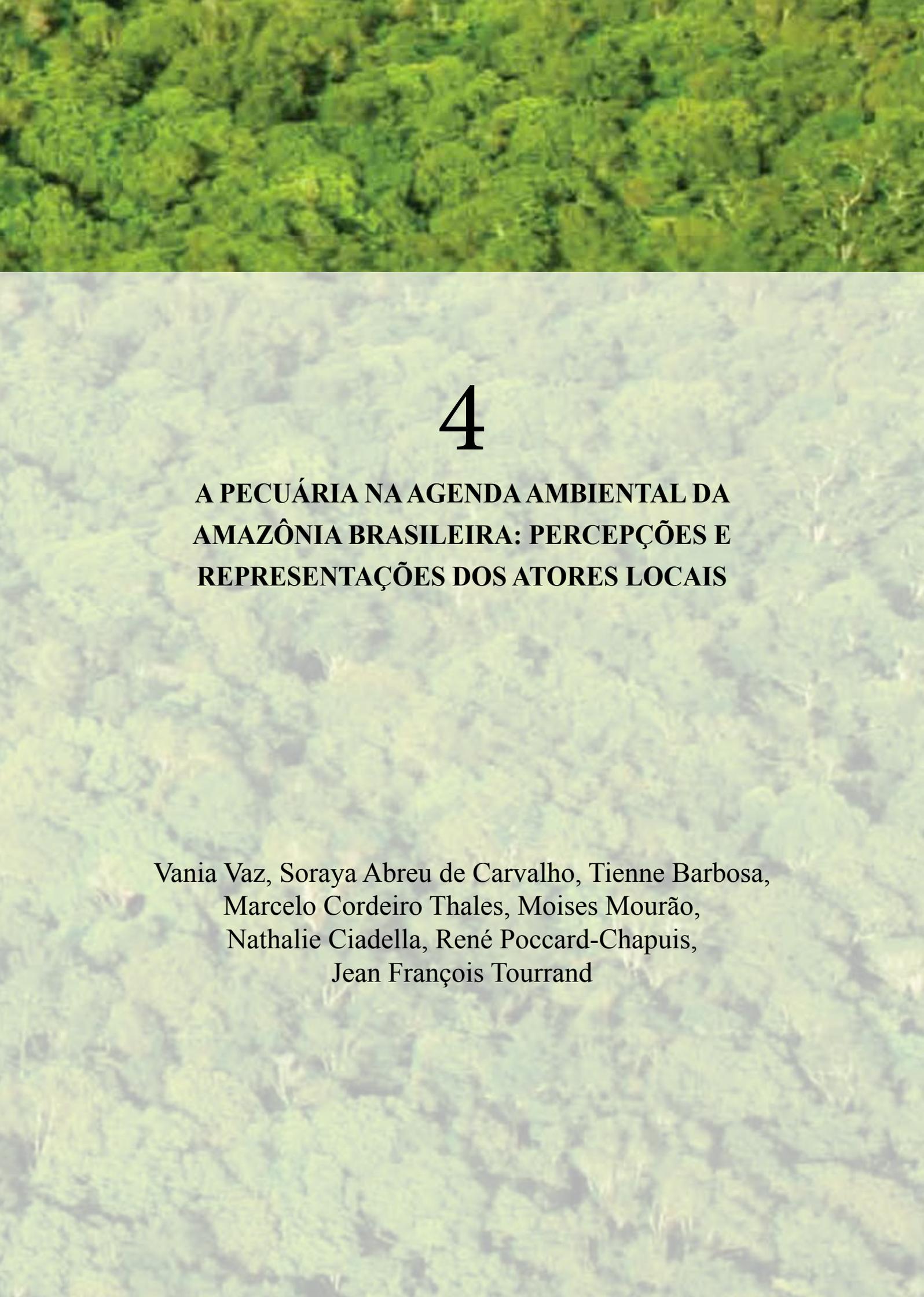
This paper analyzes the conflict experienced by the downstream dwellers of the Jequitinhonha river after the construction of Irapé Hydroelectric Plant. The changes in their way of life are not understood as a critical episode, but as a chronic disorder or *crisis as context* (VIGH, 2008). Two routes of analysis are developed. One refers to the narratives that appear upon the ground of crisis, examining how the body emerges as a parameter of the changes for the dwellers, and how the illness narratives are multiplied. Inspired by the work of Veena Das (2003) the paper suggests an approach of these narratives as *technologies of the self*, showing how the narrativity is related to the power relations and to the possibility of resistance considering a context in which multiple strategies of governability are inscribed. The second route deals with the relationships between risk, knowledge and power and draws attention to the non-externality between the argumentative dynamic of risk distribution and the process of social space (re)production.

Key-words: Crisis, Risk, Expertise.

REFERÊNCIAS

- APPADURAI, A. Dead Certainty: Ethnic Violence and in the Era of Globalization. *Public Culture*, v. 10, n. 2, p. 225-247, 1998.
- BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott (Orgs.). *Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: UNESP, 1997. p.11-71.
- BECK, U. No vulcão civilizatório: os contornos da sociedade de risco. In: BECK, U. *Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2010. p. 21-60.
- BECK, U. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo Vientiuno de España, 2002.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- BOURDIEU, P. *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: UNESP, 2004.

- DAS, V. Technologies of Self: Poverty and Health in an Urban Setting. *Sarai Reader 03 – Shaping Technologies*. Delhi, n. 3, 2003. Disponível em: http://www.sarai.net/publications/readers/03-shaping-technologies/095_102_vdas.pdf. Acesso em: 28 jul. 2011.
- FOUCAULT, M. *Ética, sexualidade e política*. Organizador Manoel Barros da Motta. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006. (Coleção Ditos e Escritos, V).
- GALIZONI, F. M. *A terra construída: família, trabalho, ambiente e migrações no Alto Jequitinhonha*, Minas Gerais, 2000, 72f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- GALIZONI, F. M. Terra, ambiente e herança no Alto Jequitinhonha, Minas Gerais. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 40, n. 3, p. 561-580, 2002.
- GALIZONI, F.; RIBEIRO, E. Água, população rural e políticas de gestão: o caso do Vale do Jequitinhonha, Minas Gerais. *Ambiente e Sociedade*, v. 5, n. 2, p.129-146, 2003.
- GIDDENS, A. *Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical*. São Paulo: UNESP.
- HARAWAY, D. *Modest Witness a Second Millennium: FemaleMan© Meets OncoMouse™ - feminism and technoscience*. London, New York: Routledge, 1997.
- MILLER, P. e ROSE, N. Governing Economic Life. *Economy and Society*, London, v. 19, n.1, p. 1-31, 1990.
- NORMAN, K. The Workings of Uncertainty: Interrogating Cases on Refugees in Sweden. In: EVENS, T.;HANDELMAN, D. (Org.). *The Manchester School: Practice and Ethnographic Praxis in Anthropology*. New York: Berghahn Books, 2008. p. 227-252.
- OLIVEIRA, R. *Dividir em comum: práticas costumeiras de transmissão do patrimônio familiar no Médio Jequitinhonha*, 2008. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.
- SANTOS, A. F. M.; GALIZONI, F. M.; RIBEIRO, Á. E. M. *As Comunidades tradicionais do Alto Jequitinhonha face à hidrelétrica de Irapé: organização sociocultural e impactos*. In: MPF. 1998-2002b. Procedimento Administrativo Cível nº 08112.001180/98-04, Belo Horizonte, 2002.
- SCOTT, J. *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven: Yale University Press, 1985.
- SCHEPER-HUGUES, N. *Death Without Weeping: the Violence of Everyday Life in Brazil*. Los Angeles: University of California Press, 1992.
- SCHEPER-HUGUES, N. Talent for Life: reflections on human vulnerability and resilience. *Ethnos*, [S.L.] v. 73, n.1, p. 25-56, 2008.
- SCOTT, P. *Negociações e resistências persistentes: agricultores e a barragem de Itaparica num contexto de descaso planejado*. Recife: UFPE, 2009.
- SPERLING, E. von. *Perícia*. Processo 2006.38.13.012165-7, Classe: 7100- Ação Civil Pública. Requerente: Ministério Público Federal; Réu: Companhia Energética de Minas Gerais — CEMIG. (s.d.) fls. 1393-1414
- TAUSSIG, M. The Diary as Witness: an Anthropologist Writes what he Must. *The Chronicle of Higher Education Online*, 19 dez. 2003. Disponível em: <http://chronicle.com/article/The-Diary-as-Witness-an/11035>. Acesso em: 27 jul. 2011.
- TURNER, V. *Dramas, campos e metáforas: ação simbólica na sociedade humana*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2008.
- VIGH, H. Crisis and Chronicity: Anthropological Perspectives on Continuous Conflict and Decline. *Ethnos*, [S.L.] v. 73 n. 1, p. 5-24, 2008.
- WANDERLEY, M. N. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: ENCONTRO SOBRE QUESTÃO AGRÁRIA NOS TABULEIROS COSTEIROS DE SERGIPE, 2.– A Agricultura Familiar em Debate. 1997. *Anais...* Aracaju, EMBRAPA, 1997.



4

A PECUÁRIA NA AGENDA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA BRASILEIRA: PERCEPÇÕES E REPRESENTAÇÕES DOS ATORES LOCAIS

Vania Vaz, Soraya Abreu de Carvalho, Tienne Barbosa,
Marcelo Cordeiro Thales, Moises Mourão,
Nathalie Ciadella, René Pocard-Chapuis,
Jean François Tourrand

A PECUÁRIA NA AGENDA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA BRASILEIRA: PERCEPÇÕES E REPRESENTAÇÕES DOS ATORES LOCAIS

Vania Vaz¹, Soraya Abreu de Carvalho², Tienne Barbosa³,
Marcelo Cordeiro Thales⁴, Moises Mourão⁵, Nathalie Ciadella⁶,
René Pocard-Chapuis⁷, Jean François Tourrand⁸

RESUMO

A pecuária bovina da Amazônia é apontada pelos órgãos públicos e pela sociedade civil brasileira como principal responsável pelo desmatamento na região. Diante das legislações restritivas, da operação Arco de Fogo e das exigências nas cadeias produtivas bovinas, a pecuária é confrontada com a necessidade de melhorar seus índices de produtividade por área. Porém, tal movimento de intensificação depende de condições que ultrapassem o setor pecuário, envolvendo os territórios e as cadeias produtivas. A presente pesquisa visa identificar os gargalos no movimento de intensificação da pecuária e analisa as opções para acelerá-lo ou torná-lo mais eficiente. Em três bacias de produção bovina do Estado do Pará, Altamira, Paragominas e Redenção, uma equipe de pesquisa pluridisciplinar aplicou uma metodologia de entrevistas interativas com representantes de todo setor pecuário e de governança territorial. Os resultados mostram grandes contrastes entre os territórios, tanto para a situação atual da pecuária e seu papel na dinâmica territorial, quanto para os caminhos para a intensificação. Os principais gargalos encontrados foram na falta de acesso a alternativas viáveis ao sistema extensivo de corte e queima, falta de mão de obra qualificada para desenvolver uma pecuária mais eficiente, deficiências nos órgãos de apoio como assistência técnica, crédito agrícola e titularização fundiária. A falta de coerência entre os órgãos e de legislação ambiental clara, também é vista como problema em todos os territórios estudados. A iniciativa Município Verde vem trazendo progressos significativos no que se refere à proteção do meio ambiente e adequação à legislação ambiental. Porém, não facilita, nitidamente, a intensificação agrícola para todos, e, dificilmente, poderia ser estendida nos mesmos moldes em outros territórios. Mecanismos de incentivos podem constituir soluções para acelerar o movimento de intensificação da pecuária, mas, sobretudo, uma vontade política e institucional forte é necessária para que o território possa favorecer as referidas inovações.

Palavras-chave: Pecuária bovina. Amazônia. Desenvolvimento territorial sustentável. Intensificação. Legislação ambiental.

¹ Historiadora (UnB-CDS), Doutoranda em Desenvolvimento Sustentável (UnB-CDS). E-mail: vaniavaz@yahoo.com.br

² Zootecnista (UFPA). E-mail: soraya@ufpa.br

³ Agrônoma (UnB-CDS), doutoranda em Desenvolvimento Sustentável (UnB-CDS). E-mail: tiennejo@yahoo.com.br

⁴ Geógrafo (MPEG), doutorando em Geografia (IHEAL). E-mail: marcelo.thales@gmail.com

⁵ Estatístico (Embrapa Amazônia Oriental), doutorando em Geografia (IHEAL). E-mail: moises@cpatu.embrapa.br

⁶ Doutora, engenheira agrônoma, Cirad e Embrapa Cerrados. E-mail: nathalie.ciadella@cirad.fr

⁷ Doutor, geógrafo, Cirad e Embrapa Amazônia Oriental. E-mail: rene@cpatu.embrapa.br

⁸ Doutor, veterinário, Cirad e UnB. E-mail: tourrand@aol.com

INTRODUÇÃO

O rebanho bovino na Amazônia Legal conta, hoje, com cerca de 70 milhões de cabeças (IBGE, 2010) e com forte crescimento nas últimas três décadas, colocando a região como uma das maiores bacias de produção de carne do país. Diante dos altos impactos ambientais dessa expansão, os órgãos públicos passaram a impor restrições drásticas no modelo de criação e comercialização de produtos bovinos na região. A partir de 2005, houve um conjunto de medidas federais fortes e complementares nesse sentido: criação de áreas protegidas formando uma barreira verde para bloquear o avanço das frentes pioneiras, envolvimento do Ministério Público nas questões trabalhistas e na comercialização de produtos oriundos de desmatamentos, operações policiais de repressão ao desmatamento, criação de uma lista de municípios com os maiores índices de desmatamento, medidas restritivas nas políticas públicas, definição de regras para registrar estabelecimentos agrícolas e comercializar produtos agrícolas como Cadastro Ambiental Rural (CAR) ou Licença Ambiental Rural (LAR), programas de regularização fundiária e a polêmica reforma do Código Florestal.

Essas iniciativas obrigam a mudar a base produtiva e comercial da pecuária amazônica, mas não promovem alternativas técnicas e organizacionais viáveis nesse sentido, deixando num impasse os pecuaristas e as bacias de produção. Existe um consenso sobre a necessidade de intensificar a pecuária da região, no sentido de produzir mais em áreas menores, inclusive recuperando áreas abandonadas ou degradadas do ponto de vista agrônomo. Porém, o movimento de intensificação requer profundas inovações nos sistemas produtivos, nos estabelecimentos, nas cadeias produtivas e nos territórios. De fato, o caráter extensivo da pecuária na região sempre foi uma solução para os atores, a única alternativa possível diante das limitações do contexto de fronteira agrícola para produção agrícola. Por esse motivo, para mudar o caráter extensivo da pecuária é necessário reformar o sistema agrário no território pioneiro: insumos, tecnologias, logísticas de transporte e conservação, agroindústrias, ações coletivas e coordenações nas cadeias produtivas, gestão e planejamento territorial, legislações e mecanismos de incentivos. A Amazônia pioneira precisa realizar uma revolução agrícola, para sair de uma agricultura fundamentada no fogo e no uso extrativo dos recursos naturais, e partir para uma agricultura perene, intensificada e sustentável.

Diante da problemática agrária na qual a pecuária ocupa papel central, precisamos diagnosticar os gargalos atuais no movimento de intensificação da atividade e analisar as condições para acelerar essa transição. Esse é o objetivo da presente pesquisa, desenvolvida no Estado do Pará entre junho e setembro de 2011.

METODOLOGIA

Abordagem geral

Diante de um território tão diverso como o estado do Pará, coloca-se, em primeiro lugar, a questão da representatividade e da escolha de uma área de estudo. Para evitar o foco limitado de um estudo de

caso e para desenvolver uma reflexão abrangente em território paraense, a pesquisa foi desenvolvida em três dos maiores polos agropecuários do estado: Altamira, na área da Transamazônica; Paragominas, na área da Belém-Brasília; e Redenção, na microrregião Sul do Pará. Tanto na economia, quanto na geografia e na história, ou ainda do ponto de vista das cadeias produtivas e bacias de produção bovina, cada um desses polos correspondem a uma configuração específica, proporcionando maior representatividade do estudo no cenário paraense.

O segundo diferencial da abordagem é a mobilização de uma equipe científica interdisciplinar e com forte experiência nas três regiões. História, Geografia, Agroecologia, Zootecnia, Veterinária, Agronomia e Biologia são representadas, em uma equipe de oito docentes, doutorandos e pesquisadores, pertencendo a cinco instituições parceiras. A interação entre as disciplinas foi permanente, tanto na elaboração do método, quanto na coleta e análise dos dados. Todos os membros da equipe desenvolveram pesquisas anteriores nas três regiões, no decorrer dos últimos 15 anos, na forma de mestrados, doutorados, livros e outras publicações.

A pesquisa é realizada no quadro de um projeto em escala mundial¹, cujo foco é a dinâmica de “intensificação ecológica” da pecuária bovina, no sentido de produzir mais em áreas menores, por meio de mecanismos ou processos existentes nos ecossistemas, e recorrendo o mínimo possível à artificialização da produção.

Metodologia de coleta e análise de dados

A metodologia de coleta de dados é baseada em cinco conceitos desenvolvidos em projetos anteriores na região, a partir de uma interação entre ciências sociais e agrárias (WOOD, 2004).

- *Perguntas críticas*: trata-se de uma série de perguntas norteadoras da pesquisa. Elas são elaboradas pela equipe, em função da problemática geral. O objetivo é que, no final da coleta de informação, a equipe possa formular respostas para estas perguntas. Elas não constituem perguntas diretas direcionadas aos entrevistados e não são incluídas na guia de entrevista para, assim, deixar ao entrevistado uma maior liberdade na sua expressão. As cinco perguntas críticas que sustentaram essa pesquisa são:
 - a) quais foram as etapas nas interações entre desenvolvimento da pecuária e do território?
 - b) quais são as funções que a pecuária está assumindo no território?
 - c) quais novas técnicas, ou mudanças nos sistemas produtivos, correspondem a uma intensificação da pecuária?
 - d) quais são os fatores que promovem, ou freiam, a intensificação da pecuária?
 - e) quais são os cenários de evolução da pecuária nos territórios?
- *Grupos críticos*: trata-se de grupos sociais, de atores envolvidos no sistema que se estuda. A definição dos grupos é efetuada pela equipe no início da pesquisa. O objetivo é delimitar e organizar o universo de atores envolvidos na problemática da pesquisa e apoiar a identificação de entrevistados. Os termos dos próprios atores foram utilizados para definir os grupos. Assim, sete grupos foram identificados:

¹ Projeto MOUVE “The interactions Livestock – Local Development and the dynamics of the ecological intensification”, financiado pela Agência Francesa de Pesquisa.

- a) produtores rurais, discriminando os fazendeiros grandes e médios, e a agricultura familiar, assentados ou não;
 - b) atores das cadeias produtivas bovinas, como comerciantes de gado, vendedores de insumos, frigoríficos, laticínios;
 - c) associações de produtores, cooperativas e sindicatos;
 - d) poder público e a administração territorial, incluindo assistência técnica, defesa sanitária;
 - e) bancos atuando no setor rural;
 - f) ONGs e prestadoras envolvidas no setor pecuário.
- *Informantes-chaves*: as entrevistas são efetuadas com informantes-chaves, que são atores membros dos grupos críticos e detentores de informações relevantes sobre o referido grupo. Esses atores são identificados pela própria equipe, alguns deles, *a priori*, são atores que assumem uma responsabilidade no grupo ou que apresentam uma atuação de maior peso, e outros atores surgem como destaques no decorrer da pesquisa, em função das informações nas entrevistas. Foram entrevistados em média dois informantes-chaves para cada grupo crítico, em cada área de estudo.
 - *Entrevistas interativas*: as entrevistas foram bastante abertas, com o objetivo de deixar o informante se expressar de forma mais natural possível. Os pesquisadores atuaram apenas orientando o debate e alimentando-o a partir das perguntas críticas ou de informações fornecidas por outros informantes, gerando, assim, uma interatividade entre os participantes da entrevista. Dessa forma, a qualidade da informação é maximizada. O objetivo é evitar os discursos induzidos ou outros desvios na expressão dos entrevistados. A equipe dispõe de um guia de entrevistas para verificar se todos os assuntos de interesse foram abordados durante a entrevista. Esse guia é derivado das perguntas críticas, acima definidas. As entrevistas duram cerca de duas horas.
 - *Triangulação e redundância*: esses dois conceitos permitem combinar e avaliar as informações fornecidas. A triangulação é uma técnica de entrevista que consiste em repetir os elementos fornecidos por um informante, junto com outros informantes. O objetivo é verificar as informações e completá-las, assim como analisar o posicionamento de cada um frente a uma realidade reconhecida (ou não) por ambos. Trata-se de uma técnica essencial para entender bem as articulações e estratégias entre grupos críticos, no que se refere às perguntas críticas. A redundância é um conceito que permite avaliar a partir de que momento a pesquisa atinge um ponto satisfatório na coleta e triangulação de informações. Se no decorrer das entrevistas a equipe não mais detecta novas informações relevantes, considera-se que ela atingiu um ponto de redundância, no sentido que as entrevistas acabam sendo redundantes entre elas. A partir daí, encerra-se a coleta de informações. Essa redundância não significa que já se coletou toda a informação possível, mas apenas um nível satisfatório para entender o funcionamento dos sistemas estudados, do ponto de vista dos grupos críticos. Em cada uma das áreas de estudo, este ponto foi atingido geralmente após seis ou sete dias de entrevistas.

Esse conjunto de conceitos, aplicados rigorosamente pela equipe, são extremamente adaptados e eficientes em uma análise sistêmica de objetos complexos (multiescalas, multiatores), como a dinâmica dos territórios pioneiros, interagindo com os sistemas produtivos e as cadeias produtivas bovinas. Portanto, a abordagem necessita uma excelente articulação com os atores, até nos aspectos mais práticos como para marcar de duas a três entrevistas por dia durante uma semana completa. A proximidade com os atores é um elemento essencial para que a abordagem funcione.

Análise dos dados

A abordagem foi aplicada inicialmente em Altamira (junho de 2011), depois em Paragominas (julho de 2011) e, em seguida, em Redenção (setembro de 2011). Em cada local, a equipe permaneceu por sete dias.

A abordagem gerou 41 entrevistas com informantes-chaves. Imediatamente após cada entrevista, a equipe se reunia para redigir um relatório, transcrevendo as informações fornecidas pelo entrevistado, de forma exaustiva (relatórios de três a cinco páginas). Também se colocava os elementos que foram fornecidos sobre as cinco perguntas críticas. Esse exercício, além de fornecer material para as outras fases da análise, foi fundamental para compartilhar os olhares de cada membro da equipe, gerar um consenso na interpretação e transcrição das informações, dando, assim, o conteúdo concreto e permanente para o exercício de interdisciplinaridade. Tais momentos foram ricos para desenvolver uma visão sistêmica e interdisciplinar, que constitui a base e a originalidade da pesquisa.

No final das entrevistas, quando se atingia o ponto de redundância, a equipe se reunia durante um ou dois dias para efetuar a síntese desta área. O sistema complexo de interações entre território, atividade pecuária e cadeias produtivas bovinas, funciona com os seguintes componentes: sistema produtivo bovino, propriedade agrícola, cadeia produtiva bovina, grupo social, ação pública e ONG, meio ambiente e território. Para cada um desses componentes, a equipe sistematizou todas as informações fornecidas no decorrer da pesquisa, destacando os elementos de resposta específicos para as perguntas críticas. Um texto de 15 a 20 páginas foi redigido para cada área de estudo nessa base.

Enfim, na terceira etapa da análise, a equipe organizou, em Belém, um workshop interno, dois meses após o fim da fase de campo, para retirar a essência desses três documentos e gerar uma discussão em cima destes resultados.

RESULTADOS

A apresentação dos resultados é organizada em torno dos principais fatores envolvidos na evolução da pecuária amazônica: história e estrutura fundiária, fim do desmatamento, movimento de intensificação e atuação de órgãos públicos.

Três contextos históricos e fundiários distintos

Apesar de alguns aspectos serem recorrentes em todas as áreas de estudo, como a fratura entre a agricultura familiar e as fazendas, ressaltou-se nessa pesquisa a importância da trajetória histórica de

cada área. As condições de intensificação da pecuária são estreitamente ligadas à construção da malha fundiária a ao modelo de colonização da região.

Redenção, polo pecuário no Sul do Pará desde 1960

Desejada e dirigida pelo governo federal, o movimento de colonização da Amazônia brasileira intensificou-se a partir da década de 1960 com a construção das rodovias Belém-Brasília (BR010), Cuiabá-Santarém (BR163), Cuiabá - Porto Velho - Rio Branco (BR364) e a Transamazônica (BR230), com a ideia de integrar melhor o norte do país ao território nacional. Além desse esforço de construção rodoviária, foram reestruturados, em 1965 e 1966, o Banco da Amazônia, BASA e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, SUDAM, banco público e instituição de fomento que tinham como objetivo financiar a colonização e o desenvolvimento econômico da região amazônica.

Em 1960, a fronteira Sul do Pará já contava com alguns pioneiros titularizando terras junto ao Governo Paraense desde meados da década de 1950. Esses pioneiros buscavam oportunidades de negócios imobiliários, considerando que o processo de ocupação da margem sul da Amazônia seria similar ao dos cerrados, durante a “Marcha para o Oeste” da era Vargas. Posteriormente, empresas do sudeste brasileiro, sobretudo de São Paulo, passaram a investir na região aproveitando a isenção fiscal oferecida pelo governo federal para a implementação de fazendas agropecuárias (VEIGA *et al.*, 2004). Em todos os casos, a pecuária bovina constitui a atividade principal desses atores da colonização na microrregião Sul do Pará (TOURRAND *et al.*, 2007). O movimento de migração espontânea a partir dos anos 1970 e, sobretudo dos 1980, reforçou essa especialização da pecuária do território, uma vez que os migrantes vinham de bacias de tradição na produção bovina, como Minas Gerais, Goiás e São Paulo. Além disso, a proximidade com os mercados consumidores do Nordeste, assim como a existência de estradas para o centro-sul do país, facilitaram a comercialização dos rebanhos e proporcionaram segurança econômica aos criadores.

Como Ianni (1978), Azevedo e Hebette (1979), Schminck e Wood (1982) demonstraram, essas décadas foram marcadas por conflitos fundiários e sociais intensos. A pecuária fazia parte das estratégias dos atores, seja para delimitar a propriedade da terra e torná-la efetiva, seja para constituir um patrimônio fundiário. Terra e gado eram as duas mercadorias que podiam permitir uma ascensão social e melhorar uma situação financeira².

Na década de 1990, essa especialização territorial foi reforçada pela instalação de indústrias nacionais de carne e de leite, aproveitando a quantidade de matéria-prima com baixo custo de produção e proximidade relativa aos mercados.

Altamira, a “pecuarização” da agricultura familiar nos anos de 1990

O histórico da ocupação fundiária foi diferente na região de Altamira, área da rodovia Transamazônica. Por muito tempo a região era pouco povoada, com algumas comunidades indígenas e caboclas. O Plano Integrado de Colonização, PIC, do governo federal estruturou o espaço colonizado

² Sendo que a extração madeireira se iniciou apenas nos anos 1980 e se restringia aos atores mais capitalizados, além do fato de que o ouro em garimpo, em quantidade expressiva, limitava-se a alguns polos, como Serra Pelada e Tucumã.

em lotes fundiários de 100 ha ao longo da rodovia e suas vicinais. Algumas glebas de 500 ha e 3000 ha foram delimitadas no fundo de vicinais. Também foram planejadas agrovilas a cada 45-50 km para reunir os serviços de apoio aos produtores e concentrar a vida social dos colonos (WALKER *et al.*, 1994). A área colonizada cobre aproximadamente 100 mil km² para uma população de cerca de 500 mil habitantes.

As manchas de terra roxa e a pluviometria elevada (1800-2000 mm) permitiram o desenvolvimento das culturas perenes, especialmente o cacau e a pimenta do reino, desde meados da década de 1970 e, sobretudo, na década de 1980 e início da década de 1990. Porém, a partir de 1990, ataques fitossanitários severos, combinados com as baixas dos preços mundiais, tornaram esses cultivos inviáveis na região.

Contudo, na trajetória de desenvolvimento dessa região, o transporte sempre foi um problema devido à falta de manutenção e pavimentação da Transamazônica e de suas estradas vicinais. Até o final do século XX, a visão dos moradores sobre seu território destacava o abandono crônico pelos órgãos públicos, um processo de atrofia econômica e, conseqüentemente, social, devido à falta de investimentos necessários, uma vez que a infraestrutura é precária.

Foi nesse contexto que a pecuária, que apenas existia nas poucas fazendas da região, começou a atrair os produtores familiares, pelo fato de não apresentar tantos riscos econômicos ou sanitários, e, assim, facilitar trajetórias ascendentes de acumulação (FERREIRA, 2001). Dessa forma, começou o processo de pecuarização da agricultura familiar na Transamazônica.

A área do município de Paragominas cobre cerca de 20 mil km² para uma população em torno de 100 mil habitantes. A colonização de Paragominas foi efetivada com camponeses pioneiros, que chegaram à região antes da construção da rodovia Belém-Brasília, no final da década de 1950, seguidos pelas primeiras companhias colonizadoras. Registra-se também que, antes mesmo da chegada dos camponeses, com autorização do Governo do Estado do Pará, empresários de Goiás e Minas Gerais haviam penetrado na floresta, ao longo do Rio Capim, com o objetivo de efetuar levantamentos e titular terras para compradores daqueles estados. Atravessada pela rodovia Belém-Brasília com acesso fácil ao centro-sul do Brasil para mercado nacional e ao norte para exportação, Paragominas virou um dos maiores polos madeireiros da Amazônia Oriental, registrando quase duzentas serrarias no final da década de 1990. Muitos madeireiros aproveitaram as terras de floresta para implantar pastagem e desenvolver pecuária depois da exploração da madeira de alto valor. Assim, Paragominas virou um centro de atividade pecuária de primeira importância no Norte, reforçado em 1981 com a implantação do frigorífico FRIPAGRO.

A partir do final dos anos 1990, o processo de degradação da fertilidade dos solos e da produção forrageira de pastagens em manejos extensivos, levou alguns atores a investir em novas tecnologias agrícolas, como agricultura mecanizada, manejo intensivo da pastagem, e, mais recentemente, integração lavoura-pecuária-floresta ou silvicultura. Hoje, o município é apresentado como um modelo para recuperação de pastagem degradada e agropecuária sustentável na Amazônia.

Nas três áreas, a história fundiária seguiu caminhos diferentes, mas que conduziram ao mesmo resultado: a falta de títulos fundiários. A ausência de cadastro fundiário organizado e as fraudes ao longo do tempo complicam a tarefa dos órgãos públicos de titularizar muitas propriedades rurais, dando, assim, segurança aos proprietários e acesso às políticas públicas de fomento.

Sem possibilidade de desmatar, o sistema pecuário extensivo está em xeque

O fim do desmatamento, principal meio de fertilização do solo e de capitalização fundiária, necessita mudanças nos sistemas de produção bovina, especialmente para a produção forrageira.

O desmatamento zero é aceito pelas populações

O “desmatamento zero”, objetivo a longo prazo do governo federal brasileiro, já está se tornando uma realidade nas áreas de estudo. A queda do desmatamento nas frentes pioneiras da Amazônia é comprovada pelos números do INPE, desde 2005 (INPE, 2011). Os polos de Altamira, Paragominas e Redenção não fogem à regra. Todos os atores entrevistados explicam os aspectos concretos dessa tendência, a seu nível. As argumentações mostram que não se trata apenas de um fenômeno pontual, e sim de uma mudança profunda nas estratégias de todos. Não apenas os pecuaristas estão integrando o desmatamento zero, como também os atores das cadeias produtivas, os órgãos públicos, os bancos, a sociedade civil, os movimentos sociais.

Muitos proprietários estão deixando de desmatar principalmente por causa de forte pressão e repressão das políticas públicas. O sucesso das mesmas, no que se refere à proteção das florestas, é incontestável.

Além disso, muitos entrevistados reconheceram que “não podiam continuar assim”, com tanto desmatamento. Vários citaram consequências negativas locais do desmatamento (essencialmente no ciclo da água) e consideraram que foram desperdiçados muitos recursos naturais durante a fase de desmatamento. Porém, outros apontam para o fato de que não existem outros modelos de produção viáveis para suas propriedades, seus territórios. Desta forma, a proibição do desmatamento é percebida como relativamente legítima, mas as populações estão também preocupadas com a redução das atividades agrícolas, motor fundamental para empregos e economia local nas três bacias estudadas.

De fato, a queda do desmatamento traz novos problemas para os atores: as bases dos sistemas produtivos e de organização do território devem ser reconstruídas, e essa perspectiva se torna mais difícil do que apenas proibir o desmatamento de forma autoritária.

O desmatamento tinha funções essenciais nos sistemas produtivos e nos territórios

O desmatamento assumia duas funções essenciais no funcionamento dos sistemas produtivos e territoriais das frentes pioneiras, nas últimas décadas.

Dinâmica fundiária e motor da construção territorial

A primeira era em relação à posse da terra e sua valorização. Na década de 1970, na Transamazônica, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, INCRA, atribuía lotes fundiários aos colonos com a condição de desmatar 50% da área. Quem não desmatava podia perder seu direito sobre a terra. O mesmo aconteceu no Sul do Pará e em Paragominas, no quadro dos projetos SUDAM: as empresas

tinham também que mostrar desmatamento para ganhar os benefícios fiscais prometidos. O papel motor do Estado no desmatamento dessa época é incontestável e bastante lembrado pelos atores. Os processos espontâneos de ocupação tiveram um efeito similar. A lei brasileira considerava, e ainda continua assim nos dias atuais, que quem desmatava uma área a valorizava e somente assim poderia reivindicar a posse e, posteriormente, o domínio da terra, obtendo, assim, a propriedade plena de uma área rural. A consequência disso, por exemplo, foi a ação do Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins, GETAT, órgão federal responsável pela regularização fundiária em grande parte dos anos de 1970/80 no sul do Pará, segundo a qual o ocupante da terra somente poderia se beneficiar dela e obter o documento – título definitivo – se demonstrasse que efetivamente estava “beneficiando-a”. Ou seja, tanto o GETAT quanto a SUDAM titulavam terras, quando concediam incentivos fiscais para os projetos pecuários, incrementavam sobremaneira a ocupação pela via do desmatamento indiscriminado e sem qualquer planejamento quanto aos aspectos de preservação mínima dos biomas envolvidos. Esse mecanismo motivou estratégias generalizadas de desmatamento, seja para abrir o espaço e apropriar-se de terras alheias (posseiros, invasões, grileiros), seja para proteger-se desse tipo de invasões, antes que elas ocorressem.

Além disso, no próprio mercado fundiário, as terras com pastagens são mais valorizadas do que as terras com florestas, motivando interesses econômicos em desmatar para revender a terra. O mesmo diferencial continua até hoje, a própria Eletronorte - [Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.](#), vem indenizando as áreas inundadas da barragem de Belo Monte com valor três vezes superior para pastagens do que para florestas.

A segunda função do desmatamento se desenvolveu em escala territorial. A interação entre desmatamento, valorização fundiária e produção agrícola sustentou o surgimento e o crescimento de novos territórios. Os atores consideram essa fase como uma época do heroísmo que custou caro para eles e para suas famílias e que gerou muito desenvolvimento local. De fato, cidades como Altamira, Paragominas e Redenção nasceram, ou pelo menos cresceram, a partir do desmatamento, tanto em termos de produção quanto de urbanização. Com o fim do desmatamento, os territórios precisam encontrar novos motores de crescimento. Nos três polos surgem possibilidades bem diferentes para assumir esse papel: barragem de Belo Monte em Altamira, economia verde em Paragominas, mineração em Redenção. Em todos os casos, os territórios precisam mudar muito, a começar pela principal forma de uso da terra e motor do desmatamento, a pecuária bovina.

Manejo da fertilidade do solo e da produtividade das pastagens

A segunda função do desmatamento era proporcionar fertilidade para o solo, para cultivos anuais ou para implantação de pastagens. A conversão da floresta em cinzas proporciona uma grande quantidade de nutrientes disponíveis para as plantas. Porém, grande parte não é aproveitada, devido aos processos de evaporação e de erosão que ocorrem na região quando o solo é diretamente exposto ao sol e à chuva. As das gramíneas forrageiras cultivadas na Amazônia são pouco exigentes em nutrientes, em comparação com plantas oleaginosas ou frutíferas. Porém, para o bom desenvolvimento da forrageira e o bom desenvolvimento da pastagem, é necessário um aporte principalmente de fósforo e potássio.

As cinzas da floresta preenchem esse papel, assim como reduzem a acidez do solo, poupando a correção com calcário.

Com o fim do desmatamento, os agricultores precisam desenvolver novas formas de manejar a fertilidade do solo. As tecnologias existentes são incompatíveis com o caráter extensivo dos sistemas de produção, principalmente com o difícil acesso aos insumos e aos mercados em algumas regiões. A falta de infraestrutura e as deficiências da assistência técnica também são características gerais dessas três regiões de frentes pioneiras.

No caso das pastagens, a produtividade forrageira é também ligada ao nível de degradação, seja agrônômica ou ecológica, ao longo do tempo, conforme as práticas de manejo adotadas pelo produtor (DIAS FILHO, 2010). O desmatamento tinha a função de abrir novas pastagens, com alto nível de produtividade, para um custo menor do que a recuperação dos pastos mais antigos e já em processo avançado de degradação. Esse esquema de aberturas frequentes de novas pastagens era também considerado mais econômico do que adotar práticas eficientes de manejo que evitariam os processos de degradação. O fim do desmatamento vem conflitando-se com essas estratégias de manejo dos recursos naturais e do território, onde a floresta era vista apenas como fonte de nutrientes em sistema de corte e queima.

O pecuarista se sente injustamente perseguido pelo poder público

Uma ideia compartilhada por todos os criadores de bovinos e grande parte dos atores locais é o sentimento de serem perseguidos pelo poder público, principalmente federal. Esse sentimento é recente e diretamente relacionado com as multas, os processos judiciais e as operações policiais repressivas.

Até os anos 2000, os atores percebiam uma atuação dos órgãos públicos, geralmente, desviada pela corrupção, que gerava, muitas vezes, apenas propinas para os agentes que atuavam no campo. Hoje, relatam que o esquema mudou, os funcionários públicos aplicam mais multas e também realizam constantes apreensões.

A crítica dos atores envolve a forma da atuação policial com armas, procedimentos e comportamentos dignos de comandos militares, como se o pecuarista fosse um criminoso perigoso. Foram citados casos de tiros e violências gratuitas, de multas injustificadas e de diálogo impossível com os órgãos fiscalizadores. A crítica envolve também a ética, contestando justamente essa condição de “criminosos”. Os atores locais alegam que foram usados pelo poder público até os anos 1980 para desmatar por meio de incentivos e financiamentos públicos, especialmente do BASA e da SUDAM. Pensam também que foram usados para colonizar a Amazônia, integrá-la ao território nacional de acordo com a vontade política dos anos 1950-1980. E, hoje, os pecuaristas estariam sendo sacrificados, para permitir ao poder público recuperar uma imagem ambiental adequada ao pensamento global difundido pela mídia atual seguindo a comunidade científica.

Se essa injustiça é construída pelo poder público, ela também é amplificada pela mídia, no olhar de vários produtores, acusada de usar termos exagerados, generalizar a partir de exceções e divulgar imagens enganosas, sem se dar ao trabalho de conhecer a realidade vivida.

Essas ideias fazem com que quase todos os produtores adotem uma atitude bastante fria quando se fala em meio ambiente. As questões ambientais aparecem como motivo dessas injustiças. Os debates sobre meio ambiente foram muito pouco trazidos para os atores locais das frentes pioneiras e ficaram confinados à academia e a centros urbanos. Localmente, a responsabilidade da postura ambientalista foi muitas vezes atribuída à comunidade científica internacional e aos lobbys do “primeiro mundo”, alimentando o pensamento populista sobre nações estrangeiras explorando a Amazônia (apropriando-se de seus recursos naturais e impedindo o desenvolvimento local para melhor explorá-las). Assim, alguns entrevistados consideram que o governo federal está vendendo a Amazônia aos estrangeiros e, quem ousa resistir, esses sim, deveriam ser considerados verdadeiros heróis.

Deve-se ressaltar que o desmatamento constitui um elemento da identidade dos atores, e que, desta forma, a promoção do “desmatamento zero” passa por uma mudança social e cultural profunda e não apenas por uma adequação ambiental das práticas agrícolas. Durante muito tempo, a agricultura familiar adotou um discurso diferente dos fazendeiros considerando que os pequenos produtores poderiam desmatar pequenas parcelas florestais para produzir e tentar melhorar as suas condições de vida. Hoje em dia, a agricultura familiar é considerada o principal ator do desmatamento. Os líderes, tanto produtores como agentes da assistência técnica, tentam encontrar caminhos mais adequados para reforçar o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar sem desmatar. Essa busca constitui um dos principais desafios, tanto para os atores familiares quanto para outros atores do território, que precisam mostrar que o desmatamento zero constitui uma realidade regional e não o privilégio de alguns.

O movimento de intensificação da pecuária: três situações contrastadas

A intensificação da pecuária está no centro das preocupações de todos os atores entrevistados, seja diretamente (como melhorar os sistemas pecuários?), seja indiretamente (como liberar espaços para outras atividades e diversificar a produção?). Porém, a realidade da dinâmica de intensificação é muito diferente nas três bacias estudadas.

Paragominas, polo de intensificação da pecuária na Amazônia

Em Paragominas, o processo de intensificação da pecuária é bastante avançado em relação às outras regiões do arco de desmatamento. Desde sua fundação, Paragominas foi um polo inovador no cenário paraense, em todas as fases da sua transformação. Um fator explicativo é relacionado à população de migrantes que se instalou a partir dos anos 1960, que sempre valorizou ideias novas num espírito de empreendedorismo. Paragominas contou, desde o início da sua história, com atores capitalizados, investidores, geralmente madeireiros acostumados com as noções de gestão de empresas, devido à atividade de extração de madeira que durou cerca 30 anos. Uma atuação fundamental desses atores ao longo do tempo foi a de sempre trazer para Paragominas as inovações já testadas ou funcionando em outras regiões do país. A gestão municipal também foi bastante influenciada por esses atores ao longo do tempo, apoiando e promovendo essas iniciativas no seu território. Além disso, Paragominas conta com atuação antiga de órgãos de pesquisas, como Embrapa e UFRA, ou institutos internacionais.

Muitos doutorados em Ciências Florestais e Agrárias foram realizados em fazendas de Paragominas, inclusive por pessoas que hoje se encontram nas esferas do governo e das ONGs regionais.

No que se refere à pecuária, é importante levar em conta que a atividade é mais antiga nesse município do que nos vizinhos, devido ao plano de colonização da SUDAM já nos anos 1960. Por isso, Paragominas foi um dos primeiros lugares atingidos pelo processo de esgotamento da fertilidade do solo e de degradação ecológica das pastagens. Os atores foram obrigados a investir na reforma de pastagens e, por serem os primeiros a passar por tal situação, tiveram que inovar: diversificação de forrageiras, divisões e manejo intensivo da pastagem, melhoramento genético e uso de cerca elétrica foram adotados já nos anos 1990.

A partir do final desta década houve uma iniciativa de alguns produtores para investir na agricultura, reagindo à expansão da produção de grãos no Mato Grosso, em condições de pluviometria similar (soja, milho, arroz). Experiências em silvicultura também nasceram nessa época. Foi o início de um período de adaptação de sistemas produtivos, de desenvolvimento de cadeias produtivas para equipamentos, insumos, conservação e transporte dos grãos, e de difusão dessas inovações num número cada vez maior de produtores.

O atual modelo de intensificação da pecuária em Paragominas, decorrendo da dinâmica histórica, é baseado na integração lavoura, pecuária e silvicultura. As opções de integração podem ser desenvolvidas em três escalas distintas:

- Na escala da parcela cultivada, as três atividades se sucedem plurianualmente. Os primeiros anos são de agricultura, com destoca, correção, adubação e plantio de mudas arbóreas em linhas ou bosques. A irregularidade interanual da estação chuvosa impede a prática da safrinha. Por este motivo, em muitos casos, a pastagem é plantada após a primeira safra (safrinha do boi) e assume o papel de planta de cobertura até o próximo inverno (sistema de plantio direto sob cobertura vegetal). Em seguida, é plantado o pasto, que vai permanecer por vários anos também (conforme estratégia do produtor), assim como as árvores que cresceram durante o período agrícola nas parcelas (Eucalipto e Paricá são as espécies mais frequentes).
- Na escala da propriedade, a agricultura é utilizada apenas para custear a reforma da pastagem. Neste caso, pratica-se um ou dois anos de agricultura apenas, e, em seguida, é plantada uma pastagem que vai aproveitar bem os insumos e a correção de acidez, favorecendo uma excelente implantação e possibilitando que se usem forrageiras mais exigentes em termos de fertilidade, como do gênero *Panicum*. Pode haver, ou não, plantio de árvores associadas, constituindo, assim, um sistema silvopastoril.
- Na escala do território, existe um arranjo espacial para localização de propriedades especializadas ou na pecuária, ou na agricultura ou na silvicultura. São propriedades de grande porte, que não praticam atividades de integração e procuram aproveitar da melhor forma as configurações locais de solo, relevo e logística para sua atividade. Historicamente, a pecuária foi a primeira a instalar-se e ocupou as áreas baixas, devido à maior densidade de rede hidrográfica para rega dos rebanhos. Mais recentemente, agricultura e silvicultura mostram preferências para os altos e platôs, por causa da textura do solo mais adequada ao trabalho mecanizado em estação chuvosa. Essas duas atividades estão competindo para essas terras

altas, comprando ou arrendando. A falta de transporte concentra esta concorrência na parte central do município, onde passa a única rodovia pavimentada, a BR 010 Belém-Brasília. O resto do município, excessivamente isolado, possui boas condições agroecológicas ainda pouco aproveitadas pela agricultura e silvicultura. A oportunidade de arrendar as terras para grandes empresas pode constituir uma oportunidade interessante para quem tem projeto de vida urbano, para aposentados, etc. Desta forma, o sistema de uso da terra em escala territorial está mudando rapidamente, abrindo novas possibilidades para as cadeias produtivas.

No caso específico da pecuária, a intensificação vai além da reforma das pastagens e trata, também, de melhoramento genético (incluindo cruzamento industrial), sanitário e do manejo do rebanho.

Essa integração em diferentes escalas, a diversidade dos mecanismos envolvidos na intensificação e a diversificação do uso da terra, mostram processos estruturais e regionais, e não apenas uma conjuntura local.

Deve-se ressaltar que a dinâmica existe, mas não envolve todos criadores de bovinos. A produção familiar, notadamente, não parece ser associada, ou pouco, e continua com os mesmos padrões extensivos de produção, sem grandes mudanças em relação ao passado ou a outras regiões.

Altamira, uma pecuária familiar extensiva e pouco inovadora

O processo de intensificação da pecuária pouco se iniciou na região ou apenas em casos pontuais. Ao contrário de Paragominas, a região nunca se constituiu como palco de inovações. Ela se caracteriza pelo isolamento em relação aos mercados, investimentos, insumos, tecnologias e, até mesmo, quanto à presença do Estado. Esse abandono teve impactos graves do ponto de vista social, motivando vários movimentos sociais, o mais conhecido sendo o Movimento Pela Sobrevivência da Transamazônica nos anos 1990. Nas questões da pecuária, Altamira não apresenta nenhuma das condições que permitiram a intensificação em Paragominas. A pecuária chegou relativamente tarde, expandiu-se significativamente apenas durante os anos 1990, na fase de “pecuarização” da agricultura familiar. No contexto de isolamento, a pecuária extensiva foi a única solução encontrada pelos produtores para manter-se no lote, acessar os mercados, ocupar e valorizar suas terras. Para piorar a situação, a região conheceu fatores agravantes, como o ciclo de crédito “FNO Especial”, a partir de 1992, que financiou maciçamente a aquisição de bovinos pela agricultura familiar, mas provocou: (i) a entrada na região de muito gado de péssima qualidade genética e sanitária, trazendo e generalizando patologias como febre aftosa e brucelose e (ii) provocou uma distorção momentânea nos preços, com preço alto do gado, mas que rapidamente baixou, complicando o endividamento de grande parte dos produtores locais.

A questão da intensificação continua numa situação de perspectivas e não tanto num processo já engajado. Os atores apresentam ideias, ligadas a técnicas similares às aplicadas em Paragominas, mas apontam uma série de condições ainda não são preenchidas para que sejam adotadas. Os limitantes se definem mais em escala do território do que das propriedades em si. A única inovação é o fim do desmatamento e do uso do fogo, mas ainda não surgiram alternativas para assumir de outra forma as funções que estas duas técnicas possuem em sistemas extensivos.

O potencial agroecológico local, baseado numa pluviometria favorável e bem distribuída e em solos relativamente férteis, leva muitos atores a imaginar mais um processo de diversificação do que de intensificação da pecuária: cacau e frutíferas seriam os carros chefes de novos arranjos produtivos, nos estabelecimentos e no território.

No que se refere à pecuária, a intensificação é mais vista através da produção de leite, que, hoje, esbarra na ausência de acessos a mercados. As exigências sanitárias impedem o surgimento de pequenos laticínios, e a falta de infraestruturas impede investimentos industriais de maior porte, fazendo com que o setor não decole, apesar do interesse da maioria dos produtores. O início das obras na barragem de Belo Monte pode mudar esse quadro, com o surgime

Redenção, um polo pecuário que se mantém na tradição extensiva

A bacia de Redenção é o maior polo pecuário do Pará, considerando-se o tamanho de rebanhos bovinos e a implantação de indústrias frigoríficas. Porém, hoje o rebanho está diminuindo, devido à impossibilidade de desmatar e à degradação das pastagens, colocando em xeque o sistema que fez o sucesso da atividade e a construção de um território tão especializado nas produções bovinas.

O processo de colonização se deu, por um lado, de forma espontânea, pela migração de pecuaristas e grileiros de Goiás, Minas Gerais e São Paulo, no quadro do avanço contínuo rumo ao Norte da fronteira da pecuária e, por outro lado, pela ação do governo federal militar, que distribuiu terras e incentivos fiscais às empresas que investiriam em pecuária na região (política de “colonização pela pata do boi”). Em menos de 15 anos estas empresas saíram e as terras ficaram nas mãos dos migrantes. Assim, a base cultural dos pioneiros em Redenção, ao contrário das outras duas regiões, é nitidamente ligada à pecuária. Atores encontraram no Sul do Pará custos de produção bem inferiores aos de suas regiões de origem, tanto para engorda quanto para cria, e com potencial de valorização das terras. Após uma primeira fase, marcada pelo fracasso do capim colômbio, inadequado para conter a regeneração florestal, a pecuária passou a ser exclusiva no uso da terra graças a um sistema técnico simples, robusto e barato, no qual os dois componentes principais são o “capim brachiário” (*Brachiaria brizantha*) e o gado nelore. O Sul do Pará abriga territórios típicos de uma estreita relação entre pecuária e desmatamento (São Félix do Xingú, Cumarú do Norte, Santana do Araguaia). A partir da metade dos anos de 1990, as indústrias nacionais de carne bovina e leite se instalaram maciçamente na região, reforçando mais ainda esta relação. Mais que em Paragominas e Altamira, o sistema extensivo de produção bovina fez sucesso historicamente em Redenção, o que hoje dificulta qualquer processo de inovação: “não se muda facilmente uma estratégia que funciona”, segundo um dos entrevistados. As dinâmicas são diferentes para grandes ou pequenos produtores.

A intensificação da pecuária em grandes propriedades constitui um alto investimento, fora do alcance da maioria dos produtores. Porém, os atores têm noções sobre as etapas técnicas para aumentarem a produtividade das suas pastagens: dividir os piquetes, mecanizar o preparo da área, fazer calagem e fertilizar, efetuar uma boa implantação de pastagens e aplicar um manejo adequado com descanso e carga adequada.

As alternativas para conseguir cobrir essas despesas são: (i) reformar apenas uma parte da fazenda com recursos próprios e deixar a outra parte em processo de degradação, (ii) arrendar ou vender

parte da propriedade para custear a reforma da outra parte e (iii) reformar progressivamente com agricultura, o que cobriria os custos da reforma do pasto. Para todas as opções, os atores apontaram dificuldades quanto ao conhecimento técnico e a falta de assistência para iniciar tal investimento. Para as opções (ii) e (iii), existe ainda pouca incidência de desenvolvimento da agricultura na região, ao contrário de Paragominas, e, conseqüentemente, o mercado fundiário é mais calmo. A tradição de uma pecuária a baixo custo, ausência de cadeia produtiva de grãos, baixa valorização fundiária, a pecuária e esse território parecem estar num círculo vicioso de morosidade.

Apenas o reflorestamento constitui uma inovação impactante no setor agrícola, principalmente pelos plantios de Teca que grandes empresas estão desenvolvendo. Todavia, esbarraram na recorrente questão fundiária, uma vez que sem titularização da terra para o plantio não há possibilidade de exportação.

Na pecuária familiar, a dinâmica é nitidamente diferente, já que existe uma cadeia leiteira bem estruturada por grandes grupos nacionais, como o grupo Leitbom. Os preços altos na conjuntura atual facilitam inovações, tais como o resfriamento do leite na propriedade, a complementação com cana ou outros volumosos no verão, a seleção e o melhoramento genético. Estratégias industriais de pagamento pela qualidade e políticas públicas de incentivo à qualidade sanitária (normativa 51), apóiam também esse movimento de intensificação. Porém, existem fortes limitantes na assistência técnica, no acesso a insumos e, sobretudo, no isolamento. Muitas colônias são localizadas em área de difícil acesso, inviabilizando qualquer investimento, da mesma forma que em Paragominas ou em Altamira. Se em todas as regiões a pecuária familiar é relativamente ausente do processo de intensificação da pecuária bovina, em Redenção existem sinais de um movimento promissor, organizado pela cadeia produtiva do leite.

O *boom* da mineração é outro fato marcante no processo de inovação na pecuária em Redenção, afetando tanto os pequenos como os grandes estabelecimentos. Múltiplos e enormes empreendimentos estão nascendo ou já se encontram em funcionamento na região, abrigando grandes províncias minerais de ferro, ouro, manganês e níquel. A mão de obra é escassa e, em um momento em que os pecuaristas precisam de recursos humanos para intensificar, os jovens se sentem menos atraídos por empregos rurais.

Novas atuações dos órgãos e emergência de uma dinâmica “município verde”

Em todas as áreas de estudo, a ação pública foi apontada como decisiva, tanto para atingir o “desmatamento zero” quanto para intensificar a pecuária ou, de forma mais abrangente, promover alternativas e garantir um desenvolvimento territorial sustentável. Na literatura, também, a ausência do Estado é frequentemente apontada como um dos fatores explicativo da violência, injustiça e desenvolvimento insustentável que caracterizam as fronteiras agrícolas da Amazônia. Se todos concordam em responsabilizar o Estado, não havia, até 2008, exemplos de uma administração pública que possa se tornar uma referência para o apoio à intensificação da pecuária, nem para o desenvolvimento sustentável.

A iniciativa “Município Verde” lançada em Paragominas, em 2008, propõe um novo contexto institucional para promover um desenvolvimento territorial sustentável nas frentes pioneiras da

Amazônia. Todos os atores entrevistados pela equipe se referiram, direta ou indiretamente, a ela, para discutir a ação dos órgãos no que se refere à intensificação da pecuária. A iniciativa seria, assim, uma oportunidade de reformar a ação dos órgãos públicos e da sociedade civil.

Município Verde, a bandeira de Paragominas

A iniciativa Município Verde teve seu princípio em fevereiro de 2008, no quadro da Operação Arco de fogo de combate ao desmatamento. O Ministério Público Federal divulgou uma lista dos 36 municípios mais desmatadores da Amazônia, que passaram a ser alvos de restrições drásticas nas políticas federais. As sensíveis questões do crédito rural ou da regularização fundiária, entre outras, ficaram paralisadas. O objetivo do Governo Federal foi mobilizar o Ministério Público, além da Polícia Federal, da Força Nacional e do IBAMA, para obrigar os municípios a envolver-se ativamente no combate ao desmatamento. Em Paragominas, a experiência funcionou, seguindo sete etapas sucessivas:

- a) Conscientizar a sociedade local e adotar um pacto para desmatamento zero. A prefeitura reagiu imediatamente à divulgação da lista, que incluía Paragominas, iniciando um período de diálogo com os atores da sociedade local. Buscava-se um consenso entre todos, para unir forças contra o desmatamento, já que era a única forma de sair da referida lista e retomar uma trajetória ascendente de desenvolvimento. Este consenso culminou pela assinatura de todos os atores locais de um pacto de combate ao desmatamento, cuja meta era atingir o desmatamento zero em curto prazo.
- b) Construir uma política municipal priorizando a proteção do meio ambiente. A Secretaria Municipal de Meio Ambiente passou a dispor de mais recursos do que a Secretaria de Agricultura. Ela foi equipada e capacitada para prevenir e fiscalizar os desmatamentos, inclusive aplicando multas aos autores. Investiu, também, na comunicação, sensibilização da sociedade local e na educação ambiental.
- c) Firmar parcerias com ONGs ambientalistas e Governo Estadual. A atitude do poder municipal articulado com os atores locais motivou duas ONGs, Imazon e TNC, a formalizar uma parceria para apoiar essa dinâmica. As metas foram de atingir o desmatamento zero e de efetuar o cadastro ambiental rural (CAR) em 80% da área do município, para sair da lista negra no MP. A Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA) aderiu à iniciativa, credenciando as duas entidades para efetuar o cadastro provisório.
- d) Desenvolver uma economia verde no território. No decorrer dessas etapas, o objetivo de todos os atores ultrapassou a noção de desmatamento zero e de adequação ambiental, buscando alternativas para rentabilizar este novo cenário local. A opção de valorizar economicamente os avanços ambientais, ou economia verde, interessa de diversas maneiras. Para investidores externos, o município verde é atraente na medida em que permite associar os produtos a uma imagem ambientalmente correta e inovadora. Assim, Paragominas passou a liderar o ranking de investimentos agrícolas no estado, e o mercado fundiário está muito animado. Para os pecuaristas, há interesse em conseguir um “selo verde” com preço diferenciado para carne produzida na região, com gado alimentado a pasto e livre de desmatamento. Para ONGs, serviços de apoio e a

administração municipal, as ferramentas derivadas do CAR, como SIG em escala de propriedade e município, servem para melhorar o arranjo territorial, a gestão das atividades, a integração das mesmas, a reconstrução de paisagens ecoeficientes, a aplicação de tecnologias como agricultura de precisão e para atingir maiores níveis de produtividades por área. A pesquisa científica também se beneficia, valorizando projetos de geração e transferência de tecnologia, formação em ciências agrárias e florestais. Assim como as entidades comerciais, as instituições científicas tiram benefício de estar contribuindo com uma iniciativa modelo como essa. Para os demais atores, município verde passou a tornar-se uma nova visão do desenvolvimento territorial, justificando envolvimento dos setores de educação, saúde e ordenamento territorial. A dinâmica deixou de ser exclusivamente agrícola para incluir também as populações e problemáticas urbanas, caracterizando uma verdadeira dinâmica territorial inovadora.

- e) A saída da lista negra e a oficialização do programa estadual “municípios verdes”. Em 2011, o Governo Federal anuncia que Paragominas é o primeiro município a sair da lista negra, através dos seus esforços, visíveis na queda do desmatamento, na realização do CAR e no envolvimento dos atores. Com isso, o governo cancela as políticas restritivas, e prioriza seus programas, como o estratégico Terralegal, de regularização fundiária. As exigências documentárias dos bancos são menores para atribuir financiamentos agrícolas (não exigem o CCIR). Foi, assim, consagrado o sucesso da iniciativa “Município Verde”. O novo governo Estadual, então, decide transformar esta iniciativa em modelo para outros municípios paraenses. Assim, “Municípios Verdes” se declina agora no plural, sendo que todos os municípios envolvidos na lista negra assinaram um termo de compromisso para engajar-se na mesma metodologia e nas mesmas metas adotadas por Paragominas.

Se a iniciativa funcionou bem em Paragominas, surge a questão da sua possível adaptação em outros polos do Pará e da Amazônia. A municipalização das responsabilidades e atuações no combate ao desmatamento pode dar certo nesse modelo? Pode facilitar a intensificação da pecuária e gerar desenvolvimento territorial sustentável?

As limitações institucionais ao modelo “Municípios Verdes”

Tanto em Paragominas quanto nas outras duas áreas de estudo, os entrevistados apontaram muitas falhas no modelo “Município Verde”. Não se trata, nessa pesquisa, de avaliar esse modelo, pois não é o alvo da metodologia, e, sim, de ressaltar os pontos citados pelos entrevistados, relevantes para processos de intensificação da pecuária. Separemos os assuntos relativos aos órgãos estaduais e federais dos assuntos relacionados aos órgãos locais.

Limitações nos órgãos estaduais e federais

Todos os atores estão colocando o nível federal e estadual como primordial para o futuro da pecuária e dos territórios na fronteira agrícola amazônica.

O aspecto primordial é relativo à logística e a infraestruturas agrícolas. Cobra-se dos governos maiores investimentos em infraestrutura de transporte e energia, pois os territórios se encontram

paralisados, ou penalizados, para qualquer dinâmica de melhoramento dos sistemas produtivos. Agroindústrias e empresas de comercialização de produtos agrícolas não podem instalar-se sem essas condições básicas de transporte e energia. Assim, o caráter extensivo da pecuária e o baixo nível de diversificação agrícola não são opções, mas, sim, obrigações decorrentes dessas deficiências em infraestruturas.

A respeito das legislações, são apontadas a falta de continuidade e, sobretudo, a falta de decisões. Os atores estão na expectativa da votação do Código Florestal, sendo que, enquanto não é votado, nada pode ser previsto, o que resulta em outra forma de paralisação. A legislação ambiental também é vista como muito excessiva nas suas imposições, sem que tenha sempre relação com o funcionamento dos ecossistemas ou a proteção das florestas.

É apontado, também, o mau funcionamento interno dos órgãos públicos. O INCRA, em especial, é alvo de muitas queixas, devido a sua incapacidade em titular rapidamente as terras, o que acaba também paralisando qualquer processo de empréstimos bancários, qualquer transação fundiária e qualquer investimento na produção vegetal ou animal. Titular as terras seria o primeiro passo para viabilizar intensificação em larga escala. Outro órgão bastante criticado é a EMATER, uma vez que a imensa maioria dos produtores é considerada sem assistência técnica. Todos também explicam que uma boa assistência é essencial para desencadear a intensificação da pecuária e a diversificação das produções agrícolas. Por outro lado, são citados exemplos de órgãos que funcionam, como a Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará (ADEAPRA), que conseguiu conduzir a erradicação da febre aftosa nas maiores bacias pecuárias do Pará em poucos anos e ganhou credibilidade diante dos órgãos internacionais de fiscalização.

Enfim, a falta de coerência entre ações de diferentes órgãos também é apontada como, por exemplo, entre: ITERPA e INCRA ou INCRA e EMATER no caso dos assentamentos.

Quanto às ações repressivas da Polícia Federal, Ministério Público Federal e do IBAMA, os atores concordam que essas fizeram recuar o desmatamento e as práticas predatórias, assim como o sentimento de impunidade. Todavia, são julgadas bastante parciais, ignorando aparentemente alguns atores que deveriam ser enquadrados, sendo excessivas com outras pessoas que não merecem tais multas ou tratamentos dignos de criminosos; essas disparidades criam um clima de total desconfiança com a população.

Limitações nos órgãos locais

O repasse de responsabilidades ambientais para os municípios, princípio do Município Verde, esbarra na falta de capacitação e de condições dos mesmos em assumirem tal tarefa. Não se tem localmente, ainda, a capacidade de fiscalizar o desmatamento, efetuar cadastros rurais, desenvolver a assistência técnica, organizar cadeias produtivas e promover inovações para intensificação e diversificação. A capacitação institucional seria uma etapa importante, que não está acontecendo hoje em dia, sendo Paragominas uma exceção.

Existem, também, limitações em termos de mobilização dos órgãos locais. O município de Paragominas foi bastante visionário, mas em outros municípios não se tem esse nível de projeção

no futuro, as gestões são mais focalizadas no curto prazo ou na continuação do sistema existente. As elites locais ainda precisam ser convencidas da necessidade de mudanças, das perspectivas que elas podem abrir, e da importância de uma mobilização local forte para não se tornarem vítimas das novas legislações. Lideranças locais fortes são necessárias para impulsionar e organizar a dinâmica institucional com continuidade.

Outra dificuldade surge quando um território é composto por vários municípios, o que complica ainda mais as condições de articulação entre as secretarias municipais e entre as lideranças locais. Paragominas não sofreu tanto dessa dificuldade, pois o território corresponde, mais ou menos, ao município, onde existe uma liderança forte e proativa.

O apoio forte das ONGs é essencial em Paragominas, mas dificilmente replicável com a mesma intensidade em todos os municípios. A questão do papel do governo *versus* papel do setor não governamental é aqui colocada.

Apesar de todos os atores confirmarem a necessidade de investimentos pesados para intensificarem a pecuária, os bancos não preenchem seu papel financeiro, pois esbarram na falta de documentação fundiária e ambiental dos agricultores.

Enfim, localmente, as cadeias produtivas não são organizadas, com exceção das cadeias bovinas. É preciso política de investimento e continuidade para desenvolver outras cadeias, como grãos, frutas, madeiras plantadas e produtos florestais. Organizar o acesso a insumos para fertilização do solo constitui o primeiro passo nesta direção, assim como a construção de um tecido agroindustrial eficiente.

Por consequência dessas limitações, os órgãos são desacreditados pelos atores locais, fato que impacta negativamente a mobilização consensual em torno de um projeto como Município Verde.

Os riscos ligados ao Município Verde

As ações públicas, se continuarem na direção atual, apresentarão riscos elevados, segundo os atores. Essas podem romper equilíbrios nos territórios, excluindo a produção agrícola dos atores mais vulneráveis ou menos informados, podem causar inchaços e violências nas cidades, além de colapsos na fronteira agrícola.

Outro risco forte está ligado à falta de representatividade de alguns atores minoritários nos arranjos institucionais, incluindo o Município Verde. Em Paragominas, mesmo a agricultura familiar não é integrada efetivamente até hoje, o que leva seus representantes a considerarem a iniciativa como uma ilusão ou uma manipulação, inapta a resolver os problemas que a categoria enfrenta. Nas outras áreas de estudo, os atores da agricultura familiar apontam também esse risco, não apenas para a agricultura familiar, como também para populações tradicionais, como as ribeirinhas e as populações indígenas.

Enfim, há o risco de um modelo inoperante para a promoção concreta de alternativas. Os dois critérios atuais do Município Verde são bastante parciais. O desmatamento zero e a realização de CAR em 80% da área agrícola municipal (fora os assentamentos e as áreas protegidas) não necessitam dinâmica territorial rumo à sustentabilidade e podem ser resolvidos mediante forte envolvimento de ONGs para efetuar cadastros, numa malha fundiária com poucas e grandes propriedades, e uma forte política contra desmatamento (conscientização, repressão). Esses dois ingredientes são suficientes para sair da lista negra, não para alcançar a sustentabilidade ou viabilizar um movimento de intensificação.

DISCUSSÃO

As funções da pecuária no território estão mudando

A análise das entrevistas mostra com clareza uma mudança importante nos papéis da pecuária na sociedade e nas expectativas da população em relação a esta atividade. Até meados da década de 2000, a pecuária foi fundamental para a adaptação dos migrantes ao contexto pioneiro. O rebanho e a pastagem, conduzidos de forma extensiva, permitiam a apropriação e valorização fundiária, proporcionavam uma boa produtividade do trabalho e traziam segurança para os criadores: renda segura e capital crescendo e, sobretudo, uma forma de garantia diante dos imprevistos (a venda de bovinos sendo fácil e permitindo cobrir despesas pontuais como, por exemplo, uma hospitalização). Assim, a pecuária facilitava a construção de um patrimônio, compensava parcialmente as deficiências dos serviços públicos e não dependia tanto de infraestruturas, se comparada com qualquer outra atividade agrícola nas frentes pioneiras.

As perspectivas atuais apontam, além de novos sistemas técnicos, integrados em várias escalas com agricultura e floresta, novas funções da pecuária nas propriedades e nos territórios.

A pecuária continua tendo uma função de constituição de patrimônio, mas não será mais pela formação de extensas áreas de pastagens, mas, sim, pelo melhoramento da estrutura produtiva na propriedade: cercas e bebedouros, pastagens renovadas, cultivos diversificados e, sobretudo, árvores plantadas, que constituem uma forma de poupança de longo prazo. Trata-se de aumentar o valor por hectare da propriedade e não mais de aumentar o número de hectares. Esse valor é definido pela renda por hectare alcançável e pela venda de produtos da pecuária, da agricultura e da silvicultura.

Os ganhos de produtividade vão ser direcionados para a terra e não mais para o trabalho, uma vez que possuem maior potencial de progressão e que o mercado fundiário está se fechando. Assim, a intensificação deve ser vista por unidade de área e não de trabalho; é o caso nos conceitos de integração agricultura – pecuária. Essa contradição define um grande gargalo para o movimento de intensificação: melhorar a produtividade da terra num contexto de mão de obra escassa e pouco formada. Não seria tanto a opção técnica que faria falta, mas a questão da mão de obra. As necessidades de capacitação, formação e atração de jovens são as únicas formas de resolver essa equação fundamental na evolução do sistema agrário e na sua transmissão às novas gerações.

Outra grande novidade nas funções da pecuária é relativa à produção de serviços ecossistêmicos. Independente dos eventuais mecanismos de remuneração desses serviços, ocorre, hoje, uma dupla necessidade de produzir esses serviços. Do ponto de vista legal, a recomposição de Reserva Legal (RL), proteção de nascentes, cursos de água e áreas de declive (APPs), além do uso preferencial de espécies nativas, correspondem a produções de serviços (proteção de solo, ciclo da água, fixação de carbono etc.). O próprio processo de intensificação também tem a ver com esses serviços, uma vez que o produtor vai precisar reconstruir uma fertilidade do solo, rearranjar a propriedade e a localização das atividades, recompor uma paisagem e um agroecossistema com melhor aproveitamento dos recursos naturais. As noções de sequestro de carbono, de desmatamento evitado, de paisagens ecoeficientes, de selos verdes, podem constituir mecanismos para incentivar os produtores rurais a

privilegiar esta produção de serviços ecossistêmicos. Porém, o principal limite identificado nessa dinâmica é o da intensificação excessiva. Tecnologias com uso maciço de insumos químicos podem alcançar excelentes níveis de produtividade por unidade de área, liberar espaço para regeneração ou proteção de nascentes, por exemplo. Mas, por outro lado, podem gerar graves problemas de poluição orgânica e química. Assim, a questão de uma intensificação que tenha poucos impactos ambientais ainda está sem respostas claras. Uma intensificação ecológica, baseada no melhoramento dos próprios mecanismos dos ecossistemas, precisa ainda ser inventada.

Enfim, uma nova função da pecuária está surgindo na dimensão social. A pecuária passa também a assumir uma nova imagem na sociedade, reformando o “mito do fazendeiro”, no qual o criador de bovinos constitui a elite do mundo rural. A nova imagem é construída sobre as noções de responsabilidade ambiental e de economia verde, e não apenas do tamanho do rebanho ou da propriedade. Essa mudança já foi bem assimilada pelos grandes grupos do setor privado, que desenvolvem suas estratégias e sua comunicação nessas duas bases. O conceito de município verde, inclusive, é uma projeção territorial dessas duas noções. O fato de elas estarem no centro dos debates na conferência de Rio+20 confirma que as atuais mudanças iniciando na pecuária amazônica se enquadram bem em um movimento global.

Cenários contrastados nas três bacias

Momentos de grandes mudanças na pecuária

Em Altamira, a perspectiva de uma forte demanda do mercado consumidor em produtos animais deixa pensar que uma parte da demanda vai ser coberta por importações de outros estados. No entanto, outra parte vai constituir um apelo para cadeias locais, beneficiando produtores da Transamazônica. O frigorífico está pronto para aumentar a produção de carne e produtos derivados. Pequenos laticínios localizados em Altamira e nos municípios vizinhos estão se organizando para abastecer a região em produtos lácteos. O papel da vigilância sanitária será fundamental para evitar fluxos informais e com menor qualidade de produtos. Planos de desenvolvimento das produções e transformações locais já estão sendo elaborados e poderiam ser financiados com fundos públicos.

Em Paragominas, o futuro da pecuária passa pela integração lavoura-pecuária para continuar a recuperar as áreas degradadas e a adoção de tecnologias para produzir mais, e com menor impacto ambiental, nas áreas recuperadas. Apesar dos desafios, os atores são otimistas, de acordo com o caminho já percorrido desde a época onde Paragominas era a capital da madeira e da violência. A forte vontade política e institucional, localmente e no escalão estadual, reforça este cenário, ao contrário das outras bacias. Todavia, a questão fundiária continua suspensa, sem titulação, o que ainda deixa um grande ponto de interrogação sobre as possibilidades de investimentos no setor rural.

Em Redenção, o futuro não parece tão otimista quanto em Paragominas ou Altamira. Seguir o caminho de Paragominas seria uma boa opção para a grande maioria dos entrevistados. Alguns pensam que a região perdeu esta oportunidade alguns anos atrás, mas que ainda existe essa possibilidade. As vantagens da região são o bom estado das infraestruturas rodoviárias e energéticas, a densa rede

de agroindústrias de carne e de leite e o maior nível técnico dos pecuaristas para manejo de gado e pastagem. A falta de liderança, tanto a nível municipal como regional, parece uma das principais fraquezas. Assim, o cenário mais compartilhado é de uma intensificação progressiva da produção animal, tanto na carne na fazenda como no leite na agricultura familiar. Porém, ela somente pode acontecer com financiamentos públicos, com segurança fundiária e formação de recursos humanos.

Dinâmicas territoriais pós-pioneiras marginalizam a pecuária

Analisando a pecuária em escala territorial, observamos que as três bacias passam por mudanças profundas, nas quais a pecuária pouco tem a ver. Grande projeto hidrelétrico na Transamazônica, mineração no Sul do Pará e economia verde em Paragominas geram redistribuição das cartas no território. Cada território está passando praticamente de uma situação extrema a seu inverso, também extrema: Paragominas passou de capital da violência rural à capital da responsabilidade ambiental. Altamira passou do abandono crônico a uma movimentação de dezenas de milhares de trabalhadores externos que satura todas as estruturas, cria demandas locais enormes e revoluciona o mercado fundiário. Redenção era um polo totalmente especializado na pecuária extensiva e controlado pela cadeia produtiva bovina e, hoje, traça um grande futuro na mineração, maior que na agricultura.

A consequência para a pecuária é a perda progressiva do estatuto de atividade de primeiro plano no mundo rural e de opção-chave para trajetórias pioneiras ascendentes. Pluriatividade, mudanças de atividades e diversificação e venda de propriedades são dinâmicas com forte probabilidade de ocorrer no curto prazo nesses três polos. De uma forma geral, podemos esperar novos equilíbrios nas relações cidades-campo, com possibilidades de redução da densidade rural e aumento da criação de empregos urbanos. O setor pecuário terá que demonstrar capacidades de adaptação a esses novos contextos.

Município verde é um modelo replicável?

A experiência de Paragominas é vista como um modelo, mas sua replicação parece difícil. A dinâmica municipal ali é relativamente específica, como mostram os resultados. Tanto que podemos perguntar se a iniciativa de Município Verde não seria, afinal, uma consequência de um movimento de inovação preexistente e não tanto a sua causa. O que seria que levou os atores a implementar esse arranjo institucional batizado de Município Verde? Não seria inicialmente a existência de atores inovadores, de redes de inovações em escala nacional, de uma tradição em sair na frente nos ciclos amazônicos de evolução das atividades produtivas? Vale também ressaltar que parte do sucesso de Paragominas se deve à atuação forte de ONGs. Dificilmente podemos imaginar que as mesmas passem a atuar de forma exaustiva em todo território regional. As capacidades destes órgãos são limitadas, e também as instituições públicas não podem renunciar a seus papéis de governança. Caso contrário, a municipalização da responsabilidade ambiental passaria a ser uma terceirização, para órgãos não governamentais ou até privados, com todos os riscos inerentes a este tipo de responsabilização.

Como nesse caso chegar aos resultados alcançados por Paragominas, em territórios que não possuem este *background*? Os resultados da nossa pesquisa apontam uma série de fatores ou condições para promover

a intensificação num contexto de desmatamento zero. Várias dessas condições precisam ser desenvolvidas também em Paragominas, uma vez que os critérios atuais do selo “Municípios Verdes” na Amazônia são bastante desligados da intensificação agrícola em si. Muitos destes fatores dependem da organização do território, como a questão da determinação institucional e do consenso entre atores do território, a existência de estruturas de formação e assistência técnica, os arranjos territoriais e suas condições de transporte, de acesso a energia e insumos. Porém, nossos três exemplos mostram também o peso de fatores externos ao território, com a instalação de grandes firmas, as políticas federais de investimento, o funcionamento, as falhas e as faltas de ações coordenadas de órgãos federais e estaduais. Assim, deve-se ressaltar que não se trataria, no Pará, de replicar em cada município um modelo existente, mas, sim, de adaptar a cada território uma série de soluções próprias para facilitar o caminho da intensificação agrícola. Em segundo lugar, lembrar que tal dinâmica não depende apenas de atores locais, mas envolve, também, responsabilidade de órgãos estaduais e federais.

CONCLUSÃO

A pecuária em toda Amazônia enfrenta uma necessidade de mudanças urgentes, no sentido de alcançar maiores índices de produtividade por unidade de área, sem uso do fogo. Essa pressão, oriunda, acima de tudo, de políticas públicas federais, exige, por sua vez, mudanças radicais no funcionamento dos estabelecimentos agrícolas e também dos territórios. Esse movimento de intensificação acontece de forma bastante contrastada em cada território, uma vez que são de processos ligados às capacidades, à história, às condições e ao potencial de cada um.

A pecuária passa a assumir novas funções nos territórios e nos estabelecimentos, onde o meio ambiente ocupa um lugar central. Assim, surge um risco de contradição entre a intenção de proteger o meio ambiente e a realidade de tecnologias de intensificação que podem gerar muitas externalidades positivas, mas também algumas negativas como: poluições, perdas de empregos e crescimento urbano.

Arranjos institucionais eficientes são essenciais no território para promover a intensificação, e, nesse quadro, Paragominas é palco de uma iniciativa extremamente valiosa. A replicação dessa iniciativa não parece possível, sem adaptações profundas ao contexto territorial de cada município. Também se devem resolver limites como o envolvimento de todos os atores, noções de apropriação e credibilidade da iniciativa, com risco de sair de uma verdadeira dinâmica territorial e chegar a uma simples articulação de atores líderes no território.

Essas mudanças na pecuária revelam uma fase histórica de evolução das frentes pioneiras na Amazônia e da governança desses territórios em construção. Após uma fase inicial, curta, de forte envolvimento do poder federal (decisão e planos iniciais de colonização, abertura de estradas), houve um momento inverso de extremo abandono pelos mesmos órgãos. Nessa fase, bem mais longa, os atores locais definiram regras próprias para a gestão do território e governança, marcados pela violência e uso predatório dos recursos naturais. Era o tempo de “Paragobala”, do abandono da Transamazônica e dos conflitos violentos pela terra no Sul do Pará, por exemplo. A partir de 2005, iniciou-se uma nova fase curta de intervencionismo do Governo Federal, com operações Arco de Fogo e Arco Verde, mas que, progressivamente, migram para escalões mais locais de gestão: os Estados e os municípios. A situação atual no Pará, e especialmente em Paragominas, é de uma busca por um novo equilíbrio na distribuição de responsabilidades no desenvolvimento territorial. Atrelada à necessária proteção

do meio ambiente, a pecuária amazônica está no centro dessas mudanças territoriais. Sua adaptação às novas regras de intensificação será a expressão mais concreta de um desenvolvimento territorial mais sustentável.

Em outras palavras, os territórios estudados estão passando por transformações velozes e radicais. A pecuária está envolvida neste processo que a ultrapassa e precisa demonstrar capacidade de adaptação. Ela deverá assumir novas funções, com o meio ambiente ocupando um lugar central. Estas mudanças, no entanto, são difíceis para os atores e para as instituições. Neste momento-chave na construção de novos territórios, passa-se de uma fase pioneira a uma organização pós-pioneira. Na primeira, as regras de funcionamento dos estabelecimentos, dos territórios, dos sistemas e das cadeias produtivas eram definidas localmente pelos próprios atores. Hoje, e no futuro, os mesmos atores precisam abrir mão desta latitude nas decisões e entrar em novo esquema, compartilhando legislações e regras alheias, como código florestal ou mecanismos de certificação, e consensos locais entre todos os atores do território, como acontece no Município Verde. Nesta leitura, a intensificação da pecuária corresponde a uma mudança de sociedade, não apenas de práticas agrícolas.

CATTLE RANCHING IN THE BRAZILIAN AMAZON ENVIRONMENTAL AGENDA: PERCEPTIONS AND REPRESENTATIONS OF LOCAL ACTORS

ABSTRACT

Cattle farming in the Amazon is pointed out by public bodies and civil society in Brazil as the main responsible for deforestation in this region. With the restrictive legislation, the operation Arco de Fogo and the requirements in the cattle supply chains, cattle farming has to face the need for improving its productivity rates per area. However, such a movement of intensification depends on conditions beyond the stockbreeding sector, involving territories and supply chains. This research aims to identify the bottlenecks in the movement of intensification of cattle farming and investigates the options to accelerate it or to make it more efficient. In three basins of cattle production in the state of Pará, Altamira, Paragominas and Redenção, a multidisciplinary research team used a methodology of interactive interviews with representatives of the stockbreeding sector and of territorial governance. Results show large contrasts between the territories, both for the current situation of cattle farming and its role in territorial dynamics, and for the ways to intensification. The main bottlenecks that were found are the lack of access to viable alternatives for the extensive system of slash and burn, lack of skilled labor force to develop a more efficient cattle farming, deficiencies in the support organs, such as technical assistance, agricultural credit and property securitization. The lack of consistency among the bodies and of a clear environmental legislation is also seen as a problem in all the studied territories. The Município Verde initiative has brought significant progress in regard to the environmental protection and adaptation to the environmental legislation. However, it clearly does not make the agricultural intensification easier to all, and, hardly could be extended in like manner in other territories. Incentive mechanisms can provide solutions in order to accelerate the movement of intensive livestock production, but, above all, a strong institutional and political desire is necessary so that the territory can promote these innovations.

Key-words: Cattle ranching. Amazon region. Regional development. Sustainability, Environment policies. Livestock intensification.

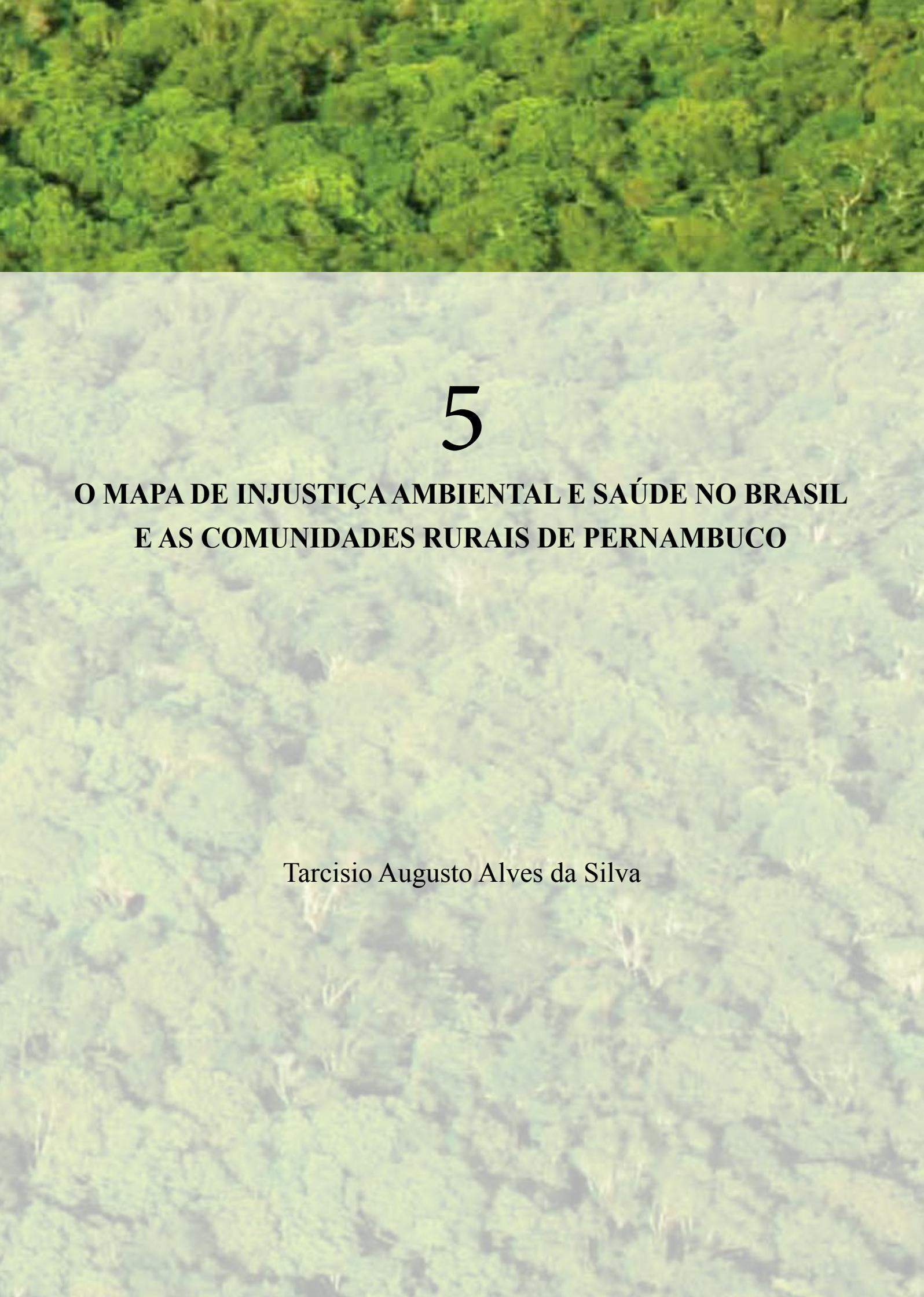
REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, R. *La cité domestique: stratégies familiales et imaginaire social sur un front de colonisation en Amazonie brésilienne*. 1993. 377 f. *Thèse (Doctorat)* - Université Paris X, Paris, 1993.
- BARTHOLO Jr., R. S.; BURSZTYN, M. *Amazônia sustentável: uma estratégia de desenvolvimento para Rondônia 2020*. Brasília-DF: IBAMA, 1999.
- BROWDER, J. O. The social Cost of Rainforest Amazon. A critical and Economic Analysis of the “Hamburger Debate”. *Interciência*, [S.l.], v. 13, n. 3, p. 115-120, 1988.
- COY, M. Problemas atuais de colonização e desenvolvimento rural numa fronteira agrícola na Amazônia brasileira e a resposta do Estado: o caso do Rondônia. In: SEMINARIO DO TROPICO UMIDO, 1. 1984. Belém. *Anais...* Belém: EMBRAPA-CPATU, 1986. v. 6. p. 321-331.
- DROULERS, M. *L'Amazonie*. Paris: Armand Colin, 1995.
- FAMINOW, M. 1998. *Cattle, Deforestation and Development of the Amazon: an Agronomic, Economic and Ecological Perspective*. Wallingford, UK: CAB International, 1998.
- FEARNSIDE, P. 1993. Deforestation in the Brazilian Amazonia: the Effect of Population and Land Tenure. *Ambio*, Stockholm, v. 22, n. 8, p. 537-545, dez. 1993.
- HÉBETTE, J.; ACEVEDO, R. (Ed). *Colonização para quem?* Belém-PA: UFPA-NAEA, 1979.
- HECHT, S. B. The Sacred Cow in the Green Hell: Livestock and Forest Conversion in the Brazilian Amazon. *The Ecologist*, London, v. 19, n. 6, p. 229-234, 1989.
- IANNI, O. *A luta pela terra*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1978.
- LENA, P. Aspects de la frontière amazonienne. *Cahiers des Sciences Humaines*, Paris, v. 22, p. 319-343, 1986.
- MORALES, H.; HOMEM, V.; TOURRAND, J. F.; CHAMPREDONDE, M. South American Livestock Farming Expansion: the Long Way to Sustainability. In: KAMMILI, T.; HUBERT, B. TOURRAND, J. F. (Eds.). *A paradigm Shift in Livestock Management: from Resource Sufficiency to Functional Integrity*. La Cardère: Paris, 2011. p. 73-84.
- POCCARD-CHAPUIS, R.; THALES, M. C.; VENTURIERI, A.; PIKETTY, M. G.; MERTENS, B.; VEIGA, J. B.; TOURRAND, J. F. A cadeia produtiva da carne: uma ferramenta para monitorar as dinâmicas nas frentes pioneiras na Amazônia brasileira? *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 22, n. 1, p. 125-138, jan./abr. 2005.
- SANTIAGO, A. A. *O zebu na Índia, no Brasil e no mundo*. Campinas: Instituto Campineiro de Ensino Agrícola, 1972.
- SAYAGO, D.; TOURRAND, J. F.; BURSZTYN, M. *Amazônia: cenas e cenários*. Brasília-DF: UNB, 2004.
- SCHMINK, M.; WOOD, C. H. (Eds.). *Frontiers Expansion in Amazonia*. Gainesville, Florida: University of Florida Press, 1982.
- SCHMINK, M.; WOOD, C. H. *Contested Frontiers in the Amazon*. New York: Columbia University Press, 1992.
- THÉRY, H. (Ed.). *Environnement et développement en Amazonie brésilienne*. Paris: Belin, 1997.
- TOURRAND, J. F.; VALARIÉ, P.; OLIVEIRA, J. R. D. Monopoly Amazonien. *Cahiers Agricultures*, Paris, v. 16, n. 5, p. 323-327, 2007.
- TRECCANI, G. D. *Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará*. Belém-PA: UFPA, 2001.
- UZTARROZ, R.; SÉVILLA, J. J. (Eds.). *Amazonie: la foire d'empoigne*. Paris: Autrement, 1990. (Série Monde HS n. 49).

VEIGA, J.; TOURRAND, J. F.; PIKETTY, M.; POCCARD-CHAPUIS, R.; ALVES, A. M.; THALES, M. C. *Expansão e trajetórias da pecuária na Amazônia*. Brasília-DF : UNB, 2004.

WALKER, R. T.; SIMMONS, C.; ALDRICH, S.; PERZ, S.; ARIMA, E.; CALDAS, M. The Amazonia Theater of Cruelty. *Annals of the Association of American Geographers*, Washington, DC, v. 101, n. 6, jun. 2011.

WOOD, C. H.; PORRO, R. (Eds.). *Deforestation and Land Use in the Amazon*. Gainesville, Florida: University of Florida Press, 2002.

An aerial photograph of a dense, lush green forest, likely a tropical rainforest, covering the entire background of the page. The trees are tightly packed, creating a vibrant green texture.

5

O MAPA DE INJUSTIÇA AMBIENTAL E SAÚDE NO BRASIL E AS COMUNIDADES RURAIS DE PERNAMBUCO

Tarcisio Augusto Alves da Silva

O MAPA DE INJUSTIÇA AMBIENTAL E SAÚDE NO BRASIL E AS COMUNIDADES RURAIS DE PERNAMBUCO

Tarcisio Augusto Alves da Silva*

RESUMO

O Mapa de Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil (FIOCRUZ/FASE) compõe uma das estratégias da Rede de Justiça Ambiental para dar visibilidade aos casos de injustiça ambiental que afetam populações pobres ou tradicionais por meio de atividades que ameaçam a continuidade das práticas sociais desses grupos em seus territórios. Visando contribuir para a ampliação da capacidade analítica desse mapa, procuramos identificar suas limitações e indicar novas fontes e registros nos quais se verificam formas de contestação à ação desenvolvimentista no estado de Pernambuco. O resultado do trabalho apresenta formas de injustiça e de conflitos socioambientais não identificadas pelo mapa, sobretudo aqueles associados às comunidades rurais localizadas nas áreas contíguas ao Complexo Industrial Portuário de Suape.

Palavras-chave: Conflito. Injustiça ambiental. Mapeamento.

* Doutor em Sociologia (UFPE), professor adjunto I do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal Rural de Pernambuco/UFRPE.
E-mail: deescada@yahoo.com.br.

INTRODUÇÃO

Os conflitos socioambientais correspondem a uma dimensão da questão ecológica figurada pelos litígios associados à expropriação e ao uso diferenciado, por terceiros, dos recursos naturais disponíveis no território onde vive um determinado grupo. A contestação às práticas sociais que põem em risco as estratégias de reprodução social dos sujeitos que vivem nesse território corresponde ao que a literatura tem definido como luta contra a *injustiça ambiental* (HERCULANO, 2002). A injustiça ambiental remete às situações em que diferenças de poder de várias ordens levam grupos sociais subalternos a ser explorados, expropriados ou a sofrer com ações violentas decorrentes dos interesses privados ou da ação do Estado em torno das configurações do meio ambiente. As assimetrias de poder são um aspecto, dentre outros, que contribuem para que o lugar onde um grupo afetado¹ se estabeleceu seja comprometido pelas práticas sociais de outros grupos, concorrendo para degradar, ou piorar, as condições ambientais e sociais das populações residentes.

As comunidades afetadas por práticas de injustiça ambiental, ao manifestarem sua insatisfação com os processos que incidem sobre as transformações socioambientais negativas de seus territórios, procuram subverter a lógica da violência, as situações de exploração e a subserviência promovendo ações contestatórias com o intuito de fazer valer seus direitos e demandas ou modificar, de algum modo, tal situação. O resultado dessa reação é materializado nos conflitos socioambientais que expressam desacordos ou ameaçam a continuidade de um tipo específico de ocupação do território.

A partir do esforço da Rede Brasileira de Justiça Ambiental², diversas pesquisas têm procurado mapear os conflitos socioambientais existentes no País, a exemplo do que já vem ocorrendo com a publicação de livros, com a realização de encontros e seminários e com a disponibilização de bancos de dados relativos a essa temática. Dentre esses bancos de dados, alguns merecem o devido destaque: o Mapa de Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil, coordenado por Marcelo Firpo (FIOCRUZ) e Tânia Pacheco (UFC); o Mapa dos Conflitos Ambientais no estado do Rio de Janeiro, construído pelo IPPUR/UFRJ (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro); o Mapa dos Conflitos Socioambientais da Amazônia Legal, organizado pela Fase (**Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional**) – Belém e o Mapa dos Conflitos Ambientais de Minas Gerais, sob a coordenação de Andréa Luisa M. Zhouri e Klemens Laschefski (UFMG).

O primeiro, de maneira mais abrangente, procura mapear o território nacional catalogando várias manifestações de injustiça e conflitos socioambientais, mesmo não sendo pioneiro nessa área. Os demais focalizam os conflitos em seus estados de origem, possibilitando a ampliação do enfoque do primeiro mapa na especificidade de sua unidade federativa. Nesse sentido, os levantamentos são complementares à visualização de manifestações de litígios em que a natureza ou o meio ambiente se tornam objetos de desentendimento

¹ Em geral, os grupos afetados caracterizam-se nessas relações como: tradicionais, indígenas, camponeses, ribeirinhos, quilombolas, trabalhadores rurais e operários. Os processos desencadeadores da injustiça ambiental se revelam quando critérios locais de indústrias poluidoras e a instalação de aparelhos públicos ou privados, como aterros sanitários, presídios e incineradores, são definidos, a priori, considerando a baixa ou nenhuma representatividade política e econômica da comunidade.

² A Rede Brasileira de Justiça Ambiental corresponde a fórum de discussão, mobilização, denúncias e articulação política organizada em torno do princípio da justiça ambiental e agrega movimentos sociais, ONGs, associação de moradores, entidades ambientalistas, universidades e sindicatos para a luta pelos direitos sociais e humanos, pela qualidade coletiva de vida e pela sustentabilidade ambiental. Foi criada em 2002, no Rio de Janeiro.

Interessa-nos, no entanto, focalizar neste trabalho os resultados do Mapa de Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil com relação aos conflitos socioambientais em Pernambuco. Procuraremos, assim, contribuir para a ampliação da capacidade analítica desse mapa identificando suas limitações e indicando novas fontes e registros nos quais se observam formas de contestação à ação desenvolvimentista no estado de Pernambuco.

Por fim, o resultado do trabalho apresenta formas de conflitos não identificadas pelo mapa, sobretudo aqueles associados às comunidades rurais localizadas nas áreas contíguas ao Complexo Industrial Portuário de Suape. Os dados aqui apresentados resultam de um estudo preliminar que estamos realizando sobre as contribuições das universidades pernambucanas para a visibilização de conflitos socioambientais em Pernambuco.

Contribuições dos estudos sobre conflitos socioambientais: denúncia, ação política e produção de conhecimento

O recorte analítico do uso do termo *conflitos socioambientais* tem evitado uma compreensão teórica reducionista que explora de forma dualista as dimensões sociais e ambientais da crise ecológica que temos testemunhado atualmente.

A ênfase em estudos que tratam dessa temática contribui para o entendimento das distintas formas de nomeação da natureza que se expressam no confronto das práticas sociais de diversos grupos como um campo de estudo e de ação política.

Uma perspectiva adotada na compreensão desses conflitos é a de que a sua análise pode auxiliar os gestores públicos a construir modelos de gestão de conflitos socioambientais, bem como subsidiar futuras políticas de promoção do desenvolvimento a partir da “resolução de conflitos”. A visão que aposta nessa abordagem dá ênfase ao papel de agentes mediadores na construção de um consenso entre interesses em tensão. No entanto, a crítica a essa perspectiva, sobretudo por parte daqueles que propõem a construção de mapas de conflitos socioambientais, é a de que acontece justamente o contrário. Para estes, os conflitos auxiliam os grupos sociais minoritários a dar visibilidade às assimetrias nas relações de poder presentes no litígio, assim como favorecer a organização e articulação com outros grupos em situação de conflitos socioambientais ou que lutam por justiça ambiental.

Em se tratando dos agentes mediadores no processo de “resolução de conflitos”, sua atuação ambígua faz com que, em boa parte dos casos, sejam cooptados pelos grandes interesses empresariais ou estatais envolvidos. O *modus operandi* mediante o qual se realiza a mediação é um outro problema, visto que o paternalismo presente nessa ação é conduzido por um discurso pseudo participativo e dialógico que, contudo, serve apenas como retórica ideológica e não como prática que vise conferir maior poder de interferir nas esferas decisórias. O resultado desse processo privilegia o causador do dano ou impacto ambiental em detrimento das populações atingidas, sobretudo, por grandes obras públicas ou privadas. Nesse sentido, a crítica a essa abordagem explicita que os litígios são reflexos das desigualdades estruturais do capitalismo e que, portanto, a sua gestão tende apenas a favorecer os causadores dos impactos ambientais, impondo, dessa forma, um falso consenso.

Essa linha de entendimento aponta que os conflitos socioambientais, além de serem lutas sociais, econômicas e políticas, são também “[...]a confrontação das representações, dos valores, dos esquemas

de percepção e das ideias que organizam as visões de mundo e legitimam os modos de distribuição do poder sobre os recursos.” (HERCULANO, 2006, p. 6).

Pensados desse modo, os estudos de conflitos socioambientais podem auxiliar no entendimento dos diversos interesses em jogo no acesso aos recursos ambientais presentes em um determinado território. Dessa forma, identificar os condicionantes ou mapear as situações de conflito em que a natureza é o objeto do litígio nos parece bastante adequado para a compreensão da realidade estudada e para fornecer subsídios para a formulação de ações que possam auxiliar a mobilização dos movimentos sociais para a sua superação.

Ademais, a pertinência desses estudos permite, no plano teórico e empírico, que pesquisas sejam desenvolvidas no âmbito dos mais diversos campos de conhecimento (sociologia, antropologia, história, saúde, engenharia etc.) e possam fornecer dados para o entendimento mais amplo desse fenômeno.

Portanto, a compreensão que se tem sobre esses litígios tem rebatimento também no conhecimento científico produzido no estado de Pernambuco quando considerada a necessidade de investigar os conflitos socioambientais que se instauram com o impulso desenvolvimentista que o Estado vem experimentando.

Mapear os desacordos em torno do uso e da apropriação dos recursos disponíveis em um território se faz necessário, assim, para que não passem despercebidas, a desterritorialização³ de populações locais, a ênfase em soluções parciais dos problemas socioambientais que atendem a apenas um segmento ou categoria social e a procrastinação de decisões judiciais relacionadas a esses conflitos.

Conflitos socioambientais em Pernambuco no Mapa de Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil

O estudo do fenômeno “conflito” tem lugar de destaque na produção da sociologia clássica (Marx, Engels, Durkheim, Talcott Parsons, Simmel), que, por sua vez, alimenta a teoria sociológica contemporânea privilegiando sua existência em uma escala micro ou macrosocial. Tanto em uma quanto em outra, é possível identificar perspectivas de análise que se confrontam ou simplesmente se diferenciam.

Essas perspectivas podem ser agrupadas em duas tipologias que analisam os conflitos sob uma ótica positiva e outra negativa. Uma tipologia de análise de conflito sob uma perspectiva positiva pode ser encontrada nos trabalhos de Marx (1982, 1998), que considera a contradição e os conflitos como elementos importantes na dinâmica da vida social. Para ele, a relevância do conflito de classe e as contradições presentes na estrutura social são motores de mudança da história.

Simmel (1964; 1983) também analisa o conflito em sua dimensão positiva ao tratá-lo como uma forma de interação social. Trata-se, aqui, de compreender que as relações sociais se constroem com base não apenas na ordem ou na harmonia social, mas na contradição que pode conferir equilíbrio aos grupos sociais e entre seus componentes. Supõe-se, dessa forma, que “[...] a sociedade tem necessidade tanto de associação quanto de competição.” (LALLEMENT, 2004, p. 220). Assim, a hostilidade pode

³ A desterritorialização é compreendida pela perda de referenciais espaciais, concretos sob o domínio das relações imateriais (HAESBAERT, 2002, p. 56).

estabelecer desequilíbrios entre grupos, mas pode também estabelecer coesão e fortalecer os laços internos de um conjunto de indivíduos pertencentes a esses grupos.

Já os conflitos analisados sob uma ótica negativa podem ser encontrados nas ideias de Durkheim (1999) e Parsons (1969, 2010). Tanto no primeiro quanto no segundo, o conflito é entendido como uma perturbação da ordem, aspecto disfuncional presente na estrutura social capaz de provocar prejuízos, por exemplo, ao processo produtivo e desestabilizar a ordem necessária ao progresso.

As análises sobre injustiça ambiental caminham, em geral, sob uma perspectiva marxista e, portanto, compreendem o conflito em sua dimensão de mudança social. Suas manifestações e, conseqüentemente, os atos de enfrentamento que ocorrem por conta dos desacordos e das tensões entre interesses antagônicos, podem possibilitar que se instaure um cenário favorável à transformação de uma dada situação ou realidade. É nessa lógica que o Mapa de Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil se fundamenta ao dar visibilidade aos conflitos por ele identificados.

Barbanti Jr. (2002, p. 5) critica, por outro lado, uma tendência de enfoques de conflito e meio ambiente no Brasil afirmando: “Uma das tendências do momento pode ser chamada de instrumentalização do tema. Nesta tendência, o uso da palavra ‘conflito’ aparece dissociado de teorias de conflito”. Em sua análise, aparentemente, o termo “conflito” parece substituir o termo “problema”.

As preocupações desse autor são pertinentes porque a dissociação de que fala pode conduzir à elaboração de trabalhos sem uma perspectiva teórica clara para definir o que entende por conflitos e, conseqüentemente, as variáveis que serão levadas em conta para a compreensão do fenômeno.

A crítica feita por Barbanti Jr. (2002) pode ainda auxiliar no entendimento que fazemos do processo de constituição dos argumentos e dos interesses presentes nas situações de litígio socioambiental. Nesse sentido, a depender do investigador, a análise poderá assumir uma perspectiva de gestão dos conflitos nos moldes do *Alternative Dispute Resolution* – ADR, utilizado nos EUA, ou insistir em abordagens que considerem a manifestação desse fenômeno como reflexo das desigualdades estruturais do capitalismo e que só podem ser resolvidas com a superação desse sistema econômico.

Assim, conflitos socioambientais podem ser entendidos como “[...] um conjunto complexo de embates entre grupos sociais em função de seus distintos modos de interrelacionamento ecológico.” (LITTLE, 2006, p. 91).

Desse modo, estudos promovidos pela Rede Brasileira de Justiça Ambiental procuram demonstrar a constituição de conflitos associados ao processo de desenvolvimento econômico (ACSERALD, 2004^a; 2004b; 2010; SILVA, 2010; ZHOURI *et al.* 2005; 2008) em que populações com baixo poder de se fazerem ouvir têm seus espaços de reprodução social comprometidos por projetos hidrelétricos, indústrias poluidoras, aterros sanitários, etc.

Os conflitos socioambientais, analisados sob essa perspectiva, são entendidos enquanto litígios que envolvem grupos sociais que possuem relações diferenciadas de apropriação, uso e significação dos recursos disponíveis de um território e ocorrem quando as práticas de um grupo atingem o outro, ameaçando suas estratégias de reprodução naquele território (ACSELRAD, 2004a).

Procurando contribuir para esse debate, a FIOCRUZ (Fundação Oswaldo Cruz), a FASE (**Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional**) e o Departamento de Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador do Ministério da Saúde publicaram, em 2010, um banco de dados para consulta pública, intitulado Mapa de Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil.

Um dos objetivos desse banco de dados é sistematizar e socializar as informações disponíveis, dando visibilidade às denúncias apresentadas pelas comunidades e organizações que compõem a Rede Brasileira de Justiça Ambiental, fundada no Rio de Janeiro, em 2001.

Entre as informações constantes no mapa⁴ de injustiça ambiental, encontramos dados sobre a presença de conflitos socioambientais e práticas de injustiça existentes nas diversas regiões do estado de Pernambuco. Chama a atenção o fato de que nenhum deles esteja associado ao atual momento de fluxo de desenvolvimento econômico do Estado. Esse fato, por sua vez, pode estar associado a dois motivos. O primeiro concerne às limitações metodológicas do mapa, no que tange ao alcance e à eficácia dos dados para localizar e identificar os conflitos. A esse respeito, verifica-se, alguns tópicos que apresentam os municípios que compõem a área de influência de determinados conflitos não têm relação com os litígios apresentados. Observa-se, ainda, que a análise do texto, em alguns casos, não se relaciona com os danos evidenciados.

Sobre a metodologia de construção do mapa, os organizadores afirmam que foi feito “[...] um levantamento de casos de conflito no Brasil, com uma média de 15 conflitos por Estado, com números que vão desde cinco até 30, dependendo da intensidade de conflitos e mobilizações.”⁵

Na prática, a metodologia do mapa, para o levantamento dos dados, contou com a experiência das entidades da Rede Brasileira de Justiça Ambiental, com suas discussões e seus Grupos de Trabalho (GT Químicos e GT Combate ao Racismo Ambiental), com grupos acadêmicos e entidades que atuam nos movimentos por justiça ambiental no Brasil. Além disso, levaram-se em conta os mapeamentos anteriormente realizados com o Mapa dos Conflitos Ambientais no estado do Rio de Janeiro e o Mapa dos Conflitos Socioambientais da Amazônia Legal.

O segundo motivo considera que a pouca visibilidade contida nos conflitos ou o vigor desenvolvimentista que cega e inibe qualquer notícia que critique ou destoe de seu projeto mostrasse, também, como possíveis respostas ao fato de que os conflitos apresentados no mapa deixem de associar a esses litígios o fluxo desenvolvimentista que Pernambuco experimenta.

O resultado imediato disso é a invisibilização desses conflitos quando observamos que as empresas instaladas no Porto de Suape têm contribuído para o aumento da oferta de trabalho e para a dinamização da economia cobrando um preço muito alto a ser pago pelas comunidades tradicionais que vivem em suas mediações, como, por exemplo, as famílias que serão expulsas da Ilha de Tatuoca⁶.

O Complexo Industrial Portuário de Suape (CIPS) tem se consolidado como um dos principais polos de desenvolvimento econômico do estado de Pernambuco e do Brasil. Seu projeto propõe tornar Pernambuco um “polo nacional provedor de bens e serviços para o setor de petróleo, gás natural, *offshore* e naval” (SUAPE GLOBAL, 2008). Entretanto, sua expansão tem afetado a dinâmica socioeconômica e espacial dos municípios localizados em sua área de influência direta e indireta, onde vivem populações tradicionais de pescadores e agricultores sob ameaça de perda da terra e

⁴ Segundo os idealizadores do mapa, “As informações destacadas nos casos revelam posições assumidas por parcela expressiva das populações atingidas, seja a partir de suas experiências, seja a partir de relatórios e artigos desenvolvidos por entidades, ONGs e instituições parceiras, inclusive grupos acadêmicos, instituições governamentais, Ministérios Públicos ou órgãos do judiciário”. Disponível em: <http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/index.php>. Acesso em: 12 out. 2010.

⁵ Disponível em: <http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br>. Acesso em: 12 out. 2010.

⁶ Em matéria publicada pelo Jornal do Commercio, em 27.05.2011, por Adriana Guarda, da equipe de Economia, verifica-se: “A construção do Estaleiro Construcap, terceiro empreendimento do polo naval de Suape, vai provocar a supressão de 27,93 hectares de mangue na Ilha de Tatuoca, onde será instalada a planta naval”.

da sua identidade cultural (BARROS, 2009). A figura abaixo ilustra as áreas de influência do Porto de Suape, incluindo 08 municípios: Ipojuca, Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão dos Guararapes, Escada, Moreno, Ribeirão, Serinhaém e Rio Formoso.

Figura 1 – Áreas de influência do Porto de Suape.



Fonte: Pernambuco - Agência CONDEPE/FIDEM, 2008.

Apesar do pouco espaço dado pelos meios de comunicação e da não publicação de algumas pesquisas que investigaram a temática dos conflitos e da injustiça ambiental em Pernambuco, o Mapa de Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil realizou um levantamento que identificou 15 casos⁷ distribuídos nas quatro regiões geográficas que compõem o Estado. A configuração das manifestações de injustiça e de conflitos socioambientais será apresentada a seguir.

De acordo com o mapa, a região do Estado que mais concentra casos de injustiça ambiental é o Sertão⁸, onde uma diversidade de atores (agricultores familiares, povos indígenas, quilombolas, pescadores, ribeirinhos e sem-terra) tem sido atingida pela construção de barragens, pela ação de fazendeiros, usineiros e pelo descaso do Estado a respeito de disputas fundiárias que expropriam as populações mais pobres localizadas nesse território. Em muitos desses casos, no entanto, as práticas de injustiça não têm se configurado em situações de conflitos, seja pelas condições políticas, sociais e econômicas dos atingidos, seja pela ausência de movimentos sociais que consigam articular essas populações de maneira mais consistente.

Nos 15 casos apresentados, chamam-nos a atenção a diversidade de situações e os danos ocasionados às populações pelos grupos que investem contra suas comunidades. Entretanto, um

⁷ No final do texto, apresentamos a sistematização (Quadro) dos dados retirados do mapa em relação a Pernambuco.

⁸ Os conflitos estão assim distribuídos: Sertão – quatro casos; Agreste – dois casos; Mata Norte – três casos; Mata Sul – três casos e Região Metropolitana – três casos. Por dividirmos a Zona da Mata em duas microrregiões, consideramos o Sertão como a região de maior incidência de conflitos.

aspecto a destacar-se na análise das populações atingidas pela perda de suas terras, pela degradação dos recursos naturais de seus territórios e pela disponibilidade de serviços públicos de baixa qualidade é que, em sua composição, a maioria dessas populações pode ser caracterizada enquanto comunidades rurais. Ratifica-se, com isso, uma tendência histórica que coloca as populações rurais como portadoras de uma subcidadania quando se trata de pensar seu acesso aos direitos, às mínimas garantias sociais e ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essas condições são mantenedoras da situação de marginalização em que se encontram essas comunidades diante das políticas públicas.

Assim, a análise das situações de injustiça ambiental no campo revela a permanência de uma violência estrutural que atinge as populações rurais, quer pela ausência do poder público, que deixa de cumprir seu papel na oferta de políticas públicas de qualidade e favoráveis à vida das comunidades, quer pelos problemas associados à atuação do judiciário e/ou dos ministérios públicos em relação à legislação ambiental e fundiária que se refletem na morosidade da defesa dos interesses coletivos das populações em questão (FIOCUZ, 2010).

Constata-se, portanto, que posicionamentos favoráveis às ações que tendem a vulnerabilizar e tornar ainda mais precárias as condições e a qualidade de vida das comunidades rurais são resultados da ação do próprio “poder público” que acaba sendo um agente da violência, da exploração dessas populações, sobretudo quando a apropriação do público pelo privado intensifica, muitas vezes, os conflitos enraizados nas práticas de injustiças ambientais.

Entre os grupos mais atingidos por processos de injustiça ambiental identificados no mapa, destacam-se os agricultores familiares, podendo esta categoria estar, também, agrupada entre os assentados rurais. Os danos associados a essa população referem-se às disputas por terras, à violência física, à expulsão relacionada à construção de barragens e à ameaça à manutenção de direitos sociais, como, por exemplo, o acesso à terra.

No item sobre as atividades responsáveis pelo conflito, os causadores de danos associados às práticas de injustiça ambiental são, em geral, os agentes públicos e o setor privado. No primeiro grupo, encontramos o poder público municipal e federal e um representante do poder legislativo. Já em relação ao setor privado, verifica-se a ação de aterro sanitário privado, de fazendeiros, de usineiros e de uma indústria farmacêutica. Embora, em alguns dos casos, possa-se encontrar a presença de um único causador de injustiça ambiental, é certo que, na multiplicidade dos casos analisados, observa-se a convergência de mais de um agente, ou seja, práticas em que tanto agentes privados quanto o próprio Estado são responsáveis pela situação de injustiça. O que se constata aqui é uma dimensão do patrimonialismo em sua vertente de injustiça ambiental em que o público e o privado se confundem, pois fazendeiros, usineiros, empresas etc. possuem braços e interferência direta ou indireta nas esferas públicas, fortalecendo seus interesses em detrimento das populações mais pobres.

Especificamente quanto aos agentes privados, as atividades econômicas promovidas por seus sujeitos, ao interferirem nos territórios e modos de vida das populações, geram inúmeros impactos e conflitos (FIOCRUZ, 2010). Desses agentes, aqueles enquadrados em atividades sucroalcooleiras (usinas de cana-de-açúcar) são os que mais promoveram ações que contribuíram para a piora na qualidade de vida das populações através da negação de direitos trabalhistas, da insegurança alimentar com a produção de agrocombustíveis, de assassinatos, da coerção física e do trabalho escravo. Não

obstante os problemas causados, os agentes desse setor econômico ainda aparecem envolvidos em outras ações, haja vista ser a Usina São José uma das empresas acionistas do consórcio que administra o aterro sanitário⁹ de Igarassu.

Por fim, os dados presentes no Mapa de Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil demonstram que Pernambuco, apesar de apresentar índices de crescimento superiores aos do Brasil, ainda está longe de superar as desigualdades que fortalecem a injustiça socioambiental. Suspeitamos, entretanto, que o crescimento econômico que atualmente se vivencia, principalmente na Região Metropolitana do Recife e em suas adjacências, contribui para encobrir muitos conflitos e situações de injustiça que já vêm se constituindo com a chegada de “outsiders” (operários vindo principalmente de Salvador – BA, com a construção de industriais navais, etc.), a expulsão de populações de seus territórios, com a destruição de mangues e outros ecossistemas, com o aumento da violência e a falta de infraestrutura básica. Nas páginas seguintes discutiremos a ampliação do debate sobre injustiça ambiental por meio de fontes de dados que não foram incorporadas pela metodologia que estruturou as informações contidas no banco de dados da FIOCRUZ.

Com o Mapa de Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil, oportunizou-se a visibilização de conflitos, práticas de injustiça socioambientais e agravos à saúde a partir da perspectiva das populações atingidas. Os dados que lhe dão forma tematizam a relação, além de outros aspectos, entre desenvolvimento, degradação e conflitos socioambientais. No entanto, na especificidade de Pernambuco, esses conflitos foram pouco problematizados nas áreas de influência do principal centro propulsor de seu crescimento, a saber, o Porto de Suape. Uma suposição quanto a isso pode ser elaborada a partir das palavras de Cavalcanti (2008, p. 3):

A crença no crescimento econômico atribui-lhe as virtudes de um poderoso antídoto usado para liquidar conflitos ambientais suscitados pela reação consciente à megalomania de projetos salvadores da economia.

Além disso, supomos ainda que, com a baixa capilaridade e articulação, os promotores do mapa no estado de Pernambuco não conseguiram chegar aos sujeitos-chave que pudessem trazer à tona os conflitos; ou, então, que a situação de exploração é tão extrema que não há possibilidade de se constituírem movimentos organizados; ou que o uso de estratégias pontuais e atomizadas das populações atingidas contribuiu para que não aparecessem.

Em pesquisa bibliográfica realizada por meio de buscas na *web*, em sites de congressos, seminários, revistas e de portais das universidades pernambucanas, tem sido possível garimpar diversos trabalhos de pesquisa que investigam a tensa relação que se constrói entre empreendimentos econômicos e populações “tradicionais”.

Os trabalhos de Miliano (2010) e Silveira (2010) são alguns exemplos do interesse acadêmico por essa temática em Pernambuco. Cada um, à sua maneira, trata dos conflitos oriundos de “impactos indesejáveis, transmitidos pelo ar, pela água ou pelo solo, [e que] comprometem a coexistência

⁹ Em trabalhos anteriores (SILVA, 2010), procuramos demonstrar as ações de injustiça ambiental promovidas pelo aterro sanitário nas proximidades do assentamento Engenho Ubu e o comprometimento das águas do rio Arataca.

localizada entre distintas práticas sociais de uso do território e de seus recursos (ACSELRAD, 2004b, p. 26).

No caso específico do trabalho de Miliano (2010), a temática desenvolvimento e conflitos socioambientais problematiza, de modo particular, o ônus a ser pago pela comunidade de pescadores que reside há mais de 280 anos na ilha de Tatuoca (MILIANO, 2010) e que será expulsa de seu território a fim de acomodar os empreendimentos que serão instalados no município de Ipojuca.

O estudo realizado por Silveira (2010), também em Tatuoca, corrobora a análise realizada por Miliano (UFRPE) demonstrando que a produção social do espaço possui profundos rebatimentos nos conflitos socioambientais. Desse modo, os conflitos socioambientais identificados demonstraram a existência de políticas socioambientais que atendem aos interesses capitalistas presentes com a expansão do Porto de Suape (SILVEIRA, 2010).

Anteriormente ao trabalho desses dois pesquisadores, Silva (2007) realizou uma investigação sobre o turismo na praia de Gaibu. Sua análise recaiu sobre os impactos do desenvolvimento do turismo naquela região, área contígua às influências do Porto de Suape, as quais ocasionaram transformações, modificando profundamente a condição de existência social de grupos. □ Assim, as comunidades autóctones foram vitimadas por mudanças ambientais que desestabilizaram suas condições de trabalho e existência” (SILVA, 2007, p. 57).

Nessa linha de raciocínio, encontramos o trabalho de iniciação científica intitulado **Pesca artesanal e petróleo no Nordeste: avaliação e gestão de conflitos socioambientais na construção da refinaria em Pernambuco, de autoria de Costa (2010) e orientado pelo professor Henrique de Barros (FUNDAJ)**. Trata-se de uma investigação que aponta que a pesca artesanal se encontra ameaçada pelo crescimento da exploração e da produção de petróleo, demonstrando que a ocorrência de injustiça ambiental é um aspecto presente quando as populações pesqueiras têm sua principal forma de reprodução material ameaçada.

Os trabalhos elencados visibilizam situações de injustiça ambiental produzidas, sobretudo, pelo interesse econômico em terras comunais, em territórios de populações tradicionais que sofrem com a conversão do uso da terra (rural/urbano) para fins industriais, turísticos e navais. Parte das pesquisas que temos sistematizado focaliza, além das práticas de injustiça ambiental, situações reais de conflitos que se instauram pela contestação às formas e aos interesses econômicos que se colocam sobre o lugar onde vivem.

Pelo que vem sendo discutido por esses trabalhos, percebe-se que um dos principais grupos locais atingidos pelo processo de crescimento ocasionado pelo Porto de Suape, por exemplo, é o de pescadores artesanais. A comprovação desse fato se encontra associada, fundamentalmente, à proximidade do empreendimento dos locais onde essas populações residem, aos impactos sobre as atividades que elas realizam e à ameaça às formas, muitas vezes ancestrais, como suas comunidades se relacionam com os recursos naturais dispostos em seus territórios.

É o que também discute o trabalho de conclusão de curso de Luclécia Cristina Moraes da Silva, do Centro de Ciências Biológicas da UFPE, intitulado “Conflitos socioambientais em Serinhaém: um caso de injustiça ambiental” (2010). A pesquisa apresenta a intensificação dos conflitos socioambientais existentes na região do estuário do rio Serinhaém e a luta de pescadores artesanais para permanecerem

em seu território, em que estão envolvidas perspectivas diversas de progresso, qualidade de vida e proteção ambiental (SILVA, 2010). O município de Serinhaém está próximo a uma das áreas de influência do Porto de Suape (Rio Formoso) onde se percebe a resistência à criação de uma RESEX – Reserva extrativista, pois há uma preocupação em não se obstacularizar o crescimento promovido pelo porto com a criação de áreas de proteção ambiental.

Como se vê, os trabalhos acima lançam luz sobre a invisibilidade dos conflitos socioambientais que se instauram com o crescimento econômico vivenciado no estado de Pernambuco. Apesar do silenciamento dos meios de comunicação, ou do pouco espaço dado a esses conflitos, eles existem, e aqueles que se vêem atingidos por esse crescimento vêm a cada dia promovendo estratégias de reação e contestação a um modelo que, irrevogavelmente, em virtude da velocidade com a qual esse progresso avança, não respeita a ancestralidade, o conhecimento e a história de vida das populações ocupantes dos territórios que interessam aos grandes projetos governamentais e privados. Práticas de mapeamento de conflitos socioambientais, como as que já vêm sendo realizadas pela Rede de Justiça Ambiental, podem ser ampliadas com a incorporação dessas experiências, auxiliando a organização das populações atingidas, estabelecendo redes de cooperação e fortalecendo possíveis elos entre elas. Ademais, a identificação de conflitos dessa natureza permite que sejam materializadas as contestações a um modelo de desenvolvimento que nos últimos 50 anos vem sendo questionado internacionalmente.

Centrando a atenção nas comunidades atingidas pelo processo de desenvolvimento de Pernambuco, os trabalhos anteriormente apresentados, ao focarem as áreas contíguas ao Porto de Suape, demonstram que a população pesqueira é uma das mais ameaçadas por esse ímpeto desenvolvimentista. Além delas, comunidades de quilombolas (ALBUQUERQUE, 2011) e agricultores familiares também sofrem os efeitos do desenvolvimento e da expansão das atividades portuárias e navais, ao terem reduzidas as possibilidades de sobrevivência em seus territórios em virtude do avanço dos espaços industriais sobre seus territórios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À medida que cresce o interesse social por temas relacionados ao meio ambiente, estudos sobre conflitos socioambientais têm recebido atenção cada vez maior da academia, consolidando-se não só como tema importante, mas como um conceito relevante para pensar as especificidades dos conflitos sociais nestes últimos 30 anos. A identificação desse tipo de conflito como expressão das desigualdades sociais presentes em nossa sociedade deve ser assumida como um desafio à produção do conhecimento científico nas mais diversas áreas para que não se deixe passar despercebidas as formas mais sutis de injustiça ambiental que se ocultam sob os discursos em prol do desenvolvimento econômico.

Sobretudo para as Ciências Sociais, essa tarefa precisa ser assumida, a fim de que o saber produzido por elas consiga proceder a uma análise coerente da realidade social dos grupos e das comunidades que se vêem afetados por práticas que comprometem a qualidade de vida em seus territórios ou tendem a amplificar as condições ambientais já muito degradadas em que vivem.

Portadores dessa perspectiva, muitos estudos têm focado o tema da justiça ambiental, visibilizando o fato de que quanto mais a desigualdade e a injustiça socioeconômica atingirem determinado grupo,

mais exposto a práticas de injustiça ambiental ele estará. Essa situação requer não só dos atingidos por impactos e danos ambientais força e organização para lutar e resistir contra os efeitos colaterais do desenvolvimento econômico sobre as suas vidas, mas também solidariedade suficiente de outros setores da sociedade, e nela a própria universidade, para que a vulnerabilidade em que, muitas vezes, se encontram, caso não seja superada, ao menos não seja ampliada.

Nesse sentido, entendemos que o Mapa de Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil vem cumprir parte desse compromisso ao favorecer a visibilidade de práticas de injustiça e uma possível reação em forma de conflitos socioambientais. Os casos de conflitos apresentados pelo levantamento aqui realizado procuram, de alguma forma, auxiliar na tarefa de subsidiar a mobilização das comunidades e de desconstruir o ideário de um desenvolvimento que se constrói fundado na degradação tanto do ser humano quanto da natureza.

Do mesmo modo, a análise das muitas situações apresentadas indica uma realidade a ser problematizada no âmbito dos estudos da sociologia ambiental e da sociologia rural, a saber: o processo de conversão do uso da terra ocasionado pela expansão de áreas industriais sobre espaços rurais localizados em regiões de forte dinâmica econômica, como é o caso daqueles circunscritos no território estratégico do Complexo Portuário de Suape. Do ponto de vista social, a expansão dessas áreas exerce uma forte influência no que tange à atração da população rural para as cidades, ocasionados pela perda de seus territórios, pelas precárias ou ausentes políticas públicas e pelo aumento da oferta de trabalho em outros setores da economia local.

Já do ponto de vista ambiental, os impactos dessa expansão vêm sendo sentidos pela destruição de mangues e pelas dificuldades expressas com a redução das atividades pesqueiras, além do próprio estrangulamento da agricultura familiar nessa região. Os efeitos desse processo tendem, mais uma vez, a atingir as comunidades rurais que aparecem como um dos elos mais frágeis da corrente que une desenvolvimento, degradação ambiental e injustiça ambiental.

THE MAP OF ENVIRONMENTAL INJUSTICE AND HEALTH IN BRAZIL AND RURAL COMMUNITIES OF PERNAMBUCO

ABSTRACT

The map of environmental and health injustice in Brazil (FIOCRUZ/FASE) consists in one of the strategies of the Environmental Justice Net to give visibility to the environmental justice cases, which affect the poor or traditional populations by the activities, which threaten the continuity of the social practices of these groups in their territories. Aiming at contributing to enlarge the analytical capacity of that map, it also aimed at identifying their limitations and indicating new sources and registrations in which it was verified ways of complains to the developing action in Pernambuco state. The result of this work presents ways of injustice and of the social environmental conflicts non-identified by the map, moreover these ones associated to the countryside communities located in the nearby areas to the Suape Port and Industrial Complex.

Key-words: Conflict. Environmental injustice. Mapping.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, Henri (Org.). *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004.
- _____. De “bota-foras” e “zonas de sacrifícios” – um panorama dos conflitos ambientais no Estado do Rio de Janeiro. In: ACSELRAD, Henri (Org.). *Conflito social e meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: FASE, 2004.
- ALBUQUERQUE, E. A. de. *Território e identidade: conflitos socioambientais na comunidade quilombola Onze Negras – Cabo de Santo Agostinho/PE*. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.
- BARBANTI, JR. O. Conflitos socioambientais: teorias e práticas. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, I. 2002. *Anais eletrônicos...* Indaiatuba: ANPPAS, 2002. Disponível em: http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/dimensoes_socio_politicas/CONFLITOS%20SOCIOAMBIENTAIS%20-%20TEORIAS%20E%20PR%C3%93CICAS.PDF Acesso em: 13 ago. 2009.
- BARROS, A. P. de. *A política ambiental e o poder local: uma análise das políticas públicas de meio ambiente do município do Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco, Brasil*. Recife: 2009. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal de Pernambuco, 2009.
- CAVALCANTI, C. Desenvolvimento e meio ambiente: o conflito do Complexo Industrial-Portuário de Suape, Pernambuco. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, IV. 2008. *Anais eletrônicos...* Brasília - DF: ANPPAS 2008. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT2-633-327-20080519205905.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2011.
- COSTA, J. B. da. Pesca artesanal e petróleo no Nordeste: avaliação e gestão de conflitos socioambientais na construção da refinaria em Pernambuco. In: *Seminário sobre Pesca Artesanal e Sustentabilidade Socioambiental: áreas protegidas e mudanças climáticas, III*. Recife: FUNDAJ, 2010. Apresentação de pôster.**
- DURKHEIM, E. *Da divisão do trabalho social*. 2ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz. FASE - **Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional**. *Mapa de Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.confliotoambiental.icict.fiocruz.br/index.php> . Acesso em: 12 out. 2010.
- HERCULANO, S. *Lá como cá: conflito, injustiça e racismo ambiental*, Seminário Cearense contra o Racismo Ambiental, I. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2006. Disponível em: <http://www.professores.uff.br/seleneherculano/publicacoes/la-como-ca.pdf>. Acesso em 17 jul. 2009.
- _____. *Resenhando o debate sobre Justiça Ambiental: produção teórica, breve acervo de casos e criação da Rede Brasileira de Justiça Ambiental*. 2002. Disponível em: <http://www.professores.uff.br/seleneherculano/publicacoes/resenhando-debate-justica-ambiental.htm>. Acesso em: 13 jul. 2011.
- LALLEMENT, M. *História das ideias sociológicas: de Parsons aos contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.
- LITTLE, P. Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 31-64, jan./jun. 2006. Porto Alegre: UFRGS, 2006.
- MARX, K. *Obras escolhidas*. v. 2. São Paulo: Alfa-Ômega. 1982.
- _____; ENGELS, F. O manifesto comunista. In: COUTINHO, C. N. F., REIS, D. A.; KONDER, L.; SANTOS, T. dos; FERNANDES, L.; GENRO, T.; PAULA, J. A. de; SADER, E.; RIDENTI, M. *O manifesto comunista 150 anos depois*. Rio de Janeiro: Contraponto: São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

MILIANO, M. A ilha de Tatuoca e os caminhos sinuosos do desenvolvimento. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 5. *Anais eletrônicos...* 2010. Florianópolis: ANAPPS. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT14-25-8-0100831092506.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2011.

PARSON, T. *Sociedades: perspectivas evolutivas e comparativas*. São Paulo: Pioneira, 1969.

_____. *Estrutura da ação social: um estudo de teoria social com especial referência a um grupo de autores europeus recentes - vol. I: Marshall, Pareto, Durkheim*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. Agência Condepe/Fidem. *Diretrizes para Ocupação Sustentável para o Território Estratégico de Suape*. Recife, 2008.

SIMMEL, G. *Conflict & The Web of Group: affiliations*. New York: The Free Press. 1964.

_____. *Sociologia*. In: EVARISTO FILHO (org.). São Paulo: Ática. 1983

SILVA, L. B. da. *Conflitos sócio-ambientais na Praia de Gaibu: a influência do turismo na apropriação do espaço e seus efeitos na luta da comunidade pela efetivação dos direitos sociais*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

SILVA, L. C. *Conflitos socioambientais em Serinhaém: um caso de injustiça ambiental*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Biológicas) □ Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

SILVA, T. A. A. da. *Percepção de risco e conflito socioambiental: um estudo sobre a instalação de um aterro sanitário em área de assentamento rural em Igarassu, Pernambuco*. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

SILVEIRA, K. A. *Conflitos socioambientais e participação social: uma análise dos conflitos socioambientais no complexo industrial portuário de Suape*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

SUAPE GLOBAL. *Suape 30 anos*. Ipojuca: Suape, 2008. 1 DVD.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. Desenvolvimento, sustentabilidade e conflitos socioambientais. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. (Orgs.). *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

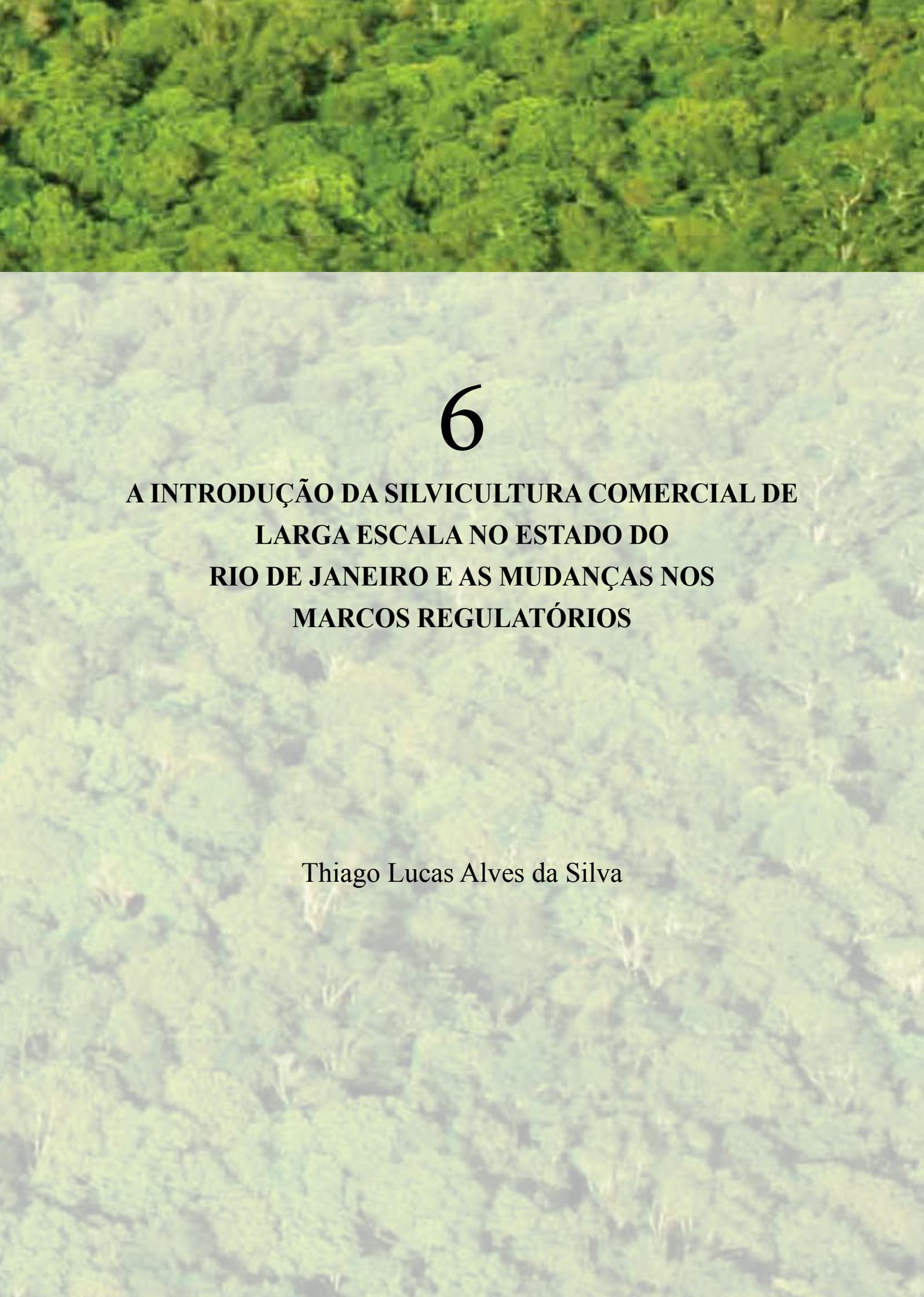
ZHOURI, A.; ROTHMAN, F. Assessoria aos atingidos por barragens em Minas Gerais: desafios, limites e potenciais. In: ROTHMAN, F. (Ed.). *Vidas alagadas: conflitos socioambientais, licenciamento e barragens*. Viçosa, MG: UFV, 2008.

Anexo

MAPA DE INJUSTIÇA AMBIENTAL E SAÚDE NO BRASIL PERNAMBUCO

REGIÃO	CIDADE	GRUPOS VITIMIZADOS	CAUSADORES	DANOS CAUSADOS	OBSERVAÇÕES
Metropolitana	Recife	População atendida nos hospitais e clínicas de Recife	Indústria Farmacêutica Endomed	Mortes, piores da qualidade de vida	O dano atingiu também o Ceará
Metropolitana	Jaboatão	Moradores de entorno de lixões, trabalhadores de aterro	Prefeitura	Doenças não transmissíveis ou crônicas, piora na qualidade de vida	
Metropolitana	Ipojuca	Agricultores familiares	Usina Salgado	Negação de direitos trabalhistas, produção de agrocombustíveis, insegurança alimentar	
Mata Norte	Tracunhaém	Assentados rurais	Grupo João Santos – Usina Santa Tereza	Violência, assassinato, coerção física, piora na qualidade de vida	Disputa fundiária
Mata Norte	Goiana	Agricultores familiares	Aterro sanitário	Desnutrição, piora na qualidade de vida, insegurança alimentar	
Mata Norte	Itapissuma	Pescadores artesanais	Aterro sanitário	Doenças não transmissíveis, piora na qualidade de vida	
Sertão	Santa Maria da Boa Vista	Agricultores familiares, povos indígenas, quilombolas, pescadores, ribeirinhos e sem-terra	Construção das barragens de Riacho Seco e Pedra Branca	Piora na qualidade de vida	O dano atingiu também a Bahia
Sertão	Salgueiro	Comunidade quilombola	Fazendeiros	Violência, ameaça, insegurança, escassez de água potável exposição a doenças	
Sertão	Santa Cruz da Baixa Verde	Agricultores familiares, mulheres	Setor sucroalcooleiro	Ameaça às manutenções de direitos sociais	Luta por direitos
Sertão	Cabrobó	Povos indígenas	Estado	Violência, piora na qualidade de vida	Expulsão das populações indígenas
Agreste	Pesqueira	Povos indígenas	Estado - Fazendeiros	Violência, assassinato	
Agreste	São Joaquim do Monte	Agricultores familiares	Fazendeiro, Estado	Piora na qualidade de vida, violência, coerção física	Disputa fundiária e reforma agrária
Mata Sul	Palmares	Agricultores familiares	Usina Vitória	Trabalho escravo	
Mata Sul	Água Preta	Trabalhadores rurais	Deputado estadual Marco Barreto (PMN)	Trabalho escravo, violência, lesão corporal	
Mata Sul	Serinhaém	Pescadores artesanais, ribeirinhos	Usinas Trapiche	Piora na qualidade de vida, violência, ameaça	

Fonte: FIOCRUZ (2010) – Mapa de injustiça ambiental e saúde no Brasil.



6

A INTRODUÇÃO DA SILVICULTURA COMERCIAL DE LARGA ESCALA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E AS MUDANÇAS NOS MARCOS REGULATÓRIOS

Thiago Lucas Alves da Silva

A INTRODUÇÃO DA SILVICULTURA COMERCIAL DE LARGA ESCALA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E AS MUDANÇAS NOS MARCOS REGULATÓRIOS

Thiago Lucas Alves da Silva

RESUMO

Buscamos nesse artigo apresentar um panorama das principais mudanças nos marcos regulatórios que visam contribuir para a tentativa (jurídico-política) de (re)construção de um projeto territorial de implantação da silvicultura comercial de larga escala no estado do Rio de Janeiro. Tais mudanças em curso visam forjar “vocações naturais” do território fluminense, buscando associá-las à “agenda ambiental”, que tem sido apropriada pela aliança entre Estado, agronegócio e grandes grupos empresariais.

Palavras-chave: Território. Silvicultura Comercial. Marcos Regulatórios.

* Professor de Geografia da Rede Municipal de Educação do Rio de Janeiro. Licenciado em Geografia pela FFP/UERJ, Pós-graduado (Especialização) em Políticas Territoriais no Estado do Rio de Janeiro (IGEOG/UERJ) e Mestre em Ciências Sociais – Desenvolvimento, Sociedade e Agricultura pelo CPDA/UFRRJ. E-mail: thiagogeoffp@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

Buscamos neste o artigo apresentar a tentativa (jurídico-política) de (re)construção de um projeto territorial de implantação da silvicultura comercial de larga escala no estado do Rio de Janeiro (PEDLOWSKI; FOEGER, 2004), representado, sobretudo, pela alteração dos marcos regulatórios, notadamente, a aprovação da lei 5.067/2007 que dispõe sobre o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) e define critérios para a implantação da atividade de silvicultura econômica; a portaria nº 204, de 8 de Julho de 2007, que sugere que o cultivo de eucalipto possa ser realizado em 88 dos 92 municípios do estado; o projeto Análise e Qualificação Socioambiental do Estado do Rio de Janeiro (escala 1:100.000): subsídios ao ZEE - Zoneamento Ecológico Econômico e o Plano Básico da Silvicultura Sustentável do Norte-Noroeste Fluminense.

A alteração dos marcos regulatórios e as possibilidades para a territorialização da silvicultura comercial do eucalipto no estado do Rio de Janeiro

Conheço bem as empresas de papel e celulose e sei que elas querem muito investir. Para o proprietário de terras seria excelente também, porque ele não teria risco nenhum, apenas alugaria o terreno para essas empresas. Mas o que acontece é que, por uma *legislação arcaica e muito mal feita*, o plantio de eucalipto é praticamente proibido (AMORIM, 2007, p. 2 - grifos nossos).

Conforme a citação acima, a territorialização¹ do plantio de monoculturas em larga escala, especialmente o eucalipto, esbarrava na Lei n.º 4063, de 02 de Janeiro de 2003. Todavia, pode-se indicar como o início da tentativa de expansão da silvicultura em larga escala o ano de 2001, através da assinatura do protocolo de intenções entre a Aracruz Celulose e o governo estadual (do então governador Anthony Garotinho).

Como descrito por Pedlowski e Föeger (2004), as conversas entre o governo estadual do RJ e a Aracruz Celulose tiveram início em outubro de 2001 numa visita do então governador à empresa. Essa visita ocorreu em meio à grande mobilização da sociedade civil organizada no Espírito Santo para a aprovação da Lei 6.780/2001 do Deputado Nasser Youssef, que, entre outras mudanças, atrelava o plantio de eucalipto ao Zoneamento Ecológico-Econômico e proibia novos plantios da Aracruz no território capixaba.

Logo em seguida à aprovação da lei no Espírito Santo, o governador do Rio de Janeiro assinou o Protocolo de Intenções com a Aracruz, sem que houvesse um debate com a sociedade fluminense e transparência dos termos contidos no protocolo, tais como o plantio de 42 mil hectares de eucalipto em Campos – local escolhido devido à relativa proximidade geográfica com a fábrica em Barra do Riacho/ES –, a geomorfologia/clima local que favoreceriam o plantio com as espécies utilizadas pela empresa e a mecanização e uma rede de transporte básica com rodovia e ferrovia.

¹ Território, em qualquer sentido, tem relação com poder, mas não apenas o tradicional poder político. Com isso, ele diz respeito tanto ao poder no sentido mais concreto (de dominação) quanto no sentido mais simbólico (de apropriação). Pode-se afirmar, então, que o território está imerso em relações de dominação e/ou de apropriação do espaço; então, “desdobra-se ao longo de um continuum que vai da dominação político-econômica mais ‘concreta’ e ‘funcional’ à apropriação mais subjetiva e/ou ‘cultural-simbólica’” (HAESBAERT, 2004, p. 95-96). Portanto, todo território é, ao mesmo tempo, e obrigatoriamente em diferentes combinações, funcional e simbólico, pois os homens exercem o seu domínio sobre o espaço tanto para realizar “funções” quanto para produzir “significados” materiais e/ou simbólicos.

Após a assinatura, houve visitas periódicas de representante do governo do estado e das prefeituras do Norte Fluminense às instalações da Aracruz no Espírito Santo. Dentre aqueles que realizaram visitas à empresa, estavam o então Secretário Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, André Correa, o prefeito de Campos na época, Arnaldo França Vianna, e mais quatro prefeitos de outros municípios da região.

Além do poder público, a FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro -, esteve presente apoiando a decisão do Estado em firmar uma parceria com a Aracruz, buscando desenvolver a silvicultura comercial de larga escala no Rio de Janeiro. Porém, o protocolo acabou provocando uma forte reação de diferentes segmentos da sociedade civil, especialmente em Campos.

Esta reação concentrada no município de Campos deu-se pelo fato de que o município seria o ponto focal para o plantio e distribuição da produção fluminense de eucalipto com destino às plantas industriais da Aracruz no Espírito Santo. A reação política à assinatura do Protocolo de Intenções acabou resultando na formação de alianças entre setores que normalmente estão em campos políticos opostos, o que revela a profunda oposição que a presença da Aracruz desperta. A luta política desenvolvida por estes setores não envolve apenas a mobilização da sociedade civil, através da formação de redes de organizações, reuniões e manifestações públicas, mas também a elaboração de leis que visam a disciplinar a utilização de terras para o plantio industrial de Eucalipto, refletindo diretamente a experiência já adquirida no Espírito Santo. (PEDLOWSKI; FÖEGER, 2004, p. 137).

Essa mobilização contou, inclusive, com o apoio de membros do governo municipal de Campos, tendo importante atuação e mobilização contra a vinda da Aracruz para o território fluminense, juntamente com os movimentos sociais organizados, os vereadores Nildo Cardoso e Dante Lucas Pinto, sendo este último líder do governo e ambos representantes dos interesses dos ceramistas, e o Vereador Renato Barbosa, ligado aos trabalhadores da indústria petrolífera. Estes parlamentares voltaram de uma visita às instalações da Aracruz preocupados em impedir a ocorrência dos mesmos desmandos e danos ambientais ocorridos no Espírito Santo (PEDLOWSKI; FÖEGER, 2004, p. 138). Isso demonstra, pela experiência de luta, denúncia e resistência que vem ocorrendo no Espírito Santo e a preocupação dos parlamentares, o estágio de conflituosidade que se estabelece em áreas com plantio de eucalipto para fins industriais (FANZERES, 2005).

A primeira vitória das forças sociais organizadas contrárias à aliança entre o governo estadual e a Aracruz foi a elaboração e aprovação em Campos da Lei Municipal nº 7282/2002, semelhante à do estado do Espírito Santo, atrelando o plantio de Eucalipto ao Zoneamento Ecológico Econômico.

Após essa vitória, a mobilização social continuou, sendo realizadas manifestações, palestras, seminários e outros, buscando especialmente a criação da *Rede Fluminense contra o Deserto Verde*² (RADV) e a aprovação da Lei do Zoneamento Ecológico-Econômico do estado Rio de Janeiro. Em contraposição, a Aracruz, com apoio da FIRJAN, também se articulava para que a lei favorecesse os seus interesses. Pedlowski e Föeger (2004, p. 144-145) descrevem que a lei

[...] pode ser caracterizada como um empate técnico entre a Rede Fluminense e os apoiadores da Aracruz no Rio de Janeiro. Por um lado a FIRJAN conseguiu diminuir o alcance da lei do zoneamento no que se refere à área a ser ocupada por plantios

² É uma articulação que envolve mais de 100 entidades de diferentes movimentos sociais, sindicatos, estudantes, pesquisadores, ambientalistas, lideranças locais e representantes de populações tradicionais, entre outros, dos estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia e Rio de Janeiro.

de essências florestais no Rio de Janeiro (pois as áreas de plantios menores que 100 hectares estarão isentas dos estudos de impactos ambientais). Já a Rede Fluminense acabou jogando um papel fundamental para que a redação final da lei garantisse que o zoneamento não fosse transformado apenas num exercício meramente técnico (bem ao gosto dos defensores da modernização ecológica) e que a sociedade civil fosse colocada como parte integrante do processo de realização do zoneamento ambiental. Além disso, a lei aprovada também inclui dispositivos de proteção aos mananciais hídricos que poderão impedir as transgressões ambientais denunciadas pela Rede Alerta contra o Deserto Verde nos plantios da Aracruz no Espírito Santo e na Bahia.

Neste sentido, o produto final dessa luta entre RADV Fluminense e a aliança Governo do Estado/Aracruz Celulose/FIRJAN foi a lei nº. 4063/2003, que determinava a realização de Zoneamento Ecológico-Econômico no RJ, condicionando, ainda, a liberação do plantio das monoculturas ao licenciamento ambiental e ao plantio de espécies nativas em 30% da área cultivada, entre outros indicativos. A lei, de autoria do então deputado estadual Carlos Minc (PT), recebeu contribuições de duas outras propostas realizadas pelos Deputados Wolney Trindade e Pastor José Divino, ambos do PMDB.

Com a aprovação da lei nº. 4063/2003, a tentativa de implantação das florestas plantadas para fins industriais do estado do Rio de Janeiro ficou estagnada até o ano de 2007, quando houve uma nova tentativa de mudança da legislação vigente para facilitar os investimentos de empresas de papel e celulose e a implantação de grandes plantações comerciais de eucalipto. Neste sentido, novamente a empresa Aracruz Celulose, em parceria com o Estado — governado por Sérgio Cabral (PMDB) — e com apoio da FIRJAN, lançaram mão da mudança da lei 4063/2003, através do Projeto de Lei 383/2007, que visava à instalação do polo de celulose nas regiões Norte, Noroeste e Médio Paraíba (Figura 1).



Figura 1: Mapa Estado do Rio de Janeiro - Regiões de Governo

Fonte: www.ceperj.rj.gov.br

Elaboração: SILVA (2011).

Com o objetivo de implantar o projeto de silvicultura comercial, o governador Sérgio Cabral enviou para a ALERJ — Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro —, para ser tramitado em regime de urgência, o projeto de lei nº 383/2007, que visava alterar a Lei Estadual 4063/2003.

Os movimentos sociais aglutinados na RADV — Rede Alerta contra o Deserto Verde — criticavam o novo projeto de lei, pois apontavam que a real intenção do governo era beneficiar exclusivamente silvicultura comercial. Outra crítica da RADV foi a pouca discussão realizada por parte do governo com a sociedade civil em torno do projeto, ficando quase que restrita à realização de uma audiência pública ocorrida na ALERJ em 16/05/2007.

Um dos grandes defensores do desenvolvimento da silvicultura comercial no estado do Rio de Janeiro, o professor Hugo Barbosa Amorim, do curso de Engenharia Florestal da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, na contramão das críticas dos movimentos sociais aglutinados na RADV, apontava, em entrevista realizada em 2007 ao *site* www.querodiscutiromeuestado.rj.gov.br, que a reformulação da legislação por parte do Estado era fundamental, entre outras razões, para motivar a vinda para o estado da Aracruz Celulose, promover novas formas de desenvolvimento do interior fluminense e também combater o processo de desertificação que vem assolando regiões fluminenses como Norte e Noroeste Fluminense.

Estamos perdendo oportunidades por besteira. A Aracruz quer pôr dinheiro lá, quer investir no plantio de eucalipto, que é um reflorestamento, e na fruticultura. Mas existe um certo ambientalismo retrógrado, que inspirou a legislação atual e que não sabe o que é desenvolver uma região, o que é gerar empregos e aquecer uma economia. Existem outras culturas interessantes no norte e noroeste, como as seringueiras. Mas para isso é preciso que o governo se mexa, incentive, promova a legislação adequada. (AMORIM, 2007, p. 2).

Hugo Barbosa Amorim defende que o reflorestamento feito diretamente pelo poder público é uma solução cara e pouco efetiva. Com isso, aponta que o estado do Rio de Janeiro deve criar mecanismos que facilitem e incentivem o reflorestamento privado.

O estado do Rio tem de 30 a 35% do território tomado por pastagens, a maior parte improdutivas. Se formos reflorestar, em 20 anos teremos ocupado 10% disso. É um processo lento, caro e ineficiente. São Paulo é um bom exemplo disso: só conseguiu reflorestar 3% do seu território. É uma saída ruim. (AMORIM, 2007, p. 2).

De acordo com o texto escrito na mensagem de envio do projeto de lei nº. 383/2007, a alteração do código vigente representa significativas melhorias para a população do estado e para o desenvolvimento agroindustrial, tais como a preservação da mata atlântica e da agricultura familiar, garantindo o suprimento de madeira e o desenvolvimento regional, combatendo a desertificação e a degradação ambiental.

Ao contrário da mensagem do projeto de lei, Alentejano e Porto-Gonçalves (2007) alertavam que a alteração da legislação permitiria o plantio da monocultura de eucalipto no estado do Rio de Janeiro, ameaçando o meio ambiente e a sobrevivência de pequenos agricultores e transformando, ao longo dos anos, as áreas plantadas em desertos verdes, em função das características predatórias do plantio do eucalipto em larga escala.

Já segundo a Rede Alerta contra o Deserto Verde, a proposta do governo abre mão da recuperação efetiva das terras degradadas (por monoculturas) no Norte e Noroeste do estado, propondo, assim, recuperar as áreas com um terceiro ciclo de monocultura³. Isso reduziria significativamente postos de trabalho no campo e ainda promoveria o ressecamento do solo.

O governo estadual apontava que a implementação do projeto da silvicultura comercial de larga escala no território fluminense era uma importante política de desenvolvimento econômico e social. Com isso, alguns integrantes do governo foram fundamentais para que se atingisse o objetivo de alterar a legislação. Tiveram atuação significativa os Secretários Júlio Bueno (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços), Christino Áureo (Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento) e Carlos Minc (Secretaria de Meio Ambiente), pois além de defenderem o projeto da silvicultura, os secretários ratificavam a importância das empresas de celulose e papel para o desenvolvimento do nosso estado⁴, utilizando o argumento de que esses novos empreendimentos possibilitariam que o estado pudesse concorrer neste mercado (produção de madeira) com os estados vizinhos (São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo), dando uma nova dinâmica ao “decadente” espaço agrário fluminense.

Cabe destacar que, o então secretário, Júlio Bueno, antes de ocupar este cargo, foi secretário de Desenvolvimento Econômico e Turismo do Espírito Santo. Já Carlos Minc foi autor da lei 4063/2003 que colaborou para impedir a implantação da monocultura do eucalipto anteriormente, ou seja, ao tornar-se secretário de governo do Meio Ambiente defendeu alterações na legislação por ele criada a favor de atores sociais (empresas de celulose e papel, sobretudo a Aracruz) que ele mesmo anteriormente apontava como prejudiciais para o desenvolvimento regional sustentável do estado do Rio de Janeiro. Em entrevista ao *site* da ALERJ após a realização da audiência pública sobre o PL 383/2007, Carlos Minc (2007) afirmou que:

Devemos incentivar a silvicultura no estado por sua importância, além de ser um ganho econômico, social e ambiental. A silvicultura ajuda na redução de gás carbônico na atmosfera. O Rio tem 18 municípios onde o semiárido avança [...]. Aí temos agricultura morrendo, população migrando, aumentando o congestionamento e a violência na Região Metropolitana. É o Deserto Cinza. [...] Cabe também um movimento contra o Deserto Cinza, ou seja, deserto propriamente dito, que já é realidade em várias regiões.⁵

A vitória do governo do estado e dos defensores⁶ do projeto da silvicultura comercial foi representada pela promulgação da Lei 5.067 de 09 de julho de 2007, que dispõe sobre o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) e define critérios para a implantação da atividade de silvicultura econômica. Segundo a FIRJAN (2009), merece destaque nesta nova legislação o reconhecimento de

³ Cabe recordar que o território fluminense já foi palco dos impactos socioambientais gerados, sobretudo, pelas monoculturas do café e da cana, notadamente, nas regiões do Médio Paraíba e Norte Fluminense. Estas regiões agora voltam a ser áreas de interesse do agronegócio para a implantação da monocultura do eucalipto.

⁴ O Sr. Júlio Bueno defendeu e representou os interesses da Aracruz no estado, fato este evidenciado pelo seu discurso em defesa do projeto da silvicultura comercial e da Aracruz na audiência pública sobre a PL 383/2007 realizada na Assembleia Legislativa, quando procurou exaltar os novos empregos e o desenvolvimento regional que esta empresa poderia trazer para o estado.

⁵ Disponível em: <http://www.alerj.rj.gov.br/Entrevista+Carlos+Minc>. Acesso em: 20 out. 2010.

⁶ Dentre os principais atores sociais envolvidos na defesa e implementação do projeto da silvicultura comercial de larga escala no estado do Rio de Janeiro, temos: a FIRJAN, A FIBRA, o Fórum Florestal Fluminense, A Sociedade Nacional de Agricultura, A Federação da Agricultura, Pecuária e Pesca do Estado do Rio de Janeiro, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, o Governo do Estado, Prefeituras Municipais, Parlamentares, Pesquisadores e centros de pesquisas ligados às universidades públicas como a UFRRJ, UFRJ e UERJ.

que plantios em pequena escala não causam danos ambientais, estando assim autorizados a serem feitos mediante simples comunicação aos órgãos ambientais. Da mesma forma, plantios médios ficam sujeitos a procedimentos de licenciamento simplificado. Os critérios levarão em conta as regiões hidrográficas⁷ onde o projeto de silvicultura comercial for instalado.

A Lei 5.067 foi regulamentada, no que se refere à silvicultura econômica, pelo Decreto 41.968 de 29 de julho de 2009. O referido decreto estabelece formas de comunicação dos plantios em pequena escala, sendo interessante observar que a referida comunicação pode ser feita por meio eletrônico em formulário disponível na página do Instituto do Ambiente (INEA) na internet, visando facilitar o plantio de eucalipto por parte de pequenos produtores. Da mesma forma, são estabelecidos critérios para o licenciamento simplificado.

Em relação à lei anterior – Lei n.º 4.063/2003 –, a atual lei n.º 5067/2007 traz alterações e facilidades para a silvicultura comercial, dentre as quais estão o ônus total para o estado na realização do zoneamento ecológico-econômico, a ausência de EIA-RIMA⁸ nas áreas com plantio de eucalipto em até 400 hectares nas regiões hidrográficas do Baixo Paraíba (IX) e Itabapoana (X) (Figura 2) e a diminuição no percentual (de 30% para 20%) da área a ser plantada com espécies nativas (ALENTEJANO; PORTO-GONÇALVES, 2007).

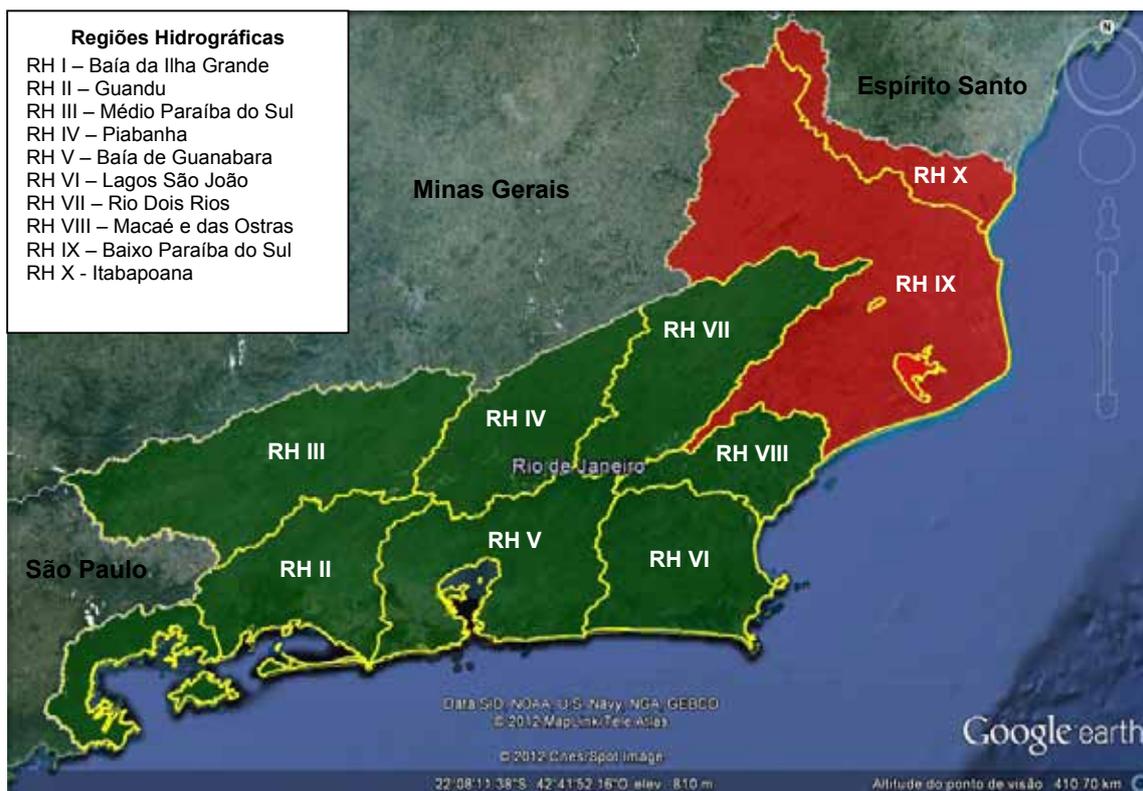


Figura 2: imagem de satélite do estado do Rio de Janeiro com a localização das regiões hidrográficas. Destacam-se, em vermelho, as regiões onde a lei n.º 5067/2007 possibilita a ausência de EIA-RIMA nas áreas com plantio de eucalipto em até 400 hectares.

Fonte: Adaptado de Google Earth, 2012.

⁷ Para a implantação do projeto da silvicultura comercial, a lei 5.067/2007 instituiu, para a realização do ZEE/RJ, que o estado fosse dividido em dez regiões hidrográficas instituídas de acordo com o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, as quais, dependendo das suas características sociais e geográficas, terão critérios e normas diferenciadas para o plantio de eucalipto.

⁸ EIA - Estudo de Impacto Ambiental e RIMA - Relatório de Impacto Ambiental.

Dando continuidade às alterações da legislação, foi criado pela Câmara Setorial de Agronegócio do Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico da Assembleia Legislativa do Rio (ALERJ) e pela Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) um grupo de trabalho para discutir quais e como serão cultivadas as áreas de silvicultura indicadas pelo Zoneamento Econômico Ecológico no estado (ZEE-RJ). O grupo de trabalho conta com representantes das secretarias estaduais de Desenvolvimento Econômico, Agricultura e do Ambiente, além de representantes do Fórum Florestal Fluminense e das entidades que compõem a Câmara de Agronegócio do Fórum, dentre elas a FIRJAN, a Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), a Federação da Agricultura, Pecuária e Pesca do Estado do Rio de Janeiro (FAERJ), o Sistema Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e a Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ).

Em reunião realizada no dia 14 Abril de 2010, foi apresentado um mapa bioclimático do estado do Rio de Janeiro, criado a partir de dados disponibilizados pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que está encarregada de desenvolver o Zoneamento Econômico Ecológico do estado.

A participação da agricultura do Rio de Janeiro na produção agrícola das cadeias produtivas mais dinâmicas é bastante reduzida. A mudança na legislação, a realização do ZEE/RJ, novos investimentos industriais e o financiamento público e privado para a silvicultura comercial buscam inserir o estado na cadeia do agronegócio da madeira.

Segundo Antônio Salazar Brandão, coordenador do Grupo Executivo de Agroindústria (GEA) do Sistema FIRJAN e professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, o estado do Rio de Janeiro tem pouca participação no setor do agronegócio; entretanto, as regiões do estado apresentam uma diversidade e um enorme potencial a ser explorado, especialmente para a implantação da silvicultura comercial e indústrias de base florestal.

Ainda segundo Brandão (2009), estudos realizados pelo Sistema FIRJAN indicaram um potencial de crescimento da agroindústria em diversas regiões do estado. Além da possibilidade de crescimento, as cadeias “produtivas” agroindustriais – entendidas aqui como redes –, por meio da compra de insumos e da venda de seus produtos, mobilizariam outras indústrias e serviços, tanto em espaços rurais quanto, e, sobretudo, nos espaços urbanos. Com isso, favoreceriam o desenvolvimento de diferentes setores da economia, conforme ilustra a figura abaixo.

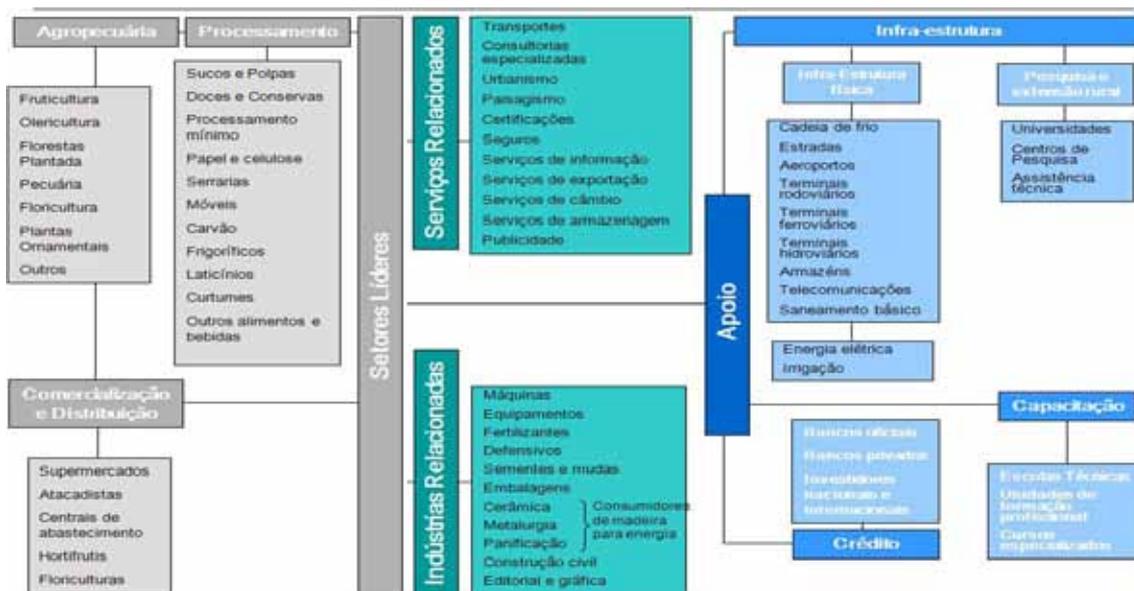


Figura 3: A Rede (cadeia) Produtiva do Agronegócio
 Fonte: Adaptado de Brandão (2009).

Neste sentido, Brandão (2009) sugere que a cadeia (rede) do agronegócio da madeira pode e dever ser explorada em território fluminense, seja pela sua potencialidade econômica ou pela crescente demanda por produtos de origem florestal. Em defesa ao fortalecimento do agronegócio em terras fluminense, uma das principais instituições favoráveis é a FIRJAN, que em seu *site*⁹ afirma:

A expansão das cadeias produtivas agroindustriais é, assim, uma maneira efetiva de promover o desenvolvimento do interior do Estado do Rio de Janeiro. O Sistema FIRJAN, mantendo e expandindo parcerias com os setores públicos federal, estadual e municipal e com a iniciativa privada, continuará fomentando o desenvolvimento e modernização destas cadeias com os objetivos de diversificar a atividade produtiva, aumentar a renda e criar novos empregos.

Outro atrativo do espaço agrário fluminense, segundo os defensores do agronegócio e da silvicultura comercial de larga escala, é a grande disponibilidade de áreas aptas ao cultivo de eucalipto nas diferentes regiões do estado, em consonância com outras atividades econômicas, tais como a agropecuária, que tem importância significativa tanto no Médio Paraíba quanto no Noroeste Fluminense.

Dando continuidade à criação de um “ambiente” propício ao cultivo comercial de eucalipto, o mais “novo” instrumento jurídico-político criado para consolidar o ordenamento territorial (HAESBAERT, 2004) das plantações de eucalipto no estado do Rio de Janeiro foi a portaria de nº 204 de 8 de Julho de 2010, emitida pelo Ministério da Agricultura, que busca aprovar o zoneamento agrícola para a cultura do eucalipto na safra 2010, que tem seu período de plantio sugerido de 1º de outubro a 31 de março de 2011.

Segundo a portaria, o Brasil vem apresentando, no geral, um padrão de crescimento da demanda de produtos de origem florestal com grande potencial para o cultivo de florestas plantadas – com destaque para o gênero *Eucalyptus spp* – ocupando uma posição de liderança mundial na produção, produtividade e melhoramento genético.

Neste sentido, o estado do Rio de Janeiro pode contribuir para o aumento da área plantada com eucalipto, visando atender, principalmente, a demanda de madeira (matéria-prima) para a indústria de papel e celulose, carvão vegetal para as siderúrgicas do estado, produção de compensados, lâminas e painéis reconstituídos, entre outros.

O zoneamento agrícola objetivou identificar as áreas aptas e os períodos de plantio com menor risco climático para o cultivo de *Eucalyptus grandis* no estado do Rio de Janeiro. O aspecto climático (temperatura do ar, precipitação e deficiência hídrica) foi o principal elemento de identificação das áreas, associado às condições morfopedológicas do território. Com isso, os critérios utilizados foram:

- a) temperatura média anual entre 12º e 25ºC;
- b) precipitação total anual acima de 1000 mm/ano;
- c) deficiência hídrica anual abaixo de 200 mm/ano.

A partir dos critérios expostos acima, a portaria sugere que o cultivo de eucalipto possa ser realizado em 88 municípios (95,6 %) dos 92 municípios de todo o estado¹⁰.

⁹ Disponível em: www.firjan.org.br. Acesso em: 20 out. 2010.

¹⁰ Estranhamente, os quatro municípios não citados na portaria são: [Campos dos Goytacazes](#), [Quissamã](#), [São João da Barra](#) e [São Francisco de Itabapoana](#). Os quatro municípios estão situados na região Norte Fluminense, que tem sido palco, juntamente com o Noroeste Fluminense, da maior ação por parte das empresas de papel e celulose, do poder público estadual e de defensores da eucaliptocultura para implantar grandes plantações de eucalipto para fins industriais. Sobre este tema sugerimos a leitura do Plano de Básico da Silvicultura Sustentável para as regiões Norte e Noroeste Fluminense. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/seplag/exibeconteudo?article-id=455158>. Acesso em: 07 jan. 2012.

Ao fazermos um breve resgate da primeira tentativa de implantação de um projeto de silvicultura em larga escala no estado do Rio de Janeiro, associado à presença de uma grande empresa de papel e celulose (ARACRUZ), temos sinais importantes para compreendermos o porquê das atuais medidas que vêm sendo implantadas pelo governo estadual e os defensores da silvicultura, em especial as mudanças nos marcos regulatórios, notadamente, a alteração da legislação que regulamentava o cultivo comercial de eucalipto em terras fluminenses.

Apesar das mudanças de governo, fica evidente que está ocorrendo uma reorganização das forças sociais favoráveis ao cultivo de eucalipto para fins industriais. O governo do estado, juntamente com representantes do agronegócio, recebe, agora, um forte apoio do setor comercial e industrial, fortalecendo o discurso pró-empresarial e desenvolvimentista do projeto da silvicultura que está em curso.

Vejam no próximo item como a aliança em torno do projeto da silvicultura, além das mudanças nos marcos regulatórios, tem produzido pesquisas e “estudos de viabilidade” para forjar a necessidade e importância socioeconômica e ambiental da silvicultura comercial de larga escala para o desenvolvimento, sobretudo, do interior fluminense.

A perspectiva de novos territórios para a expansão do cultivo de eucalipto no estado do Rio de Janeiro

Dando continuidade ao projeto de cultivo em larga escala do eucalipto no estado do Rio de Janeiro, o sistema FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – tem sido um dos principais atores no incentivo às ações de transformações jurídicas e políticas, a fim de fomentar o desenvolvimento, como a própria instituição afirma, da silvicultura econômica e da indústria de base florestal.

Com isso, a FIRJAN criou o Grupo Executivo de Agroindústria (GEA), que tem por objetivo apoiar a criação e implantação de projetos setoriais que promovam o desenvolvimento do interior do estado. Segundo informações publicizadas em seu *site*, as ações do grupo visam atrair novos investimentos, disseminar informações tecnológicas e de mercado e promover a articulação entre os diversos agentes que atuam num mesmo segmento, buscando parcerias entre os setores público e privado.

Os projetos em andamento do GEA/FIRJAN são:

- a) fruticultura irrigada;
- b) floricultura;
- c) indústria de base florestal.

No que se refere ao projeto de desenvolvimento da indústria de base florestal, que está mais diretamente associada ao plantio comercial de eucaliptos, a FIRJAN aponta que tal projeto pode contribuir de forma significativa para o crescimento da renda e para a geração de empregos no interior do estado, pois o mercado de madeira está em crescimento (MENDONÇA FILHO, 2008) e oferece uma grande oportunidade para a diversificação das fontes de renda dos produtores rurais.

Segundo Mendonça Filho (2008), as atividades ligadas ao setor de base florestal, especialmente o plantio de eucalipto para as indústrias, podem incorporar os pequenos, médios e grandes produtores

rurais através do fomento florestal. Entende-se que o projeto de reflorestamento em curso visa expandir o cultivo de eucalipto para fins comerciais, mas também possibilita a criação de uma rede territorial entre o rural e o urbano, que vai configurar-se nas relações entre os consumidores e os produtores de madeira em diferentes pontos do território fluminense e com diferentes formas de conexões entre eles.

Entre os principais consumidores da madeira gerada nas novas plantações de eucaliptos está a indústria moveleira, de papel e celulose, siderúrgicas a carvão vegetal, serrarias e outras (MENDONÇA FILHO, 2008). Com isso, o projeto tem por objetivo a implantação e expansão de atividades industriais que dependem da matéria-prima florestal. Corroborando com o que se apontou anteriormente, por tratar-se de um processo ainda inicial no estado, a FIRJAN (2009, p. 3) indica que o momento é de criação do ambiente institucional propício para a produção de matéria-prima (madeira), com o apoio de empresas âncora (a FIBRIA) e, principalmente, da alteração da legislação, com o intuito de facilitar a silvicultura comercial e atrair novos investimentos industriais.

Até o momento, segundo o GEA/FIRJAN, o projeto de implantação da silvicultura econômica teve início nas regiões Noroeste, Norte e Médio Paraíba, e deverá estender-se a outras áreas do estado do Rio de Janeiro no decorrer dos próximos anos com o aumento da demanda de madeira pelo mercado.

As possibilidades e potencialidades do território fluminense para a expansão do cultivo do eucalipto em larga escala são apontadas no estudo sobre a *Estimativa da Área Ocupada por Reflorestamentos no Estado do Rio de Janeiro*. O estudo buscou não só realizar um levantamento da área ocupada com plantio de florestas e estimar a produção de madeira proveniente destes plantios, mas também projetar metas e possibilidades, ou seja, áreas onde poderá realizar-se a expansão territorial do cultivo de eucalipto. Ainda que tenhamos nossas discordâncias com os apontamentos feitos pela pesquisa, como o fato de ser amplamente favorável à implantação da silvicultura comercial em larga escala, com participação de empresas do setor celulósico-papeleiro, parece-nos fundamental a análise desse estudo, tendo em vista ser esse documento a única fonte de dados sobre a silvicultura, em especial o cultivo de eucalipto no estado do Rio de Janeiro.

O estudo foi encomendado por uma parceria da FIRJAN com o SEBRAE-RJ ao Departamento de Silvicultura do Instituto de Florestas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, sob a coordenação do Prof. Hugo Barbosa Amorim, contando com uma equipe de 14 técnicos, sete Engenheiros Florestais, um Engenheiro Agrônomo, cinco acadêmicos de Engenharia Florestal e um Auxiliar Técnico.

O estudo analisado (*Estimativa da Área Ocupada por Reflorestamentos no Estado do Rio de Janeiro*), juntamente com a tese de doutorado¹¹ de Mendonça Filho (2008), defende a necessidade de o estado do Rio de Janeiro investir na expansão da silvicultura comercial, especialmente o plantio de eucalipto, numa parceria entre o setor público e o privado, pois tal atividade traria a possibilidade de concorrer neste segmento de mercado com outros estados da federação, em especial, com os que fazem divisas com o Rio de Janeiro, que apresentam significativas áreas plantadas com eucalipto, porém pouca possibilidade de uma expansão territorial mais significativa nos próximos anos.

¹¹ Submetida ao Curso de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais, ligado ao Instituto de Florestas da UFRRJ, como requisito parcial do grau de Doutor em Ciências.

Uma expansão da produção de madeira possibilitaria a criação de fontes de suprimento de matéria-prima para produção de papel e celulose e para a indústria moveleira. Beneficiam-se também desta expansão a indústria siderúrgica, a construção civil, serrarias e também a indústria de cerâmica (MENDONÇA FILHO, 2008). Outro aspecto positivo da expansão, segundo o estudo, é a possibilidade de diversificação da produção agrícola e, com isto, a criação de uma fonte adicional de renda para as propriedades rurais, em especial pequenos e médios produtores que comumente acessam fontes de financiamento como, por exemplo, o fomento florestal.

Assim como na escala nacional, fazer um levantamento de dados estatísticos sobre a área plantada com reflorestamento é uma tarefa muito difícil (FANZERES, 2005; BARCELOS, 2010) devido à pouca informação sobre este tema; no caso do estado do Rio de Janeiro não é diferente, como aponta o estudo da FIRJAN.

De início é importante chamar a atenção para o fato de que os autores não encontraram nenhum cadastro de reflorestamentos no Estado do Rio de Janeiro. Em vista disto fizeram um mapeamento preliminar usando imagens disponíveis no *Google*. Com base nestas imagens foram realizados levantamentos de campo para obter *in loco* as informações sobre os plantios existentes nas diversas regiões. Durante os levantamentos de campo os autores fizeram contatos com profissionais que atuam no setor, proprietários rurais, empresas de reflorestamento e órgãos responsáveis pela área rural e ambiental dos municípios (FIRJAN, 2009, p. 4).

Segundo o levantamento feito pela UFRRJ para a pesquisa da FIRJAN, foi possível identificar 1.077 polígonos associados a reflorestamentos no estado, o que representa cerca de 18.000 hectares de florestas plantadas. Comparativamente a outros estados da Federação, este é um número inexpressivo. A título de ilustração, dados de 2009 da Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas (ABRAF) mostram que Minas Gerais tem cerca de 1,3 milhões de hectares, São Paulo cerca de 1,0 milhão hectares e o Espírito Santo tem aproximadamente 204 mil hectares plantados somente com eucalipto.

Com base no Censo Agropecuário de 2006, elaborado pelo IBGE, constata-se que existem, no estado do Rio de Janeiro, 694 mil hectares de áreas com “pastagens naturais” e “pastagens plantadas degradadas”. Essas áreas normalmente apresentam baixíssima produtividade¹²; com isso, o estudo indica que uma parcela expressiva dessas áreas poderia ser usada para o plantio de eucalipto sem nenhum impacto expressivo sobre a produção pecuária (FIRJAN, 2009).

Salienta-se que os trabalhos que apontam a viabilidade do desenvolvimento da silvicultura comercial com base em eucaliptos utilizando as áreas de pastagens, como o estudo da FIRJAN e a tese de Doutorado de Mendonça Filho (2008), não sinalizam que estas áreas representam, além da grande inutilidade da terra, um reflexo da concentração fundiária rural em nosso estado. Outro aspecto importante do espaço agrário fluminense, que estes trabalhos apontam como relevante para o plantio de eucalipto, é o grande número de pequenos produtores rurais que poderão ser incluídos através dos projetos de fomento. No entanto, estes mesmos produtores, apesar de serem numerosos, ocupam pequena área total no meio rural do estado.

¹² Para uma análise mais detalhada sobre as transformações do espaço agrário fluminense, ver Alentejano (2005).

A tabela 1 mostra, a partir do levantamento realizado, a distribuição das áreas com reflorestamento pelas regiões administrativas do estado, permitindo conhecer um pouco a geografia da silvicultura no território fluminense.

Região	Número de polígonos	Área em hectares
Médio Paraíba	291	8.587
Serrana	462	4.004
Baixadas Litorâneas	86	1.746
Centro-Sul Fluminense	82	1.567
Metropolitana	29	1.199
Norte Fluminense	54	593
Noroeste Fluminense	63	525
Costa Verde	10	206
Total	1.077	18.427

Fonte: Estimativa da Área Ocupada por Reflorestamentos no Estado do Rio de Janeiro, Outubro 2009.

Tabela 1: Áreas com reflorestamento por região administrativa do estado do Rio de Janeiro

Fonte: FIRJAN (2009).

Conforme pode ser observado na tabela 1, a região Serrana é a que apresenta a maior quantidade de polígonos associados a reflorestamento, seguida do Médio Paraíba. Juntas, essas regiões representam cerca de 70% dos reflorestamentos.

Entende-se que a região Serrana é provavelmente a que tem mais tradição na realização de reflorestamento no estado do Rio de Janeiro, pois é uma região notadamente marcada pela presença de resquícios de mata atlântica. Já a região do Médio Paraíba possui a maior quantidade de áreas em ha (8.587) de reflorestamento, só que nessa região essa atividade está majoritariamente ligada ao plantio de eucalipto.

Segundo a pesquisa, isso pode ser explicado devido ao fato de essa região receber influência de uma grande empresa de papel e celulose localizada no estado de São Paulo (a antiga Votorantim Celulose e Papel, hoje FIBRIA), o que seria um fato favorável para o aumento do cultivo de eucalipto na região (SILVA, 2009; TAVARES, 2009), o que pode ser ratificado pela presença de 322,50 ha com plantio de eucalipto em Barra Mansa e 3.089,87 ha em Resende, da referida empresa de papel e celulose.

Acrescentar-se-ia também o fato de a região ser a segunda mais industrializada do estado do Rio de Janeiro, com empresas que utilizam, por exemplo, madeira (lenha/carvão vegetal) como fonte de energia, além de agropecuaristas e pessoas ligadas às atividades urbanas com capital disponível para fazer novos investimentos de médio/longo prazo, como o plantio comercial de eucalipto (SILVA, 2011).

Segundo a pesquisa, nas regiões das Baixadas Litorâneas, Centro-Sul Fluminense e Metropolitana, os plantios estão concentrados em poucos municípios e em empreendimentos empresariais. Cabe destacar um caso emblemático não citado pela pesquisa que é representado pelo arrendamento de

grandes extensões de terras da própria UFRRJ¹³ para o plantio de eucalipto para a Siderúrgica Barbará (atual Saint Gobain).

Já os plantios da região Noroeste são decorrentes, em sua grande maioria, de contratos de fomento com a antiga empresa Aracruz Celulose (atual FIBRIA). Estes plantios, ainda em pequena escala, têm, segundo a pesquisa, potencial de expansão pela grande disponibilidade de terras e interesse demonstrado pelos produtores regionais e a empresa. Sendo assim, a concretização dessa expansão, segundo a FIRJAN, depende fundamentalmente da presença de empresas-âncoras que realizem contratos de fomento florestal, contribuindo com tecnologia, assistência técnica e outros recursos.

A pesquisa não relata e nem aponta nenhuma forma de resistência ao plantio de eucalipto. Neste sentido, parece importante recordar que tanto o Noroeste quanto a região Norte apresentaram forte mobilização de diferentes atores sociais contrários ao plantio de eucalipto em larga escala (PEDLOWSKI; FOEGER, 2004). Com isso, acredita-se que tanto para essas duas regiões quanto para as demais, além das chamadas empresas-âncoras e dos produtores, existem outros atores da sociedade civil organizada que podem, ou não, colaborar para essa possível expansão.

Neste sentido, observamos, novamente, uma investida do agronegócio, agora associado a grandes projetos industriais para implantar a silvicultura comercial de larga escala no Norte-Noroeste Fluminense, que ganha consistência devido à elaboração do *Plano Básico da Silvicultura Sustentável para as regiões Norte-Noroeste Fluminense*, lançado recentemente pelo governo do estado (SEPLAG, 2011). A divulgação do Plano, muito restrita diante do suposto público beneficiário destas regiões, destaca a projeção de 1,5 milhões de hectares¹⁴ para projetos florestais com fins econômicos; estímulo a grandes cadeias produtivas, como a de papel e celulose; investimentos estrangeiros; fomento às relações de integração com a indústria e articulação com os grandes projetos logísticos, como o Porto do Açú/Barra do Furado¹⁵.

Além do eucalipto, o estado possui, como pode ser observado abaixo na tabela 2, áreas plantadas com outras espécies florestais, tais como: cedro australiano, pinus e seringueira. Segundo a pesquisa, ainda em proporções inferiores é possível encontrar aroeira, cedrinho, guapuruvu, neem, palmeira real, pupunha, sabiá e teca.

¹³ Segundo Mendonça Filho (2008), na década de 1990 foi firmado um convênio entre a Empresa Metalúrgica Barbará (atual Saint Gobain) com a UFRRJ para o plantio de eucaliptos em “áreas subutilizadas” da universidade, visando à produção de carvão vegetal. Estima-se que para aquele acordo universidade/empresa foram plantados mais de um milhão de pés de eucalipto numa área de 700 ha, sendo 420 ha destinados a Saint Gobain e outros 280 ha (40%) a UFRRJ tem o direito de vender, ou não, a produção para a empresa. A receita gerada com a exploração da área e venda da produção é revertida para o Instituto Florestal a fim de equipar os laboratórios, bibliotecas e outros espaços do curso de graduação e pós-graduação do Instituto. Outro fato relevante é que o material lenhoso (eucalipto) é carbonizado em fornos de alvenaria instalados próximos das áreas de plantios, transformados em carvão vegetal e transportados até a fábrica da Saint Gobain em Barra Mansa, na região do Médio Paraíba.

¹⁴ A própria FIRJAN, defensora da implantação da silvicultura comercial de larga escala no estado do Rio de Janeiro, em seu estudo, sugere que a silvicultura comercial se aproprie das áreas degradadas e de pastagens que, em todo o estado, somariam, segundo o Censo Agropecuário do IBGE, 640 mil hectares. Tal dado é fundamental para revelar a gigantesca dimensão territorial do Plano que, se for concretizado com as metas propostas, ficará muito acima do que a própria FIRJAN propôs para todo o estado. Neste sentido, nos parece óbvio que ocorrerá um intenso processo de desterritorialização das diferentes culturas agrícolas da região, sendo o fomento florestal uma importante estratégia para adquirir novas áreas para o cultivo do eucalipto.

¹⁵ O Complexo Industrial Portuário do Açú, projeto do Grupo EBX, pertencente ao megaempresário Eike Batista, é a maior obra industrial portuária das Américas. Prevê a construção de um terminal portuário privativo de uso misto com capacidade para receber navios de grande porte (220 mil toneladas) e estrutura *offshore* para atracação de produtos como minério de ferro, granéis sólidos e líquidos, cargas em geral e produtos siderúrgicos. Contará com um condomínio industrial com plantas de pelotização, indústrias cimenteiras, um polo metal-mecânico, unidades petroquímicas, siderúrgicas, montadora de automóveis, pátios de armazenagem inclusive para gás natural e *cluster* para processamento de rochas ornamentais e usinas termoelétricas. Inclui também a construção de um mineroduto de mais de 500 km de extensão que levará o minério de ferro produzido pela MMX/Anglo Ferrous Mineração em Conceição de Mato Dentro/MG ao porto, permitindo seu processamento e exportação. O projeto está incluído no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal e o total de investimentos em todo o Complexo pode chegar a US\$ 40 bilhões, com capital público e privado, nacional e estrangeiro. Sobre os impactos socioambientais do Porto do Açú sugerimos a leitura do “Relatório dos impactos socioambientais do complexo industrial portuário do açú”, produzido pelo GT de Assuntos Agrários da Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB) das seções locais do Rio de Janeiro e Niterói.

MUNICÍPIO	Cedro australiano	Pinus	Seringueira	Total
Angra dos Reis		28,72		28,72
B. do Pirai		12,89		12,89
Campos dos Goytacazes			31,68	31,68
Itaperuna			5,84	5,84
Itaiaia		8,01		8,01
Miracema	0,2			0,20
Mangaratiba		3,9		3,90
Natividade			4,26	4,26
Nova Friburgo		20,36		20,36
Petrópolis		29,78		29,78
Resende	84,98	10,63		95,62
S. M. Madalena	16,05			16,05
São Sebastião do Alto			7,03	7,03
Silva Jardim			14,82	14,82
Teresópolis		34,43		34,43
Trajano de Moraes	12,01			12,01
Valença		7,99		7,99
TOTAL	113,24	158,71	63,64	333,59

Fonte: Estimativa da Área Ocupada por Reflorestamentos no Estado do Rio de Janeiro, Outubro 2009.

Tabela 2: Área com plantio de outras espécies florestais em hectares

Fonte: FIRJAN (2009).

Como se apontou anteriormente, por tratar-se de um fenômeno recente, as áreas plantadas são, em geral, pouco expressivas, porém, isso não anula a relevância e a problemática do estudo da silvicultura comercial no estado do RJ, sobretudo pela emergência do avanço, por meio de diferentes modalidades, do plantio comercial de eucalipto que vem se desenhando no estado.

O estudo da FIRJAN aponta que, apesar dos avanços jurídicos, de investimentos e de pesquisas sobre a potencialidade do território fluminense para o desenvolvimento da silvicultura comercial, ainda existem desafios que os atores envolvidos na busca pelo fortalecimento das atividades de base florestal devem enfrentar nos próximos anos. São eles:

- a) diferenças na tributação do ICMS para madeira e outros produtos de natureza agropecuária que necessitam de uma homogeneização das alíquotas, bem como o estabelecimento de procedimentos que permitam a utilização dos créditos tributários;
- b) atração de empresas-âncoras que fomentem a atividade no estado do Rio de Janeiro. Os esforços feitos pela Aracruz Celulose S.A., hoje denominada FIBRIA S.A., a partir de 2005,

foram importantes para promover o plantio no noroeste fluminense. Com a aprovação das novas regras para a atividade, ampliam-se as possibilidades para esta e outras empresas (não só do setor de celulose) criarem programas de fomento com os produtores. Uma ação sistemática por parte do Governo do Estado e da iniciativa privada para divulgar o potencial do estado do Rio de Janeiro será um elemento importante para promover o plantio de florestas e criar condições para a expansão da indústria de base florestal;

- c) capacitação e direcionamento da assistência técnica do Estado para apoiar os produtores florestais;
- d) capacitação e direcionamento da pesquisa agropecuária do Estado para a atividade da silvicultura, dando prioridade aos problemas enfrentados pelos produtores locais;
- e) promoção do acesso ao crédito através da inclusão da silvicultura no Programa de Fomento Agropecuário e Tecnológico — PEFATE, da SEAPPA —, e do acesso aos programas de crédito existentes no âmbito do Governo Federal, como o Propflora — Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas —, através do diálogo com bancos comerciais e outros agentes que repassam os créditos federais, para informar sobre a legislação fluminense e adequar os procedimentos destas instituições às peculiaridades da legislação.

Desta forma, no estudo da FIRJAN se sugere que o Estado adote como meta o plantio de 100.000 hectares nos próximos cinco anos (2010-2014), correspondendo a pouco mais de 14% de suas “pastagens naturais” e “pastagens plantadas degradadas”. Esta área seria suficiente para permitir a implantação de uma empresa competitiva de papel e celulose (a FIBRIA?) sem reflexos negativos na produção agropecuária atual, que é uma atividade tradicional no estado. Pelo contrário, com a capitalização dos produtores rurais, com esta nova fonte de renda adicional, estes poderão investir na modernização das demais atividades exploradas em suas propriedades.

Em trabalho anterior (SILVA, 2011), analisamos uma forma ainda bastante particular dessa expansão territorial do plantio de eucalipto, que vem acontecendo na região do Médio Paraíba, por meio de pessoas (empresários, profissionais liberais e outros) que vivem na cidade (e de atividades do urbano), que estão investindo parte de seu capital excedente, adquirido em suas atividades mantenedoras, no plantio de eucalipto como uma forma de investimento secundário de médio prazo, possibilitando que os mesmos não tenham a necessidade de subordinar-se aos fomentos privados, com comprador e preços já definidos, buscando no mercado outras possibilidades mais lucrativas de venda da madeira.

O processo da industrialização do estado, rumo ao interior, também é visto como estratégico para a implantação dos projetos de silvicultura. A região do Médio Paraíba¹⁶, por exemplo, vem se transformando em um importante polo industrial do estado, tendo nas cidades de Volta Redonda, Barra Mansa, Resende e Piraí, indústrias siderúrgicas, montadoras de automóveis, fábricas químicas e laticínios. Esses capitais têm atraído a silvicultura por meio de investimentos em ativos fundiários, na aquisição de terras e, sobretudo, por meio do estímulo ao plantio independente, associado às cadeias

¹⁶ É necessário ressaltar o caráter conservador das relações que vêm sustentando a produção de eucalipto no Médio Paraíba, onde é possível observar a ocorrência de plantios em propriedade com processo de desapropriação em andamento, denúncia de trabalho escravo e trabalhadores rurais recebendo salários inferiores ao mínimo.

produtivas locais. Tudo indica que a silvicultura vem, progressivamente, anexando-se ao domínio da pecuária, sobretudo a leiteira, basicamente pela possibilidade de desenvolvimento do plantio de eucalipto em sistema agropastoril, ou seja, combinando área de pastagem, principalmente nos municípios fora do eixo da Rodovia Presidente Dutra, onde estão as cidades mais industrializadas. Isso tem sido um importante fator de estímulo aos pecuaristas da região, posto nas condições de transformar o Médio Paraíba em mais um importante “estoque regional de madeira” (SILVA, 2011).

Parece que tal estudo, além de oferecer uma avaliação de viabilidade econômica para a silvicultura comercial, busca também fazer um levantamento inicial da produção, apresentando as características socioeconômicas e geográficas do território fluminense, demonstrando as potencialidades do território, em especial, para as grandes plantações homogêneas utilizadas pelas grandes corporações celulósico-papeleiras. Apesar de não constar de forma explícita no estudo da FIRJAN, acreditamos que, devido à construção de novas siderúrgicas, juntamente com as que já estão instaladas no estado, a demanda por carvão vegetal oriundo de florestas plantadas tende a aumentar, assim como o consumo de madeira pela construção civil, seja por conta dos megaprojetos como o Porto do Açu na região Norte Fluminense, seja pelas novas construções motivadas pelos megaeventos que serão realizados na cidade do Rio de Janeiro.

No entanto, consideramos a pesquisa da FIRJAN primordial para compreendermos o avanço da silvicultura no estado, sobretudo por ser, até o momento, o único material disponível com dados sobre a área plantada com eucalipto. Porém, ressaltamos que a FIRJAN, mesmo com as críticas vindas de diversos grupos sociais, continuou a estimular uma silvicultura alinhada aos interesses de grandes capitais, como o de celulose e a indústria siderúrgica, além de capitais em crescimento, como o de painéis e chapas de madeira. Tudo indica que sua posição é de transformar o Rio de Janeiro, especialmente a região Norte-Noroeste Fluminense, em um polo industrial e madeireiro, visando à atração de grandes capitais nacionais e estrangeiros.

Tudo indica que a silvicultura será sintomática no processo de reordenamento do uso do solo e na mobilidade de algumas atividades, como é o caso da pecuária. A tendência que se aponta é para um deslocamento da pecuária rumo a novas áreas e, em alguma medida, sua integração, o que indica uma provável tensão com as áreas agrícolas e de uso alternativo já existentes nessas regiões.

Todos esses desafios expostos pelo estudo da FIRJAN também indicam a necessidade de outras pesquisas e do acompanhamento por diferentes segmentos da sociedade civil organizada das mudanças que estão em curso, assim como daquelas que ainda estão por vir.

As bases para a construção do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) do estado do Rio de Janeiro e suas contribuições para o ordenamento do território e para o plantio de eucalipto em escala comercial

Como foi abordado anteriormente, a Lei Estadual nº 5.067, aprovada em 09 de julho de 2007, regulamentou o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Estado do Rio de Janeiro e conferiu competência à Secretaria de Estado do Ambiente para coordenação da elaboração e implementação do projeto, em conjunto com a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento,

a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e a Secretaria de Estado de Obras.

O Zoneamento Ecológico-Econômico é instrumento estratégico para o planejamento regional e a gestão do território, envolvendo estudos sobre o meio ambiente, os recursos naturais e as relações entre a sociedade e a natureza. Esses estudos servem como subsídio para pesquisas, políticas territoriais e negociações envolvendo órgãos governamentais, o setor privado e a sociedade civil sobre um conjunto de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento territorial regional.

A referida Lei estabeleceu que o zoneamento deveria contemplar as dez regiões hidrográficas do estado (Figura 4) como recorte espacial de análise e determinou, ainda, critérios para a implantação da atividade de silvicultura econômica no estado do Rio de Janeiro.

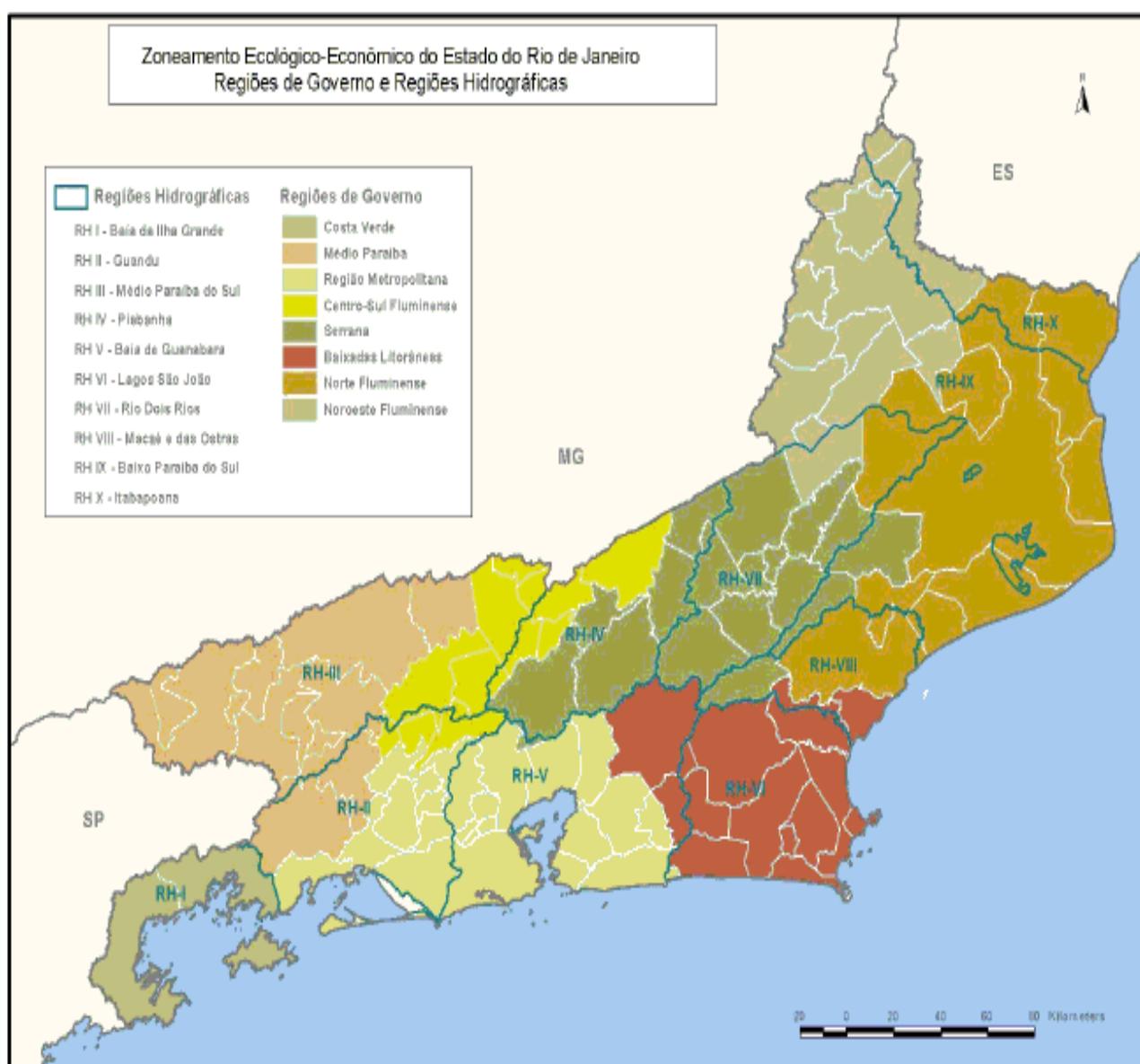


Figura 4: Mapa das regiões hidrográficas do estado do Rio de Janeiro (sobreposta às Regiões de Governo).
 Fonte: Adaptado de SEA – RJ e CEPERJ (2012).

Cabe destacar que tanto na legislação quanto no estudo-base para o Zoneamento Ecológico econômico não se encontrou justificativa para a escolha das regiões hidrográficas como o recorte espacial. Tal opção metodológica deveria ser mais bem explicitada a fim de possibilitar uma melhor compreensão da abrangência e importância do zoneamento, tendo em vista que o Estado, através da Fundação CEPERJ, utiliza como critério de regionalização oficial os aspectos político-administrativos do território fluminense.

Na 85ª Reunião Ordinária do FECAM — Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano —, realizada em julho de 2007, foram aprovados pelo seu Conselho Superior os recursos financeiros necessários à execução do projeto Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Rio de Janeiro e a aquisição das fotos aéreas (parceria com o IBGE) para o projeto da base cartográfica escala 125.000 do estado do Rio de Janeiro. Por intermédio do Decreto Estadual 41.099, de 27 de dezembro de 2007, o Governador do Estado do Rio de Janeiro instituiu a Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico-Econômico (CZEE-RJ) para avaliar e aprovar o projeto e articular-se com o Governo Federal por meio da Comissão Coordenadora do ZEE Nacional, para a compatibilização destes trabalhos com os executados em nível nacional, buscando unificar os dados e análises obtidos (SEA, 2007).

É importante destacar a rapidez com que o Estado aprovou a destinação dos recursos para a execução do projeto da ZEE, tendo em vista que a lei foi aprovada no mesmo mês. Tal fato pode ser explicado pela aliança entre o governo e os setores favoráveis à silvicultura comercial que necessitavam dessa regulamentação para poderem desenvolver de forma mais intensa essa atividade econômica.

Para a construção do Zoneamento Ecológico-Econômico, a Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico-Econômico (CZEE-RJ) contratou os serviços de consultoria junto ao Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, por intermédio da COPPETEC¹⁷ — Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos — para a realização do estudo (diagnóstico) *Análise e Qualificação Sócio-Ambiental do Estado do Rio de Janeiro (escala 1:100.000) — subsídios ao Zoneamento Ecológico-Econômico*. O estudo teve como coordenadora geral a professora Ana Luiza Coelho Netto¹⁸ e equipes compostas conforme critérios de execução — Equipe Socioeconômica, Equipe Geobiofísica e Equipe Suplementar, responsável por todo o mapeamento do uso e cobertura do solo e bases temáticas. No relatório da etapa 1 (p. 31), é exposto o objetivo central da pesquisa, a saber:

[...] fornecer subsídios ao Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Rio de Janeiro, sob a responsabilidade da Secretaria Estadual do Ambiente, capazes de responder às diretrizes político-institucionais formuladas pela atual gestão do governo estadual. Assim, é necessário que o trabalho contemple as propostas contidas no Plano Estratégico Estadual bem como a legislação existente nos níveis estadual e federal (ex. SNUC, PDBG, Lei da Mata Atlântica, Lei de Recursos Hídricos).

¹⁷ Segundo o seu próprio *site*, a COPPETEC é uma instituição de direito privado, sem fins lucrativos, destinada a apoiar a realização de projetos de desenvolvimento tecnológico, de pesquisa, de ensino e de extensão, da COPPE e demais unidades da UFRJ. Seu público é composto por órgãos governamentais, privados, entidades multilaterais e empresas privadas nacionais e estrangeiras.

¹⁸ Professora Titular do Departamento de Geografia da UFRJ e coordenadora do GEOHECO – Laboratório de Geo-Hidroecologia.

Tal estudo procura apontar potencialidades regionais para a silvicultura comercial, especialmente aquela desenvolvida a partir do plantio de eucalipto. De certa forma, o estudo é ambíguo em relação a esta atividade agrícola, pois ao mesmo tempo em que aponta que ela deve ser desenvolvida como forma de geração de renda e desenvolvimento, sinaliza também que, se realizada de forma homogênea e em larga escala, pode apresentar problemas socioambientais já registrados em outros territórios (COELHO NETTO *et al.*, 2008).

A partir da realização de trabalhos de campo, a equipe da pesquisa citada aponta que os cultivos florestais estão concentrados em municípios pertencentes a várias bacias hidrográficas, mas também em muitas localidades a atividade se apresenta de forma dispersa e não contínua. Ou seja, tornou-se uma fonte suplementar de renda sem forçar a expulsão da lavoura.

Um dos argumentos mais difundidos pelos críticos da silvicultura é que sua expansão provocaria a concentração de terras e a expulsão de produtores/proprietários das áreas rurais. É uma possibilidade. Mas os dados sobre área e número de estabelecimentos e crescimento do número de estabelecimentos, entre 1996-2006 (IBGE) na região do Médio Vale do Rio Paraíba do Sul não confirmam a tese (COELHO NETTO *et al.*, 2008, p. 428).

Buscando defender a tese de que os cultivos florestais não competem com a área de lavoura e nem expulsam os produtores das suas terras, a pesquisa aponta o seguinte exemplo:

São Fidelis, por exemplo, município dividido entre as bacias do rio do Colégio e do rio Dois Rios, registra um número elevado de estabelecimentos agropecuários e alto crescimento relativo do número de estabelecimentos (mais de 50%) embora seja um município com valores altos em cultivos florestais. Entre os municípios em situação semelhante estão Nova Friburgo e Bom Jardim na bacia do rio Dois Rios; Barra do Piraí, Volta Redonda, (Bacias do médio curso do rio Paraíba do Sul I), e Paty do Alferes (Bacia do médio curso do rio Paraíba do Sul II). Por outro lado, em Vassouras (Bacia do médio curso do rio Paraíba do Sul II) registram-se áreas irrelevantes de cultivos florestais, baixo crescimento do número de estabelecimentos e um processo de concentração de terras (IBGE 2006) semelhante ao que se passa em Teresópolis e São José do Rio Preto (Bacia do rio Piabanha) e Macuco (Bacia do rio Dois Rios). Não se pode atribuir somente à pecuária ou ao cultivo florestal, portanto, o uso ineficiente dos solos e a concentração de terras. A escolha de qual produto cultivar ou criar é uma decisão de risco e de análise das tendências, nem sempre reconhecida por produtores e mesmo governos. É a dinâmica de outros fatores que interfere na estrutura fundiária e produtiva — resistência e adaptação às flutuações dos preços de mercado, custo dos insumos, emigração de jovens das áreas rurais para as áreas urbanas, dificuldade de lidar com a competição, etc. (COELHO NETTO *et al.*, 2008, p. 429).

A afirmação de que os cultivos florestais não representam diminuição da lavoura necessita uma pesquisa mais ampla e detalhada. Inclusive, existe uma série de estudos em outros estados, como o de Barcelos (2010) sobre o Espírito Santo, Suertegaray (2010) no Rio Grande do Sul e CEDEPES (2007) na Bahia, que demonstram o contrário: uma diminuição das lavouras, especialmente em áreas de pequenos e médios produtores, precarização do trabalho, concentração da terra e outros.

Cabe destacar, também, que os dados utilizados referentes ao cultivo florestal são do Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2006) e, como explicitamos anteriormente, os cultivos florestais vêm

apresentando expectativas de crescimento para os próximos anos (MENDONÇA FILHO, 2008; FIRJAN, 2009), inclusive com cultivos florestais em larga escala para fins industriais que, no Espírito Santo, por exemplo, provocaram a expulsão das comunidades tradicionais de seus territórios e uma diminuição das lavouras nas áreas onde existe o cultivo de eucalipto em larga escala (BARCELOS, 2010).

No caso do estado do Rio de Janeiro, até a mudança na legislação em 2007, não existiam, efetivamente, cultivos florestais em larga escala para fins comerciais, especialmente para atender grandes indústrias de papel e celulose ou siderúrgicas, entre outras. Isso pode sinalizar para o fato de que, até o ano de 2006, os cultivos florestais não representavam uma ameaça à diminuição da área plantada com lavouras, assim como concentração da terra e/ou expulsão de proprietários/produtores rurais. No entanto, seria precipitado apontar que nos próximos anos, com o aumento da territorialização (Souza, 1995; Haesbaert, 2004) dos cultivos florestais, majoritariamente o de eucalipto, não haja um processo de desterritorialização (HAESBAERT, 2004) de lavouras permanentes, da pecuária ou de outras atividades desenvolvidas no espaço agrário fluminense.

Apesar das contradições e das críticas ao plantio florestal em larga escala, a pesquisa aponta que:

[...] a silvicultura não pode ser descartada como solução parcial para a ocupação produtiva de solos cansados ou em declive, principalmente em propriedades com pecuária bovina de caráter extensivo (COELHO NETTO *et al.*, 2008, p. 429).

Mesmo que desenvolvido em áreas de pastagens ou bastante degradadas, como sugerem o estudo da FIRJAN (2009) e o projeto *Análise e Qualificação Sócio-Ambiental do Estado do Rio de Janeiro (escala 1:100.000): subsídios ao ZEE — Zoneamento Ecológico Econômico*, cabe questionar se realmente o plantio de eucalipto é a melhor opção para o processo de recuperação ambiental e/ou produtiva das áreas propostas, ou mesmo como forma mais rentável de geração de renda e promotora do desenvolvimento territorial regional sustentável.

Acreditamos, pelo que foi exposto acima, que a construção do ZEE-RJ, ainda que possa ser um campo de disputas, visa favorecer os interesses dos defensores da implantação da silvicultura comercial no estado. Tal fato pode ser evidenciado porque a Lei nº. 5.067 de 9 de julho de 2007, que trata do ZEE do estado e da atividade de silvicultura, traz apenas seis artigos dedicados aos objetivos, elaboração e conteúdo do ZEE, sendo os demais, de um total de 21 artigos, dedicados à atividade de silvicultura. Outro fato relevante, assim como observado na lei e no seu decreto de regulamentação, é que, nas etapas de desenvolvimento do ZEE, a atividade da silvicultura no estado dispõe de atenção especial, trazendo dentro da elaboração do ZEE, inclusive, uma etapa destinada exclusivamente ao Zoneamento da Silvicultura.

Os estudos e levantamentos do ZEE do estado vêm sendo realizados há pelo menos quatro anos e foram divididos em quatro fases principais, sendo elas: Diagnósticos e Levantamentos do Estado do RJ; Relatório de Indicadores Ambientais do Estado – O Estado do Ambiente; Zoneamento da Silvicultura e Conclusão do ZEE. A despeito de a lei ter estabelecido o prazo de um ano para conclusão deste documento, o mesmo se encontra ainda em andamento, tendo apenas a primeira fase sido concluída.

No que se refere à opção metodológica acerca da escolha da realização do ZEE a partir das regiões hidrográficas, como apontamos anteriormente, não há uma justificativa para tal opção. No entanto, acreditamos que essa escolha vai de encontro com a necessidade dos defensores da silvicultura em reduzir o debate em torno do eucalipto meramente aos aspectos climáticos e de condições “naturais” do território, tentando escamotear e despolitizar (ainda que com argumentos “científicos”) o processo de implantação e as consequências socioeconômicas atreladas aos plantios em larga escala de eucalipto. Outro problema dessa opção de regionalização é o fato de não ser uma unidade usual pelos cidadãos, de forma que o entendimento por parte destes é dificultado com a divisão adotada.

Por ter como base as bacias hidrográficas, podem ocorrer alguns problemas, tais como o caso hipotético por nós criado: no caso de dois produtores que tenham suas propriedades no mesmo município, mas em regiões hidrográficas diferentes, a compreensão dos diferentes parâmetros e procedimentos estabelecidos para cada uma, e conseqüentemente para cada produtor, será de difícil entendimento por parte dos mesmos, visto que a divisão política é mais popularmente conhecida, ao contrário da divisão regional pautada nas bacias hidrográficas, como vem sendo realizada nos estudos base para o ZEE.

Da mesma forma, um produtor que porventura tenha uma propriedade que abranja mais de uma bacia estará submetido a dois procedimentos, caso deseje praticar a silvicultura econômica em sua propriedade. Para nós, os problemas apresentados pela divisão regional utilizada na elaboração do ZEE não são frutos de uma opção metodológica, afinal, não existe uma regionalização capaz de dar conta da complexidade socioambiental que envolve a criação do ZEE; no entanto, a falta de diálogo com a sociedade civil na implantação desse projeto reflete ações/opções que irão afetar diretamente a sociedade fluminense.

Uma “nova” proposta de reordenamento territorial do agronegócio: o Plano Básico da Silvicultura Sustentável do Norte-Noroeste Fluminense

A última ação política da aliança entre o governo do estado, o agronegócio e capital urbano-industrial visando desenvolver o plantio de eucalipto em larga escala ganha forma com o lançamento do *Plano Básico da Silvicultura Sustentável do Norte-Noroeste Fluminense* (SEPLAG, 2011). Tal projeto tem como destaque a projeção do plantio de eucalipto com fins econômicos em 1,5 milhões de hectares apenas nas regiões Norte e Noroeste Fluminense¹⁹, sendo considerado o maior e mais ousado projeto de silvicultura do estado do Rio de Janeiro e um dos maiores do país.

Para atingir o objetivo, o plano prevê o estímulo a grandes cadeias produtivas, como a de papel e celulose, siderurgia e construção civil; investimentos estrangeiros e vinculação internacional na carteira de investimentos²⁰ e inserção de pequenos e médios produtores rurais por meio de fomento. O

¹⁹ Se pensarmos na hipótese de que a meta do plano seja concretizada nos próximos anos, isso, sem dúvida, representaria um grande impacto socioambiental para o espaço agrário fluminense, tendo em vista que, segundo dados disponibilizados pela Associação Brasileira de Florestas Plantadas (ABRAF, 2011), o estado de Minas Gerais, que possui a maior área com florestas plantadas do Brasil, totaliza 1.536.310 hectares. Com isso, o estado do Rio de Janeiro, sobretudo as regiões Norte e Noroeste Fluminense, não apenas entrariam na dinâmica de expansão da nova fronteira da silvicultura comercial, como tornar-se-iam protagonistas nesse mercado em nível nacional.

²⁰ Uma carteira de investimentos é um grupo de ativos que pertence a um investidor, pessoa física ou pessoa jurídica. Estes ativos podem ser ações, fundos, títulos públicos, aplicações imobiliárias, entre outros. A carteira permite a diversificação de ativos, bem como de risco, levando a maior tranquilidade ao investidor e menor volatilidade do patrimônio.

plano teve como colaboradores a FIRJAN, o SEBRAE, a UFRRJ e financiamento da PETROBRAS, por meio do Programa e Desenvolvimento Social de Macaé e Região, o PRODESMAR. O Plano, em especial, promete abrir um novo ciclo de investimentos e monoculturas para a região Norte-Noroeste, com objetivos claros de reordenar, mais uma vez, a fronteira agrícola da região.

Não se trata de um projeto qualquer, pois movimentará escalas de articulações e de interesse entre diferentes atores sociais que serão “beneficiados” pelo plano, estando o mesmo pronto para ser implementado em escala comercial e com forte apelo à indústria. Sua oficialização foi apresentada à Câmara Setorial de Agronegócios do Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. Na estrutura produtiva, três grandes cadeias de produção compõem a linha estratégica do Plano: produção de madeira para painéis/móveis e construção civil; produção de papel e celulose e produção de energia (lenha e/ou carvão vegetal).

O interesse é industrial e reflete toda a construção política que os governos estaduais já vinham fazendo com os setores empresariais na última década; no entanto, não obtiveram êxito devido à forte mobilização social contrária à monocultura do eucalipto em terras fluminenses.

Os critérios de escolha do Plano incidiram (novamente) sobre as condições de solo e clima do Norte-Noroeste Fluminense (mais uma vez a opção foi feita pelos aspectos morfoclimáticos do território), consideradas atrativas para o novo ciclo de desenvolvimento em curso. Pretende-se implantar a silvicultura com espécies adaptáveis a episódios de veranicos e ao conjunto de possibilidades comerciais já em funcionamento. A nova agenda “florestal” promete converter frações da área ocupada por pastos degradados e terras subutilizadas e/ou com baixa produtividade, notadamente com espécies de rápido crescimento como o eucalipto.

A proposta em curso tem como base uma carta de princípios e um modelo de exploração com 15 fundamentos orientadores. O primeiro deles é o formato do modelo de negócios, que irá estimular uma silvicultura contratual, via fomento florestal, com base nas experiências do Grupo Aracruz (BARCELOS, 2010). Os plantios serão formalizados segundo as regras de um “termo de adesão” que define obrigações contratuais e fatores exclusivamente administrados pelo fomentado, tais como o cumprimento da legislação ambiental, trabalhista, previdenciária, de segurança e saúde do trabalho, a responder por quaisquer obrigações e/ou sanções cíveis, trabalhistas, criminais e ocupacionais; a seguir, o cronograma de corte, carregamento e transporte da madeira e a vendê-la exclusivamente para o contratante.

Os projetos previstos no Plano serão executados pela relação de “corresponsabilidade” nos termos de uma “relação de repartição” entre empresas consumidoras de madeira e agricultores. As exigências contratuais serão distribuídas aos “fomentados”, em caráter compulsório, incluindo quaisquer “imperfeições” no contrato, com medidas que variam desde multas por atraso no cronograma de plantio, encargos extras - como a solicitação de adiantamentos não previstos no plano de manejo -, bem como eventualidades climáticas que comprometam a infraestrutura do projeto.

Este modelo também tem estimulado, como no Espírito Santo (BARCELOS, 2010), processos de terceirização e subcontratação no trabalho, sobretudo na colheita e no transporte da madeira. Atribuições trabalhistas, encargos salariais e condicionantes ambientais, passam a ser reguladas pelo termo de adesão e exigem dos fomentados custos extras como construção e reparo de estradas, montagem de infraestrutura de trabalho, contratação de mão de obra, aquisição de equipamentos e instalações.

Na linha de funcionamento do Plano, prevê-se a implantação dos cultivos comerciais nas chamadas “zonas de preferência”, três grandes áreas potencialmente aptas à silvicultura selecionadas para a primeira etapa do projeto. Somadas, são aproximadamente 90.000 hectares destinados aos mais variados projetos florestais. Para se ter uma ideia do impacto deste projeto, a própria área prevista para o cultivo de eucalipto representa nada mais nada menos do que 63% de toda a área destinada atualmente à reforma agrária no estado do Rio de Janeiro (126.532 hectares) em seus 75 projetos de assentamento, com mais de 5.000 famílias assentadas.

Construir um novo estoque de madeira em um novo território, com vinculação às indústrias de transformação, está posto como objetivo. Inserir a agricultura familiar, incluindo assentamentos de reforma agrária, médios e grandes proprietários rurais, revela um novo pacto de interesses. A demanda é imediata e os investimentos já começaram em 2011 e, apesar da forte mobilização social contrária ao projeto, a aliança entre estado, agronegócio e grandes grupos empresariais vem avançando em seus objetivos de construir um ambiente, ou melhor, uma “vocação natural” para a implementação da silvicultura comercial de larga escala no estado do Rio de Janeiro, sobretudo nas regiões Norte e Noroeste Fluminense.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos 10 anos (2001-2011), os setores ligados aos interesses da silvicultura comercial de larga escala têm buscado sua inserção em território fluminense. O discurso pr -empresarial dos últimos governos estaduais, a participação ativa de instituições como a FIRJAN e o SEBRAE, como indutores do desenvolvimento regional, e a “necessidade” das grandes corporações do setor celulos ico-papeleiro de buscar novos territórios para a monocultura do eucalipto, têm sido elementos fundamentais para a construção de uma agenda política que visa construir, a partir de uma pretensa “vocação natural” do território fluminense, aliada a um “descompasso socioecon mico” das regiões do estado, um espaço “ timo” para a inserção do agronegócio “florestal”.

Desde então, a problemática agrária nestas regiões tem se complexificado por meio da inserção da silvicultura industrial em terras fluminenses, incorporando o setor numa agenda política estratégica para o governo do estado e o capital.

Com tamanha “vocação natural” e por seu suposto “descompasso socioecon mico”, essas regiões passaram, no plano político, a ser o objeto de desejo de grandes e novos setores empresariais, basicamente num movimento de reposicionamento do capital na dinâmica agrária de alguns estados do sudeste. Os impactos da silvicultura já sentidos em estados vizinhos, como o Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo, seriam a evidência concreta de que o espaço agrário fluminense não estaria diante de uma “inovação” qualquer, assim como as relações entre o poder público e os interesses de grupos empresariais.

A partir de então, a silvicultura que, historicamente, seria conformada para fins industriais, passa a ser um ponto de inflexão na geografia agrária e política do Rio de Janeiro. Um novo campo de relações público-privadas teria dado impulso a uma dinâmica territorial suprarregional, quando se observa a progressiva mobilidade dos plantios de eucalipto no ES, SP e MG, além do estreitamento

das relações entre os poderes locais com os interesses de setores industriais.

Se por um lado este novo campo seria a consequência da tensão política engendrada em estados vizinhos desde o final da década de 1980, com o protagonismo de setores populares contra as monoculturas, por outro lado, essa resistência aos *desertos verdes* em estados vizinhos tornaria, mais tarde, o estado do Rio de Janeiro um importante território a ser incorporado pelas empresas ligadas à silvicultura industrial, processo que vem configurando-se a partir da reconfiguração da dinâmica agrária do Norte-Noroeste Fluminense e também da região do Médio Paraíba.

Mesmo assim, os desertos verdes foram disseminando-se estado afora: rumo ao Noroeste, nos municípios de Itaperuna e Miracema; no Médio Paraíba, nos municípios de Resende, Barra Mansa, Pirai e Valença; e no Norte Fluminense, em Campos e São Francisco do Itabapoana.

A nova agenda “florestal” promete converter frações da área ocupada por pastos degradados e terras subutilizadas e/ou com baixa produtividade, notadamente, com espécies de rápido crescimento como o eucalipto. Para isso, as mudanças nos marcos regulatórios legais foram medidas primordiais, porque constituem a base para a implementação da silvicultura comercial e o novo reordenamento territorial, como podemos observar através do ZEE-RJ, que simplificou o processo de legalização de cultivos comerciais de árvores com instrumentos importantes de desburocratização do licenciamento ambiental para pequenas áreas; ausência de EIA-RIMA²¹ nas áreas com plantio de eucalipto em até 400 hectares nas regiões hidrográficas do Baixo Paraíba (IX) e Itabapoana (X) e a diminuição no percentual (de 30% para 20%) da área a ser plantada com espécies nativas (ALENTEJANO; PORTO-GONÇALVES, 2007).

A expansão da silvicultura, porém, tem ganhado contornos políticos importantes, como as leis de zoneamento econômico ecológico, criação de fóruns de discussão e produção de teses acadêmicas. Assim, viu-se todo um conjunto de ações que passaram, pouco a pouco, a enfrentar a silvicultura por meio da política e da produção de um discurso crítico sobre o modelo.

Por toda a conjuntura socioambiental apresentada neste artigo e o avanço das ações políticas e territoriais empreendidas pela aliança de diferentes setores sociais e econômicos em torno da silvicultura comercial no estado do Rio de Janeiro, acreditamos que este trabalho possa contribuir para um maior entendimento das transformações territoriais em curso no espaço agrário fluminense, que culmina com o interesse desse dossiê, que é abordar temáticas referentes a eventos recentes relacionados à “agenda ambiental” e seus conflitos no Brasil.

THE INTRODUCTION OF LARGE-SCALE COMMERCIAL FORESTRY IN THE STATE RIO DE JANEIRO AND CHANGES IN REGULATORY FRAMEWORKS

ABSTRACT

An attempt in this article is to present an overview of the current main changes to the regulatory frameworks legal that aim to contribute to the attempt (legal and political) of (re)construction of a project's territorial deployment of commercial forestry in large scale in the state of Rio de Janeiro.

²¹ EIA - Estudo de Impacto Ambiental e RIMA - Relatório de Impacto Ambiental.

Such changes in course aim to forge fluminense territory “vocations” natural, seeking to link them to the “environmental agenda”, which has been appropriated by the alliance between the State, agribusiness and large corporate groups.

Key-words: Territory. Commercial Silviculture. Mark Regulatory.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas – Abraf. *Anuário estatístico da Abraf*: ano base 2010. Brasília: Abraf, 2011.

_____. *Anuário estatístico da Abraf*: ano base 2009. Brasília: Abraf, 2010.

AGB – GT EM ASSUNTOS AGRÁRIOS. *Relatório dos impactos socioambientais do complexo industrial-portuário do açu*. Disponível em: www.agb.org.br/documentos/Relatorio_dos_Impactos%20socioambientais_do_Complexo_Portuario_do_Acu_AGB_14092011.pdf Acesso em: 27 fev. 2012.

ALENTEJANO, P. R. R. A evolução do espaço agrário fluminense. *Geographia*, Niterói, vol. 13, p. 49-70, 2005.

ALENTEJANO, P. R. R.; PORTO-GONÇALVES, C. W. *Cabral e o deserto verde*. Rio de Janeiro: mimeo, 2007.

AMORIM, H. B. *Desertificação do Noroeste fluminense: um processo a ser revertido*. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.querodiscutiromeuestado.rj.gov.br/> . Acesso em: 05 nov. 2010.

ASSEMBLEIA Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. *Lei n.º 4.063/2003*. Rio de Janeiro: 2003.

_____. *Lei n.º 5.067/2007*. Rio de Janeiro: 2007.

BARCELOS, E. A. da S. *A espacialidade das plantações arbóreas e a integração agroindustrial - O Programa Produtor Florestal e seus (im) pactos na agricultura Capixaba*. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

BRANDÃO, A. S. *Agroindústria e o desenvolvimento regional do estado do RJ*. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: www.querodiscutiromeuestado.rj.gov.br . Acesso em: 05 nov. 2010.

COELHO NETTO, A. L.; EGLER, C. A.G.; FERNANDES, M.C. *Estudo (diagnóstico) Análise e Qualificação Sócio-Ambiental do Estado do Rio de Janeiro (escala 1:100.000) - subsídios ao Zoneamento Ecológico - Econômico*. Rio de Janeiro: Fundação COPPETEC\ UFRJ, 2008.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado do Ambiente – SEA. *Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)*. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: www.ambiente.rj.gov.br/pages/outros_projetos/outrosproj_pdbsepetiba_zoneamneto.html. Acesso em: 07 nov. 2010.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro -SEPLAG. *Plano Básico para o Desenvolvimento da Silvicultura Sustentável Norte Noroeste Fluminense: Estudo das Florestas Comerciais e Naturais*. Rio de Janeiro, 2011.

FANZERES, A. (org.). Temas conflituosos relacionados à expansão da base florestal plantada e definição de estratégias para minimização dos conflitos identificados. *Relatório para o Programa Nacional de Florestas*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/FAO, 2005.

FIRJAN. *Estimativa da área ocupada por reflorestamento no Estado do Rio de Janeiro*. Firjan: Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: www.firjan.org.br . Acesso em: 20 out. 2010.

HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Censo Agropecuário de 2006*. Disponível em: www.ibge.gov.br . Acesso em: 8 ago. 2010.

MENDONÇA FILHO, W. F. *Diagnóstico e potencial sócioeconômico do setor de base florestal do estado do Rio de Janeiro*. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais e Florestais) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2008.

MINC, C. *É preciso combater o deserto cinza*. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: www.ruralnoticias.com. Acesso em: 07 set. 2010.

_____. *Jornal da ALERJ* – Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: www.alerj.rj.gov.br/Entrevista+Carlos+Minc. Acesso em: 20 out. 2010.

PEDLOWSKI, M. A.; FOEGER, T. J. Transgredindo escalas e estabelecendo parcerias inusitadas na luta pela justiça ambiental: o caso da mobilização contra a monocultura de eucalipto no Rio de Janeiro. In: ACSELRAD, Henri (org.). *Conflito social e meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004.

SAQUET, M. A. *Abordagens e concepções de território*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

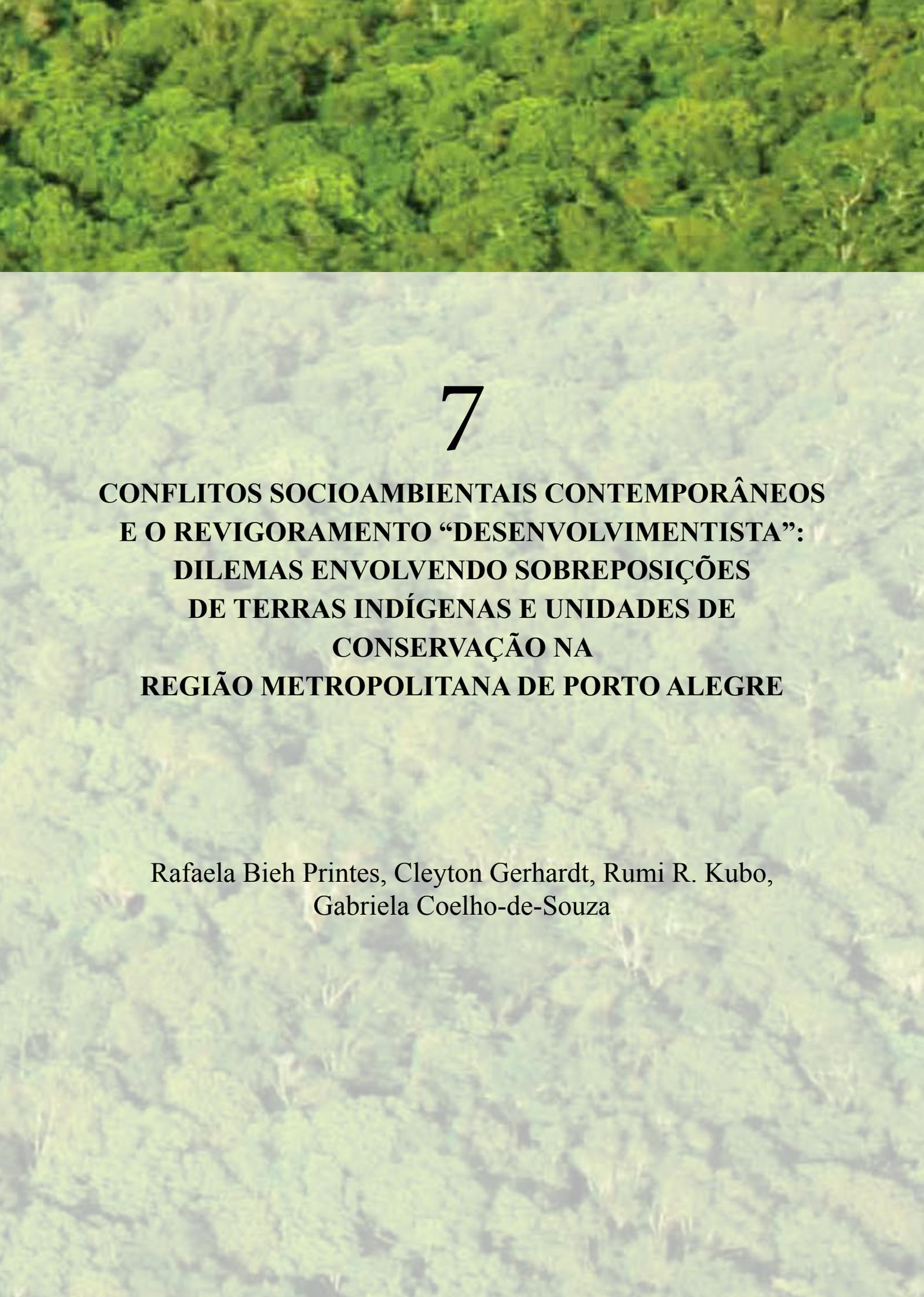
SILVA, T. L. A. da. *A comunidade Terra Livre: formação, territorialização e interações espaciais no Médio Vale do Paraíba Fluminense*. 2009. Monografia. (Aperfeiçoamento/ Especialização em Geografia) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

_____. *Agronegócio e redes territoriais urbano-rurais: plantio comercial de eucalipto por produtores neorrurais em Valença-RJ*. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade (CPDA) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2011.

SOUZA, M. J. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C.C. e CORRÊA, R. L. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p.77-116.

SUERTEGARAY, D. *Monocultura do eucalipto cresce sem proteção ambiental e social*. Disponível em: www.mst.org.br/Monocultura-do-eucalipto-cresce-sem-protecao-ambiental-e-social-Dirce-Suertegaray. Acesso em: 27 fev. 2012.

TAVARES, P. D. *Análise da contribuição da metodologia do processo de planejamento e organização dos assentamentos (PPOA) na construção de novas estratégias de desenvolvimento rural em áreas de reforma agrária*. 2009. Monografia (Graduação em Engenharia Florestal) - Instituto de Florestas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro Seropédica, 2009.



7

**CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS CONTEMPORÂNEOS
E O REVIGORAMENTO “DESENVOLVIMENTISTA”:
DILEMAS ENVOLVENDO SOBREPOSIÇÕES
DE TERRAS INDÍGENAS E UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO NA
REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE**

Rafaela Bieh Printes, Cleyton Gerhardt, Rumi R. Kubo,
Gabriela Coelho-de-Souza

CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS CONTEMPORÂNEOS E O REVIGORAMENTO “DESENVOLVIMENTISTA”: DILEMAS ENVOLVENDO SOBREPOSIÇÕES DE TERRAS INDÍGENAS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

Rafaela Biehl Printes¹, Cleyton Gerhardt²,
Rumi R. Kubo³, Gabriela Coelho-de-Souza⁴

RESUMO

Os conflitos socioambientais na contemporaneidade têm trazido à tona questionamentos quanto ao que se compreende e se deseja enquanto desenvolvimento. Reflexos dessas divergências são traduzidos em diferentes conflitos que se desdobram sobre direitos garantidos às minorias étnicas pelo Estado. Considerando que o cerne dos mais variados conflitos socioambientais são inerentes à própria formação de um modelo homogeneizante de sociedade, o artigo procura aproximar as tramas que alicerçam casos de conflitos socioambientais de ordem territorial. Traz para análise os casos de sobreposição envolvendo Terras Indígenas (TIs), *Mbyá*-Guarani e Unidades de Conservação (UCs) localizadas na confluência do lago Guaíba com a Laguna dos Patos, no Rio Grande do Sul. Situações conflitantes relacionadas à sobreposição de TIs *Mbyá*-Guarani com UCs são expostas a fim de mostrar argumentos para análise desses conflitos, que emergem a partir de diferentes percepções e apropriações dos recursos ambientais de um território. Diante dos casos de sobreposições apresentados, busca-se aproximar iniciativas que ampliam horizontes enquanto possibilidades de mediar esses conflitos no âmbito de aproximações entre políticas indigenistas e ambientalistas.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo. Conflitos socioambientais. Ambientalismo. Indigenismo.

¹ Geógrafa, mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). E-mail: rafaelaprintes@gmail.com e pesquisadora do do Núcleo de Estudos em Desenvolvimento Rural Sustentável e Mata Atlântica (DESMA/UFRGS – www.ufrgs.br/pgdr/desma).

² Professor do Departamento de Ciências Econômicas e do PGDR, ambos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Tecnologia, Meio Ambiente e Sociedade (TEMAS/UFRGS – www.ufrgs.br/pgdr/temas) e do DESMA/UFRGS – www.ufrgs.br/pgdr/desma). E-mail: cleytonge@gmail.com

³ Professora do Departamento de Ciências Econômicas e pesquisadora do PGDR, ambos da UFRGS. Pesquisadora do TEMAS/UFRGS – www.ufrgs.br/pgdr/temas e do DESMA/UFRGS – www.ufrgs.br/pgdr/desma. E-mail: rumikubo2002@gmail.com

⁴ Pesquisadora do TEMAS/UFRGS – www.ufrgs.br/pgdr/temas e do DESMA/UFRGS – www.ufrgs.br/pgdr/desma. E-mail: gabrielacoelhodesouza2011@gmail.com

INTRODUÇÃO

A despeito das promessas advindas da ideologia do “progresso” e do “desenvolvimento”, as transformações mundiais ocorridas ao longo do século XX não fizeram recuar a miséria, a pobreza, a violência, o totalitarismo, mas, ao contrário, sua consolidação contribuiu para a emergência de crises ambientais, econômicas e sociais. Historicamente, o modelo de desenvolvimento adotado pela sociedade ocidental, urbano-industrial, impôs a lógica do “*(des)envolver*” (PORTO-GONÇALVES, 2006) a todos os povos originários e a populações tradicionais presentes nos territórios dos Estados nacionais reconhecidos internacionalmente.

Paralelamente a este contexto de *(des)envolvimento*, a partir da segunda metade do século passado, povos indígenas passaram a conquistar, cada vez mais, espaço na esfera política mais ampla, bem como nas instâncias decisórias onde se debatem e formulam modelos e projetos de desenvolvimento. Desta forma, ações, estratégias, movimentos, protestos e mobilizações levaram à conquista de um novo marco legal internacional e nacional voltado ao reconhecimento da diversidade cultural e étnica presente nos distintos Estados nacionais. No Brasil, ideias de assimilação e pacificação dos índios remontam a esforços de um período republicano (1899), com fortes referências no período colonial, cuja meta estava em forjar um povo brasileiro homogêneo, aspecto que se consolida na Primeira Constituição, de 1824, que ignora completamente a existência de indígenas (LIMA, 2010). No século XX, órgãos oficiais do governo brasileiro, como o antigo Serviço de Proteção ao Índio (SPI) e seu sucessor, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), foram responsáveis pela tutela dos índios, até a década de 1980.

Das conquistas advindas desse período, sobressai, como marco das causas e lutas indígenas, a promulgação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais (1989) (Decreto 5.051/2004). Já no âmbito latino-americano, na década de 1980, vários países promulgaram novas Constituições, reconhecendo e garantindo oficialmente o respeito às diferenças culturais e passando a serem designados “publicamente como Estados pluriétnicos e multiculturais” (LITTLE, 2002, p. 4). No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (1988), Cap. VIII, artigo 231, reconhece aos povos indígenas o direito às terras que tradicionalmente ocupam, conforme seus usos, costumes e tradições.

Atualmente, o esforço de rearticular os laços rompidos entre sociedade e natureza, fruto da ontologia do projeto moderno (LATOUR, 1994), bem como as fortes críticas feitas ao neocolonialismo paternalista ainda presente, via de regra, em projetos de desenvolvimento direcionados a populações como as indígenas, implicam trazer à tona conflitos de várias ordens que envolvem atores e interesses diversos. Da mesma forma, a ênfase no respeito à diferença e no direito à garantia de manutenção da diversidade cultural (LITTLE, 2002) por parte de grupos sociais minoritários trouxeram novos desafios à esfera pública.

Presentemente, inúmeros conflitos vêm à tona, sobretudo quando reivindicações indígenas se chocam com certas perspectivas de desenvolvimento centradas na busca de crescimento econômico como meta incontestável colocada acima de quaisquer outros objetivos e interesses sociais; quando

populações rurais subalternas se defrontam e se confrontam com a ampliação de grandes obras de infraestrutura (construção de barragens, mineração, estradas, ferrovias, portos etc.) e expansão agropecuária (financiamento de projetos voltados à produção de biodiesel, celulose, carcinocultura etc.); e, igualmente, quando tais grupos minoritários vêem o lugar onde vivem e os meios (materiais, simbólicos e afetivos) que garantem sua existência serem expropriados por meio de ações de reordenamento territorial, como no caso da criação, implantação e gestão de Unidades de Conservação (UC), sobretudo as chamadas de “uso indireto”.

Ainda que de modo transversal, o presente artigo aborda um contexto territorial específico em que tais desencontros se explicitam concretamente a partir da reivindicação dos indígenas *Mbya-Guarani*¹ pela demarcação de três Terras Indígenas na região metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Porém, antes de entrar nos conflitos propriamente ditos daí advindos, primeiramente se faz uma breve caracterização do contexto empírico. Com base nele, apresentam-se as tramas que alicerçam três conflitos de sobreposição entre Terras Indígenas (TIs) e Unidades de Conservação (UCs), a fim de mostrar argumentos para análise que emergem a partir de diferentes apropriações “materiais e simbólicas dos recursos do território” (ASCELRAD, 2005 p. 23), aspectos que, quando ignorados ou incompreendidos, injustamente retroalimentam conflitos entre distintos pontos de vista.

Estes conflitos são analisados paralelamente à caracterização-discussão acerca da noção de conflitos socioambientais na contemporaneidade, especialmente àqueles ligados às divergências quanto ao que se compreende por e ao que se deseja enquanto “desenvolvimento”. Reflexos dessas divergências se traduzem, basicamente, no confronto entre perspectivas mais universalistas e mais particularistas, em que o “bem da humanidade” ou da “sociedade”, a “defesa dos interesses da nação”, a “proteção do planeta”, a “preservação da natureza” e a garantia de um “mundo melhor às futuras gerações” entram em choque com direitos difusos de minorias étnicas, respeito à autonomia de povos e grupos sociais culturalmente diferenciados, acesso a recursos naturais e territórios que assegurem a reprodução de modos de vida (alguns deles milenares). A fim de contribuir para reflexões das situações de sobreposições expostas, buscar-se-á aproximar ao debate recentes iniciativas relativas às possibilidades de convergência entre políticas indigenistas e ambientalistas, a exemplo da emergente Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas (PNGATI), em vias de ser promulgada.

Terras indígenas mbya-guarani na região metropolitana de Porto Alegre

Atualmente, cerca de 2.000 *Mbyá-Guarani* vivem no RS, em aproximadamente 35 lugares que somam cerca de 6 mil hectares (FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, 2011). Desde muitas famílias vivendo em acampamentos de beira de estrada, com situação fundiária indefinida, até poucas áreas já identificadas, demarcadas, homologadas, regularizadas. A maior concentração populacional *Mbyá* no RS se encontra nas cidades e regiões próximas a Missões, Litoral, Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e áreas limítrofes a essa (SILVA *et al.*, 2008).

¹ Os *Mbyá-Guarani*, da família linguística Tupi-Guarani, ocupam partes do Brasil, Uruguai, Argentina, Paraguai e Bolívia, tendo seu território formado por diversas aldeias interligadas por redes de parentesco (LADEIRA, 2008).

Historicamente, a situação de expropriação territorial pela qual passaram os *Mbyá*, entre os séculos XIX e XX, “empurrou-os e confinou-os” em espaços diminutos, remanescentes da Mata Atlântica, onde resiste e se mantém em meio a limitantes condições ambientais o *mbyá rekó* (modo de vida, sistema e costume *mbyá*) (LADEIRA, 2008).

Como reflexo da CF1988, os *Mbyá* se encontram em um processo histórico de reconhecimento de direitos, principalmente através da demarcação de TIs, apontando para tempos de reterritorialização. De um modo geral, os conjuntos de espaços de vida *Mbyá* relacionados a seu território tradicional e às *tekoá* integram parcialmente bacias hidrográficas, estando grande parte das atividades de coleta, caça e cultivos, fora dos limites das atuais *tekoá*, desprotegidos legalmente (LADEIRA, 2008).

A baixa integridade ambiental dos acampamentos e das *tekoás* e ainda o aumento das restrições pela população não indígena no acesso a áreas habitadas antigamente, vêm diminuindo expressivamente as alternativas de obtenção de espaços adequados que permitam segurança para a sustentabilidade ambiental, econômica, social e religiosa (GARLET, 1997). A falta de áreas para implantação de roças, coletas vegetais para os remédios do mato, alimentação, matéria-prima para a confecção de artefatos, a falta de caça, a poluição dos rios, etc. são elementos que restringem acentuadamente o *mbyá rekó*.

A confluência do Lago Guaíba e Laguna dos Patos está situada nas proximidades da RMPA, que compreende 31 municípios, onde se concentra cerca de 36% da população total do estado do RS (STROHAECKER, 2004). Atualmente, na RMPA, além do monocultivo do eucalipto, a principal atividade agropecuária desenvolvida é a criação de animais (suinocultura, avicultura e apicultura). Constata-se que grande parte dos sistemas produtivos implementados nos estabelecimento rurais na zona sul de Porto Alegre e áreas limítrofes, fundamentados em atividades produtivas agropecuárias (pecuária de leite, olericultura e fruticultura), encontram-se em processo de estagnação. Em contrapartida, atividades econômicas como a prestação de serviços (sobretudo “hospedarias” para cavalos e outros animais domésticos, locais de rodeio e atividades sociais) e de produção (flores e grama - floriculturas, olericultura ecológica, vinhos e sucos, geléias, etc.) têm adquirido crescente importância. Soma-se a isso a os “microestabelecimentos rurais destinados ao lazer”, os espaços turísticos e os “sítios de final de semana” (MIGUEL, 2004, p. 189).

O acelerado processo de urbanização da periferia dos municípios que compõem a região metropolitana vem surtindo efeitos depreciativos aos ambientes naturais. Apesar disso, o espaço rural da RMPA ainda apresenta grande diversidade ambiental (MIGUEL, 2004), situação que motivou algumas prefeituras municipais e o Estado a criarem Unidades de Conservação (UC), como a Reserva Biológica José Lutzenberger, no bairro Lami, em Porto Alegre e o Parque Estadual de Itapuã (P. Itapuã), em Viamão. Há ainda iniciativas particulares, como o estabelecimento de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN).

Em meio ao contexto acima apresentado, as áreas habitadas pelos *Mbyá* nessa região se encontram espremidas. Aldeias como *tekoá* Pindó Mirim, Cantagalo, Lomba do Pinheiro, Estiva, Granja Vargas, Flor do Campo e Lami, localizadas no circuito Porto Alegre/Viamão/Guaíba/Palmare do Sul, juntas somam aproximadamente 374 hectares, abrigando cerca de 580 pessoas (FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, 2011). A baixa integridade ambiental que ladeia estas áreas, assim como internamente as aldeias, tem ampliado a cada dia o sofrimento dos *Mbyá*, que se expressa na perda de práticas

e valores culturais passados de geração a geração, bem como nas inúmeras enfermidades, como diabetes e doenças cardiovasculares (ROCHA, 2009).

Esta breve contextualização dos *Mbyá* na RMPA é o pano de fundo para o aprofundamento da discussão sobre os conflitos socioambientais na contemporaneidade, os quais partem da situação empírica das sobreposições entre TIs e UCs na RMPA.

A noção de conflitos socioambientais na contemporaneidade

As discussões atuais relacionadas aos conflitos socioambientais têm sua origem especialmente nas décadas de 1970 e 1980, quando os questionamentos estavam centrados no “antagonismo entre meio ambiente e desenvolvimento” (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 11). Sobretudo a partir do final dos anos 1970, inúmeros movimentos sociais, ambientalistas, indigenistas, sindicalistas, povos indígenas, quilombolas, seringueiros e demais agricultores excluídos da dita modernização conservadora da agricultura (GRAZIANO DA SILVA, 1982), passaram a questionar e a colocar em xeque propostas governamentais que, alicerçadas em financiamentos externos (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional), investiam fortemente na construção de grandes obras de infraestrutura a fim de acelerar o crescimento econômico.

Tais ações estiveram historicamente ligadas às raízes do “desenvolvimentismo”, nome dado à “estratégia nacional de desenvolvimento” econômico de países como o Brasil, tidos como “dependentes” e/ou “periféricos” e que haviam desencadeado sua industrialização entre as décadas de 1930 e 1970. Neste caso, tratou-se de um “desenvolvimentismo nacionalista”, visto que, para se industrializarem, tais países precisaram investir, primeiramente, na consolidação de seu “Estado nacional”. Ressaltando fundamentalmente aspectos ligados à unidade nacional e à integração dos diferentes visando à afirmação de uma identidade unificada, brasileira, o nacionalismo esteve “presente no desenvolvimentismo como ideologia” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 7).

Em contraponto ao avanço das frentes pioneiras e de expansão (MARTINS, 1997), à ocupação e exploração territorial desmedida sobre os diferentes biomas e à destruição desenfreada e caótica de recursos florestais madeiráveis, minerais, recursos hídricos, entre outros, a solução apontada e defendida por certos grupos ambientalistas (alguns ocupando posições-chave em órgãos dos governos militares) foi a instituição de Parques Nacionais (PN) e outras áreas protegidas de “proteção integral”. A base do modelo operacional adotado foi inspirada no Parque Nacional de *Yellowstone* (1872), exemplo da vida selvagem (*Wilderness*) estadunidense (DIEGUES, 1994). Julgava-se, então, que haveria ainda partes do planeta que nunca teriam sido manejadas ou mesmo tocadas pela mão humana.

Nessa perspectiva, os humanos seriam, por natureza, seres depredadores da natureza, portanto, tais “áreas prístinas” ou virgens deveriam ser, a todo custo, protegidas dos próprios humanos. Assim, visando preservar intactos tais paraísos perdidos, seria preciso, necessariamente, não permitir - a não ser para fins específicos (pedagógicos, científicos, turísticos etc.) - que pessoas vivessem nestas “áreas intocadas” ou delas fizessem algum tipo de uso direto (DIEGUES, 1994). Mais tarde, tal concepção evoluiu para a prerrogativa, ainda hoje dominante entre diversos grupos ambientalistas, de se guardar, para as gerações futuras, amostras representativas da biodiversidade terrestre.

O avanço das frentes de expansão capitalista, além da degradação ambiental, também é responsável pelo genocídio de várias etnias indígenas. Em um país de dimensão continental como o Brasil, imensas extensões de terras cobertas por florestas foram tidas como “subutilizadas” ou como “espaços vazios” passíveis de dar lugar à intensificação da exploração mercantil. Por outro lado, visando “compensar” a devastação ambiental desta mesma exploração, foram criadas inúmeras UCs (BARRETTO-FILHO, 2004) cuja finalidade era a preservação de uma natureza desantropizada, ou seja, sem gente.

Nesse período, passou a ser considerada ilegítima qualquer presença humana nesses espaços, assim como historicamente foi feito à época da chegada dos portugueses, em relação à presença não lusitana, com a diferença de que agora o tal neocolonialismo interno e a exclusão que ele supõe se daria em nome do crescimento econômico e do progresso (DUPAS, 2006). “Terras de índio”, “terras de preto”, “terras de ribeirinho”, “terras de caboclo”, “terras de caiçara”, “terras de colono”, enfim, terras ocupadas por inúmeros grupos étnicos e/ou rurais do país cujas histórias se confundem com a própria história de violência com que se deu a apropriação do território brasileiro que acabaram “virando parque”, estes últimos tidos como símbolos de uma unidade nacional que, simplesmente, neste período, ignorou a diversidade cultural então existente.

Na crítica de Lefebvre (1991 *apud* ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 18), planejamentos e representações do espaço são reduções da realidade, pois expressam concepções de quem os idealiza. Assim, grandes corporações passam a relacionar-se com o Estado chegando ao ponto de este ceder às demandas territoriais das mesmas. Sob a dinâmica empresarial, o espaço passa a ser negociado e comercializado como mercadoria, desconsiderando-se o valor de uso em prol do valor de troca. A aliança governo-capital-corporações vai ao desencontro das territorialidades dos minoritários. Nesse contexto, eclodem e se intensificam os conflitos, cujos ciclos parecem intermináveis e imersos em processos históricos de disputas de relações de poder e de afirmações de diferenças.

No contexto da RMPA, a demanda da TI Ponta da Formiga, área habitada pelos *Mbyá* em época concomitante a tekoá Itapuã (COMANDULLI, 2008) é desafiada pela estratégia do Governo do estado do RS, via Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA), ao estabelecer a criação da Reserva Particular do Patrimônio Natural Estadual (RIO GRANDE DO SUL, 2009).

Ao lançar mão dessa estratégia, o governo do RS agiu de maneira dissimulada, talvez prevendo a possibilidades do uso do citado Decreto, em favor dos interesses da cultura dominante. A questão que se coloca é a quem o Decreto interessa e em que determinado contexto e momento foi publicado no Diário Oficial do Estado².

Reconstituindo o contexto fica claro, para os que estão diretamente envolvidos em situações de reconhecimento de território tradicional indígena *versus* grandes empreendimentos, que houve violação de direitos indígenas reconhecidos nacional e internacionalmente. Neste caso, duplamente, foram violados esses direitos, quando da assinatura do “termo de compromisso” da empresa Chilena CMPC (Compañia Manufacturera de Papeles e Cartones, “batizada” pela equipe de governo como Celulose Riograndense) com o Governo do estado do RS (16/03/2010), data em que a empresa assume publicamente a transformação de uma área de 2.400 ha em Reserva Natural; e, a seguir, no dia

² Publicado no DOE nº 140, de 24 de julho de 2009, em meio aos estudos de um Grupo Técnico de identificação de delimitação de Terras Indígenas Mbyá-Guarani nos municípios de Viamão e Barra do Ribeiro.

28/09 do mesmo ano, por meio de portaria SEMA nº 48/2010 em que se cria oficialmente a Reserva Particular Patrimônio Natural Barba Negra, de “propriedade” da CMPC – Celulose Riograndense.

Ao estabelecer uma reserva natural nestas circunstâncias, a empresa, em parceria com o Governo do RS, cria um fato político, dissimulando outros interesses, criando argumentos para a formação de uma opinião pública contra a futura demarcação da TI, alimentando ainda mais esse conflito. Conflitos desse porte, além de terem disputas de base material, abarcam disputas discursivas, atualmente alimentadas pela *mass media* (LITTLE, 2001). Reportagens como as que foram divulgadas na imprensa³ sobre a “importância” da criação da RPPN Barba Negra para o “povo Riograndense” são bons exemplos dessas disputas discursivas. A corrida para “gerar opinião pública favorável” é mais um “campo de luta” dos conflitos socioambientais (LITTLE, 2001 p. 118).

Há diferenças quanto à repercussão de uma notícia referente à demarcação de TI em um horto florestal de eucaliptos e uma sobre a demarcação em área de “Reserva Natural”. Certamente, mais uma vez na história, povos originários como os *Mbyá* seriam hostilizados, por quererem sobrepor o direito de uma minoria étnica sobre o direito de “todos” a uma UC, pois conforme CF 1988, art. 225: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Neste caso, passou-se por cima dos trabalhos do Grupo Técnico (GT), formado por antropólogos, arqueólogos, biólogos, geógrafos e especialistas *Mbyá*, alicerçado em mecanismos legais de proteção à diversidade cultural, como os artigos 231 e 232 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Conforme o Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC) (BRASIL, 2000), apesar de constar no texto legal como UC de uso sustentável, de fato, na RPPN “não é permitido em seu interior atividades econômicas e de exploração de recursos naturais, apenas pesquisa científica, educação ambiental e visitação pública com fins educacionais” (SANTILLI, 2005 p. 177), sendo que o Decreto Estadual nº 46.519/2009 coaduna com o SNUC/2000 (RIO GRANDE DO SUL, 2009).

As primeiras intenções de descomprometer-se com a situação da demanda indígena pela demarcação da área como TI iniciaram pela Aracruz Celulose, que vendeu a Unidade Guaíba (onde se insere a Ponta da Formiga) para o Grupo Votorantin e este a revendeu para o grupo chileno CMPC. Trata-se de um amplo investimento, algo em torno de cinco bilhões⁴, situação jamais vista antes no estado do RS em qualquer outra atividade industrial. Em prol do que se defende como políticas de desenvolvimento para o RS, aliam-se interesses econômicos e valores de uma cultura ocidental dominante, respaldada pelo Governo do RS.

Buscando analisar tal situação, cabe nos reportarmos à histórica relação entre empresas agroexportadoras, monocultoras de eucalipto para produção de celulose branqueada e as populações locais. Os desdobramentos desta relação remetem a expropriações de diversas naturezas, sejam estas de povos originários ou não⁵. Essa situação de conflito caracteriza bem a situação da dinâmica dialética entre os conflitos ambientais territoriais, espaciais e distributivos (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010),

³ www.correiodopovo.com.br ; Ano 115 nº168 - Porto Alegre, quarta-feira, 17 de março de 2010.

⁴ Disponível em: www.estado.rs.gov.br . Acesso em: 10 mar. 2012.

⁵ Exemplo emblemático desse tipo de conflito no Brasil é o da empresa transnacional Aracruz Celulose S/A (ARCEL) no estado do Espírito Santo, no Sudeste do Brasil, que, historicamente, de maneira ilegal e violenta, desalojou populações camponesas, indígenas e quilombolas (MARACCI, 2005).

na qual convergem interesses de multinacionais, governos locais (estadual e municipal), intelectuais e ambientalistas, cada qual em defesa de seus interesses, propondo alianças circunstanciais.

Conforme argumenta Acselrad (2005, p. 20), em se tratando de conflitos ambientais o interessante é identificar que tipo de “*capital* está em jogo e o modo como as estratégias discursivas modificam o poder relativo sobre o mesmo”. De acordo com o autor, é nesse jogo que podemos observar atitudes de empresas que se valem de discursos “sustentáveis” para legitimar grandes empreendimentos, por vezes forçando ou legitimando a sua concepção de “sustentabilidade”. A situação apresentada anteriormente expõe as artimanhas de um “poder público” que possibilita a reprodução de injustiças sociais, flexibilizando ou criando as legislações que lhes convém, via de regra, na contramão dos direitos étnicos. Esta situação explicita a dicotomia vivenciada pela vertente preservacionista e indigenista, polarização que precede o surgimento do movimento socioambientalista (SANTILLI, 2005).

No Brasil, ao retomarmos o histórico de luta dos grupos étnicos ao longo da década de 1980, deparamo-nos com a emblemática luta dos seringueiros (1985) e com a dimensão internacional alcançada pelas suas ações e proposições críticas à devastação das florestas e recursos naturais associados, o que “marcou o auge dos conflitos entre visões ambientalistas e desenvolvimentistas” (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 12). Da mesma forma, a articulação em torno da formação da Aliança dos Povos da Floresta (1988) articulando seringueiros, ribeirinhos e povos indígenas, passou a defender “o modo de vida das populações tradicionais amazônicas” (SANTILLI, 2005, p. 31), que, dependentes dos recursos das florestas para viver, estavam sendo ameaçadas pelos desmatamentos, impulsionados pela valorização e conseqüente aumento da grilagem de terras, abertura de pastagens reservadas a projetos agropecuários e construção de rodovias como Belém-Brasília (BR 010), Transamazônica (BR 230), Cuiabá-Porto Velho-Rio Branco (BR 364) e Cuiabá-Santarém (BR 163).

Eis que, no começo dos anos 1990, em meio à diversidade de “grupos”, “vertentes”, “posições”, “tendências” e “enfoques” voltados à problemática ambiental, emerge uma nova perspectiva crítica, cujos defensores passam a denominar “socioambientalista” (SANTILLI, 2005). Diferentemente da visão preservacionista clássica – natureza intocada (DIEGUES, 1994) – ou da ótica estritamente tecno-biologicista voltada à instrumentalização das estratégias de proteção à biodiversidade vista como tendo valor intrínseco, as propostas passaram a colocar no centro das discussões a questão da inclusão e participação ativa, nas instâncias de decisão então existentes, de povos e grupos sociais culturalmente diferenciados.

Tanto as críticas vindas dos campos acadêmico, midiático, jurídico, governamental e não governamental como, e, sobretudo, a iniciativa e criatividade de povos indígenas e demais grupos minoritários, que passaram a atuar como sujeitos políticos ao trazer às mesas e aos fóruns de discussão suas demandas e reivindicações, levaram a um redirecionamento de foco e ênfase. Estes últimos, ao mesmo tempo em que lutavam pelo acesso e ampliação de políticas públicas relativas aos ditos direitos universais - acesso a terra, saúde, educação, lazer, cidadania etc. -, traziam à tona a questão da autonomia e do respeito às especificidades (sejam elas nomeadas como sociais, econômicas, produtivas, simbólicas, locais, religiosas ou culturais) que marcam sua existência e suas experiências de vida enquanto grupos diferenciados.

No caso da questão indígena, após o avanço substancial do reconhecimento do direito à manutenção de seus costumes e tradições pela CF 1988, a prerrogativa passou à busca por assegurar sua autonomia no que tange à elaboração e reelaboração de suas diversas manifestações culturais, principalmente no que concerne à garantia das condições materiais para que esta condição se estabeleça. Isto implica, prioritariamente, assegurar o direito aos seus territórios, sem os quais tais manifestações não seriam possíveis de serem efetivadas, reproduzidas e retraduzidas se ao longo do tempo.

Para Santilli (2005, p. 35), essa aliança entre críticos (no sentido mais geral) do projeto civilizatório ocidental e populações locais atingidas diretamente por projetos de desenvolvimento evidenciou o vínculo indissociável entre a “questão ambiental” e a “justiça social”. O argumento central residia no fato de que “políticas públicas ambientais só teriam eficácia social e sustentabilidade política” (SANTILLI, 2005, p. 35) se incluíssem aquelas pessoas diretamente afetadas por (e, portanto, interessadas em discutir) tais projetos, e, isso, não apenas como participantes coadjuvantes (visão presente na ideia de estabelecer “fóruns consultivos” ao invés de deliberativos), mas como protagonistas centrais dos processos decisórios.

Por outro lado, na década de 1990 se consolida a noção de “uso sustentável dos recursos naturais”, proposta no famoso documento “Nosso Futuro Comum” (BRUNDTLAND, 1987), o qual demarcou um novo cenário de disputas relacionadas à problemática ambiental. Em jogo estava não mais a ideia de “desenvolvimento”, já bastante desgastada na época diante das críticas dos movimentos ambientalistas iniciadas nos anos 1970, mas, sim, a unificação da visão acerca dos significados do adjetivo “sustentável”, que passa a ser a ela acoplado.

De todo modo, abre-se uma brecha nos discursos oficiais para que modos diferenciados de ver e agir no mundo venham a ser valorizados ou, no mínimo, considerados relevantes pelas agências e organizações nacionais e internacionais incumbidas de pensar propostas de “desenvolvimento sustentável”. Será a partir da relativização das perspectivas etnocêntricas reinantes (ainda hoje) nos critérios dessas instituições, que povos indígenas e comunidades tradicionais passam a ser vistos como potenciais representantes da “superação da dicotomia sociedade-natureza” (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 12).

Sobre tal perspectiva, Lima e Barroso-Hoffmann (2002, p. 15) criticam, a partir da análise do caso da Aliança dos Povos da Floresta, a existência de certo “utopismo ecologista” no discurso de diversos intelectuais, ativistas em geral, quadros governamentais, assessores e integrantes de movimentos sociais. Visto esta articulação entre indígenas e seringueiros ter sido um movimento localizado e restrito ao contexto acreano, seria, por esta razão, questionável pretender generalizar a ideia de que indígenas e seringueiros teriam uma propensão “natural” para a conservação ambiental. Para Lima e Barroso-Hoffmann (2002), os efeitos dessa “propaganda” sobre os “povos da floresta”, a nível nacional e internacional, levaram a “reduzir a questão desses grupos étnicos a um problema de conservação e utilização racional sustentável do meio ambiente”. Ademais, complementam os mesmos autores, deu-se “ênfase quase exclusiva à realidade das populações indígenas amazônicas, em detrimento da pluralidade de situações indígenas e ecológicas existentes no Brasil” (LIMA; BARROSO-HOFFMANN, 2002, p. 15).

Contudo, Zhouri e Laschefski (2010, p. 13) ressaltam que, no caso específico da Aliança dos Povos da Floresta, seus integrantes viram na apropriação dos discursos ambientalistas da época, a possibilidade de dar maior visibilidade às situações de exploração, opressão e violência a que vinham sendo submetidos. Isto, sem dúvida, implica considerar que as populações envolvidas nesse movimento estavam, na prática, ressignificando suas lutas a partir de uma incorporação destes mesmos discursos. Ocorre que, além de tal tradução evidenciar a apropriação criativa do léxico ecologista e, também, do vocabulário técnico utilizado nas ciências biológicas, ela se deu tendo como base um olhar reflexivo acerca de suas próprias experiências existenciais e modos de vida diferenciados. Assim, ao colocarem em evidência (seja como “propaganda” ou não) a maneira como eles próprios viviam na e da floresta, por contraste, traziam à tona, de forma clara e límpida, a larga “insustentabilidade” presente na mercantilização indiscriminada da natureza e nos estilos de vida consumistas e individualistas das sociedades urbano-industriais.

Trata-se, aqui, tipicamente, de um fenômeno ligado ao que Cunha (2009) chamou de “cultura com aspas”, em que regras costumeiras, sistemas de cultivo, saberes locais, técnicas, cerimônias, cosmologias, rituais e toda a infinidade de elementos materiais, simbólicos, mitológicos e afetivos que, a título de redução analítica, cientistas sociais costumam definir como parte da “rede invisível” que conforma determinada cultura (sem aspas), passam a adquirir um caráter metalinguístico e metadiscursivo. Em síntese, povos indígenas, ao utilizar sua própria cultura como “cultura” para si, dão a esta última um papel pragmático, visto agora poder ser manuseada e instrumentalizada “como recurso e como arma para afirmar identidade, dignidade e poder diante de Estados nacionais ou da comunidade internacional” (CUNHA, 2009. p. 373).

Da mesma forma, “as armas dos inimigos” trazidas pela outra “cultura” (a sociedade abrangente) na forma de todo um vocabulário (“desenvolvimento”, “sustentável”, “ecológico”, “preservação”, “biodiversidade”, etc.) etnorreferenciado e socialmente imposto, são antropofagizadas e, ato contínuo, usadas como “arma” dos minoritários contra a “cultura” da sociedade abrangente. Fenômeno parecido se dá nos caso envolvendo os *Mbyá-Guarani*, indigenistas, pesquisadores, ambientalistas, administradores públicos, comunidades locais e especuladores imobiliários, atores presentes no caso de sobreposição entre a TI Itapuã e o Parque Estadual de Itapuã (P. Itapuã). O caso enfrenta um contexto socioambiental conflitante no que tange à retomada de terras tradicionalmente ocupadas sobreposta a uma UC de proteção integral. Em 2008, o mesmo GT designado a realizar estudos de identificação e delimitação da TI Ponta da Formiga, realizou estudos no P. Itapuã. Os trabalhos de campo no Parque exigiram visitas acompanhadas por especialistas indígenas às áreas “tangíveis e intangíveis” da UC.

Cabe salientar que a criação do P. Itapuã carrega em seu histórico de efetivação um marco emblemático para o movimento ambientalista no RS, onde se destaca a Comissão de Luta Pela Efetivação do Parque Estadual de Itapuã (CLEPEI)⁶, ONG que teve forte atuação na redução dos impactos de atividades econômicas e ocupações ilegais sobre a área que visavam desde a extração de granito rosa até a caça ilegal de espécies da fauna, sensibilizando a população e as autoridades

⁶ Participantes: Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN), Fundação Pró-Natureza (FUNATURA), Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), Diretório Acadêmico do Instituto de Biociências da UFRGS (DAIB) e Diretório Acadêmico dos Estudantes de Geologia UFRGS (DAEG).

quanto à importância ecológica da área e à necessidade da criação do Parque de Itapuã (COELHO-DE-SOUZA *et al.*, 2009).

Entretanto, os *Mbya* moravam na área onde se criou o Parque de Itapuã (PI) até a década de 1970 (COMANDULLI, 2008). Com o intuito de retornar às terras tradicionalmente ocupadas, uma comunidade *Mbya* ocupou uma área na região, no ano de 2000, retomando com mais força a reivindicação sobre as terras que correspondem ao PI. Nessa época, receberam do estado do RS/ Gabinete de Reforma Agrária - por intermédio do Conselho Estadual dos Povos Indígenas (CEPI) - a cedência de uma área próxima para residir pelo prazo de 10 anos⁷ (COMANDULLI, 2008).

Sendo o Parque de Itapuã de grande importância ecológica, social e até mesmo estratégica em função do fluxo turístico que gera para a vila de Itapuã, muitos têm sido os conflitos relacionados à retomada dessa área pelos *Mbyá*. Nesse embate de sobreposição existe a mobilização de diferenças de pontos de vista e opiniões complexas. Alguns ambientalistas, mais especialmente àqueles ligados ao histórico de criação do PI, são contra os indígenas no interior do Parque, deslegitimando qualquer reivindicação de demarcação de TI naquela área.

Há ainda moradores da vila de Itapuã que já incorporaram a ideia do Parque assumindo e respeitando a área enquanto tal. Por outro lado, há moradores que têm receio dos ambientalistas, pois foram expulsos da área do parque quando da sua criação, mas também são totalmente contra os índios, pois não admitem que os “índios” tenham mais direitos que eles, no sentido de retornarem a viver onde hoje é um parque. Assim, a comunidade da vila de Itapuã se sente duplamente excluída nesse processo, contribuindo para o acirramento dos moradores da vila e os indígenas. Ainda estão neste jogo de tensões a Prefeitura de Viamão, a SEMA⁸, a FUNAI e o IBAMA/ICMBio⁹, sendo muitos os interesses envolvidos. O desfecho dessa trama ainda está por vir, visto que a demanda indígena sobre a área onde se localiza o PI está oficializada junto à FUNAI, cabendo, até o presente, aguardar o parecer da análise do Relatório Circunstanciado apresentado pelo grupo técnico.

O caso ora exposto aproxima, ainda que minimamente, características de inúmeras situações relacionadas à sobreposição de TIs e UCs, estando no âmago dessa discussão questões muito mais complexas que apenas o interesse de diferentes grupos humanos sobre o mesmo espaço territorial. A próxima seção dá continuidade a essa discussão, expondo outros aspectos que compõem esse jogo.

Da operação plástica “sustentável” ao revigoramento “desenvolvimentista” e a questão das sobreposições entre TIs e UCs

O tema da invenção e consolidação do discurso da “sustentabilidade” passa a ser mundialmente reconhecido a partir da 2ª Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92). Zhouri e Laschefski (2010 p. 13) reconhecem que, a despeito do seu viés liberal-conservador, a perspectiva política consolidada na Rio-92 permitiu uma reorientação do modelo vigente de desenvolvimento, incluindo o “paradigma da participação na gestão ambiental e social

⁷ Local da aldeia Pindó Mirim. Período de cedência: 12/2002 até 12/2012 (COMANDULLI, 2008).

⁸ Secretaria Estadual do Meio Ambiente.

⁹ Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

como objetivos de conciliar os interesses econômicos, ambientais e sociais”. É desta fase em diante que emergem as “ações de prevenção de impactos ambientais” ou “adoção de medidas de mitigação e de compensação para danos ambientais” (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010. p. 13). Na esteira desse processo, políticas públicas e parcerias com cooperação técnica e financeira internacional se consolidaram como prática recorrente¹⁰. Ocorre que, na visão crítica dos mesmos autores, em meio a tentativas de conciliar o ambiental e o social, as possíveis mudanças de concepções silenciaram e perderam espaço quanto à possibilidade de “reestruturação de uma sociedade urbano-industrial-capitalista”, bem como reivindicações sociais resistentes ao modelo dominante de desenvolvimento (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 13).

De fato, assiste-se hoje a uma verdadeira “ditadura da sustentabilidade”. Além da imposição de todo um léxico obrigatório, deparamo-nos a todo instante com uma cansativa retórica tautológica contida em frases do tipo “contribuir para a promoção do desenvolvimento rural sustentável na potencialização do uso sustentável dos recursos naturais” (BRASIL, 2004). Tal como já ocorria com a categoria “desenvolvimento”, camisa de força que aprisionou pensamentos subversivos à ordem estabelecida durante 40 anos, permanece agora a impossibilidade de um olhar crítico feito fora da referência à “sustentabilidade”. Disto resulta que, a despeito da retórica “participativa”, “dialógica” e “democrática” que então se instala nos discursos oficiais de agências internacionais, instituições financeiras, empresas, órgãos governamentais e ONGs, o novo paradigma do “desenvolvimento sustentável” não eliminou, muito pelo contrário, em muitos casos recrudescer e potencializou, a conflagração de inúmeros conflitos (sejam eles qualificados como agrários, socioambientais, ambientais, sociais ou rurais) ao redor do planeta e, em particular, no Brasil.

Ao acoplar o adjetivo “sustentável” ao substantivo “desenvolvimento”, a expressão resultante ganhou conotação próxima a que tinha no passado a ideia de “progresso”: desenvolvimento sustentável passou a ser algo positivo, desejável em si, um melhoramento em si. Aliás, tal noção possui um viés tão universalizante e etnocêntrico que não nos contentamos mais em querê-lo para todas as populações e grupos culturalmente diferenciados do planeta que vivam no presente, visto que, como sentencia o Nosso Futuro Comum (BRUNDTLAND, 1987), agora temos a arrogância de pretender saber quais seriam as “necessidades das futuras gerações”, ou seja, das pessoas que ainda não nasceram.

A consequência mais direta deste processo, e que nos interessa aqui, pois se relaciona com o caso apresentado a seguir, foi a de que antigos e novos projetos de infraestrutura, preservação e produção agropecuária puderam ser mais uma vez socialmente legitimados como imprescindíveis ao desenvolvimento do país. O que antes havia passado a ser amplamente questionável (por exemplo, retirar centenas ou milhares de famílias do lugar onde vivem para a construção de hidrelétricas; destruir milhões de hectares de floresta para extrair madeira, minério de ferro, bauxita, urânio) voltou a ser visto como inexorável diante dos desafios para o nosso “crescimento econômico”. Afinal, está mais do que evidente que, nos dias de hoje, a premissa básica dominante subjacente à ideia de desenvolvimento que imperava antes do advento da “sustentabilidade” pouco mudou em termos qualitativos: trata-se, em última instância, de “acelerar” o crescimento econômico a partir do aumento

¹⁰ Exemplo foi o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), que no Brasil apoiou projetos para “povos indígenas e ecossistemas de valor global” em um contexto de “política internacional do desmatamento da Amazônia” (HURRELL, 1992 *apud* BARRETTO-FILHO; CORREIA, 2009. p. 9).

permanente das taxas de consumo e produção (sejam ambos oriundos dos setores primário, secundário ou terciário, destinados ao mercado interno ou à exportação).

A diferença agora é que, para minimizar os “custos sociais e ambientais” deste modelo de desenvolvimento, começaram a ser paulatinamente criados, já na década de 1990, como lembram Zhouri e Laschefski (2010), uma série de mecanismos “compensatórios”, “mitigatórios” ou “certificatórios” que visam minimizar ou mesmo camuflar possíveis “impactos” deletérios aos recursos naturais e às populações atingidas¹¹. Ao mesmo tempo, visando diminuir tensões sociais provocadas por diversos tipos de empreendimentos, sobrevieram instrumentos “participativos” de “negociação”, “busca de consenso” e “resolução de conflitos”. Aliás, qualquer semelhança com estratégias de “pacificação” e “amansamento” de etnias indígenas tidas como “brabas” e avessas à “assimilação” branca, não seria mero acaso. Ademais, o uso destes instrumentos, a despeito de suas possíveis boas intenções, está, na maioria dos casos, condicionado ao objetivo primeiro e fundamental, a saber: garantir a construção de determinada barragem, mina, rodovia, porto, criação de UC ou projeto agropecuário voltado à produção de biodiesel, celulose, pecuária, soja, carcinocultura, etc. A ideia de que, através do diálogo e negociação, “todos ganham”, presente em várias metodologias de resolução de conflitos, vai até este ponto, ou seja, a realização do “projeto” em questão é tida como pressuposto, portanto, inquestionável. Dito de forma direta: na busca pelo “consenso” tudo poderá ser “negociado”, menos a abdicação do intuito de realizar o empreendimento em questão.

Apesar de já utilizada na década de 1990, este contexto de revigoração desenvolvimentista fez com que a criação de UC de proteção integral passasse a ser uma das principais formas de “compensação” e “mitigação” adotadas como contrapartida às consequências sociais e ambientais, como as causadas pelas obras dos PACs¹². Aliás, não poucos ambientalistas preocupados estritamente com a redução da biodiversidade, preservação de ecossistemas, proteção às espécies ameaçadas de extinção e aos “paraísos ecológicos” (em termos cênicos e paisagísticos) passaram a apoiar ou simplesmente calar-se diante da execução de grandes projetos agropecuários e de infraestrutura. Isto, porque tais obras estariam, indiretamente, garantindo recursos financeiros (via transferências vindas dos processos de “compensação ambiental”) a serem, por lei, destinados às UCs de uso indireto e, mesmo, como veremos a seguir numa das áreas reivindicadas pelos *Mbyá-Guarani*, à criação de nova UC.

A *tekoá Anhetenguá*, localizada no bairro da Lomba do Pinheiro, na zona sul de Porto Alegre, foi uma das primeiras *tekoá Mbyá* a estabelecer-se oficialmente na RMPA, a partir da década de 1980. Trata-se de uma área adquirida por meio de doação da extinta Associação Nacional de Apoio ao Índio (ANAI/RS). Com cerca de dez hectares, a *tekoá Anhetenguá* se encontra no sopé da face norte/nordeste do Morro São Pedro (M. São Pedro) (30°8'28.23"S/51° 5'25.86" O) (SILVA *et al.*, 2008).

O M. São Pedro, com 298 metros de altitude, está localizado na interface do bairro Restinga com o Eixo de Integração Lomba do Pinheiro-Restinga, na porção sudeste do município do Porto Alegre. O Morro faz parte de um complexo de picos incluindo o Morro das Quirinas, compondo uma amostra

¹¹ Considerando que, na maioria das vezes, as medidas compensatórias propõem o revigoração de infraestruturas básicas, como escolas, postos de saúde, recuperação de áreas degradadas, alternativas econômicas locais, compra de terras para reassentamento das populações atingidas, suprindo o papel do Estado.

¹² Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

da modelada paisagem porto-alegrense, composta por morros graníticos, pertencente ao Escudo Sul Riograndense, recortada pelo lago Guaíba, pelas terras baixas ao norte e terras baixas entre os morros isolados (OLIVEIRA, 2005). Como um importante divisor de águas das bacias dos arroios Salso e Lami, o M. São Pedro possui uma área de aproximadamente 1.511 ha, sendo 972 ha (64%) de mata de 539 ha (36%) de campos naturais. Este é um dos cinco morros graníticos de Porto Alegre em melhor estado de conservação da fauna e flora originais (DUARTE; LIESENFELD, 2003, *apud* OLIVEIRA, 2005). Conforme Sammarco e Printes (2004), o M. São Pedro possui a maior extensão de florestas do município, abrigando as últimas espécies de bugio-ruivo (*Alouatta fusca*) na região. Este primata está incluído na lista da fauna brasileira ameaçada de extinção (MARQUES, 2003).

Em função do aumento da densidade demográfica nos últimos anos na zona sul de Porto Alegre, o M. São Pedro tem sido alvo de grande interesse para preservação, estando esta demanda, atualmente, atrelada ao Programa Integrado Socioambiental (PIS)¹³, que teve origem nas discussões do III Congresso da Cidade, em 2000. Na ocasião, o tratamento de esgoto da zona sul foi eleito como prioridade da década, situação que demanda diversas obras de impacto na cidade.

De acordo com a resolução 002/96 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) (BRASIL, 1996), que dispõe sobre a reparação dos danos causados na destruição de florestas e ecossistemas, o licenciamento ambiental, fundamentado no EIA/RIMA¹⁴, encontra-se como requisito a obrigatoriedade da criação de uma UC de proteção integral, sendo o investimento não inferior a 0,5% do total da obra. Sob mesmo teor está a resolução 001/2000 do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) (RIO GRANDE DO SUL, 2000) e, ainda, o Sistema Nacional de Unidade de Conservação (BRASIL, 2000), em seu artigo 36.

Neste caso, a área escolhida para implementação da UC é o M. São Pedro, que, para além da integridade ambiental que possui, abriga as nascentes do arroio do Salso, importante fonte hídrica da cidade. O segundo semestre de 2010 foi marcado por esse debate, onde os técnicos da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM), responsáveis pela finalização dos estudos para criação da UC, que se estendem desde 2003, trouxeram à tona o assunto por meio de reuniões e seminário. Após anos em discussão, a rapidez com que está sendo conduzida a implementação da UC está relacionada com a necessidade da liberação do recurso destinado à mesma, prestes a expirar.

Os debates travados nos dois encontros acima mencionados se centraram em comunicar e informar aos interessados e moradores do entorno do M. São Pedro os encaminhamentos para a implementação da UC, cogitada até o presente como Refúgio da Vida Silvestre¹⁵. Nas reuniões e seminários também estavam presentes representantes de instituições, como a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA), núcleos de pesquisa da UFRGS e lideranças indígenas, que manifestaram suas impressões sobre o caso, evidenciando emergentes conflitos de ordem territorial.

No caso dos *Mbyá*, os limites da futura UC se aproximam dos limites da *tekoá Anhetenguá*. Apesar dos técnicos alegarem redução do perímetro da UC, justamente com o intuito de minimizar

¹³ Coordenado pelo Departamento de Água e Esgoto de Porto Alegre (DMAE), com participação de secretarias e departamentos municipais, UFRGS e Fundação Zoobotânica do RS, o PIS visa integrar ações sobre a qualidade da água estendendo o sistema de tratamento de esgoto para a zona sul de Porto Alegre (OLIVEIRA, 2005).

¹⁴ Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental

¹⁵ “O Refúgio da Vida Silvestre tem como objetivo proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória” (BRASIL, 2000, Art. 13).

possíveis conflitos, existe uma constante circulação indígena nas matas do M. São Pedro seja para coleta vegetal ou para caça¹⁶. O M. São Pedro representa uma extensão da aldeia, onde recursos da floresta são permanentemente acessados. Ainda que sob a ilegalidade de adentrarem em áreas de particulares, as coletas são feitas na invisibilidade ou com consentimento da vizinhança. A criação de uma UC de proteção integral no M. São Pedro, que desconsidera a presença indígena, certamente aumentará os conflitos socioambientais desta ordem. A definição da categoria de UC no M. São Pedro ainda está em aberto, sendo um avanço, se comparado com casos semelhantes, estarem ocorrendo diálogos, ou, pelo menos, o processo está ocorrendo sem ignorar a presença indígena no debate.

Ainda que o problema das sobreposições entre TIs e UCs não seja um tema novo, atualmente tem adquirido importância, enquanto questão social relevante, cada vez maior¹⁷. Como perceberam Ricardo e Macedo (2004 p. 7), não se trata apenas de uma sobreposição física, geográfica e jurídica (visto que TIs e UCs seguem uma normatização legal diferente), mas muito mais profunda, configurando-se como “um exemplo emblemático de sobreposição de valores, tradições e concepções”. Como buscamos mostrar para os casos aqui descritos, os desencontros e conflitos daí advindos não se restringem às regiões distantes do mundo ocidental, mas se estendem para bem próximo do coração deste mesmo mundo: o ambiente da metrópole, das cidades e núcleos urbanos.

Atualmente, no Brasil as TIs ocupam cerca de 12,7% do território nacional, sendo que 98,6% estão localizadas na Amazônia Legal (AL). As demais regiões do país abrigam 1,4% das TIs reconhecidas (FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, 2011), e nessa porção se concentra 40% da população indígena do país (RICARDO; RICARDO, 2006). Como consequência, as pressões de diversas ordens sobre etnias indígenas que vivem nestas áreas são, via de regra, ainda maiores/piiores que nas demais que habitam TIs na região da AL.

Não é de hoje que as TIs têm sido consideradas pelo senso comum como antítese ao desenvolvimento (seja ele tido como “sustentável” ou não). Um dos argumentos mais repetidos se refere ao fato de que os territórios que ocupam seriam enormes extensões de terra sem qualquer ocupação econômica produtiva. Além disso, este suposto “monopólio da terra” por parte dos povos indígenas estaria inviabilizando programas de titulação de terras públicas para inúmeros agricultores e trabalhadores rurais (OLIVEIRA, 1998), situação que estaria gerando inúmeras situações conflituosas entre estes últimos e etnias indígenas. Não faltam também afirmações ufanistas e xenofóbicas relacionadas à ideia de que estaríamos, ao “dar terras para índios”, semeando o surgimento dentro de nosso país de novas “nações indígenas” que, num determinado momento, reivindicariam sua independência.

Por fim, há ainda o argumento de que “índios” (referido exatamente assim, na sua acepção mais genérica e neutralizadora) não teriam a devida competência para gerir recursos naturais e, portanto, para garantir a preservação de “nossa” biodiversidade (OLMOS *et al.*, 2001; MILANO, 2004; DOUROJEANNI; PÁDUA, 2001). No entanto, são desconsideradas as motivações dessas ocupações que, ao invés de serem produtivas nas lógicas de mercado modernas, destinam-se à produção e reprodução de múltiplas formas de relação com o ambiente. Desde as práticas e crenças associadas

¹⁶ Essa circulação para coleta de fibras vegetais também é feita pelos Kaingang e Charrua que habitam aldeias próximas ao M. São Pedro. As fibras são usadas para a confecção de artesanatos, principal fonte de renda.

¹⁷ Atualmente, no Brasil estão registrados 55 casos de sobreposição, somando cerca de 13 milhões de hectares sobrepostos (RICARDO, 2004).

a culturas específicas, bem como rituais e festejos, os quais balizam e mantêm vivas estruturas socioculturais. Tais práticas contribuem para a conservação do conjunto de paisagens características dos biomas brasileiros, resguardando processos naturais de funcionamento dos ecossistemas, recursos hídricos, a regulação do clima, dentre outros serviços ambientais.

Obviamente que os povos indígenas não constituem bons selvagens amantes da natureza ou bons samaritanos do meio ambiente. Porém, o fato é que, a despeito de todas as pressões, violações e invasões de que são vítimas, as TIs foram reconhecidas como Áreas Protegidas (APs) pelo Decreto 5.758/2006, que instituiu o Plano Nacional de Áreas Protegidas - PNAP (BRASIL, 2006), juntamente como as Reservas Legais e Áreas de Preservação Permanente e os Territórios Quilombolas (TQ). As TIs e/ou áreas de uso tradicional têm demonstrado extrema relevância em estratégias de conservação da biodiversidade, barrando e impedindo desmatamentos, grandes projetos de desenvolvimento que beneficiariam crescimento urbano sem controle e ocupações irregulares (VILLAS-BÔAS, 2004; LADEIRA, 2004; RYLANDS; BRANDON, 2005).

Chama atenção a “dubiedade” do Estado que, ao mesmo tempo em que garante direitos aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, pela CF 1988 e por meio de legislação infraconstitucional, por vezes colocando-se como “mediador e ao lado das populações atingidas”, também lança mão de “políticas conservacionistas autocráticas”, acirrando conflitos socioambientais (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 17). Assim, a incompreensão, desrespeito, ou mesmo a desconsideração da sociedade abrangente para com os povos indígenas os têm submetido a variados conflitos.

Acsehrad (2005, p. 18), em sua análise sobre conflitos de ordem socioambiental, considera que, para além dos “paradigmas evolucionistas e economicistas”, mas sob a perspectiva das ciências sociais críticas, a sociedade e seu ambiente são inseparáveis, pois se pensa um “mundo material socializado e dotado de significados”. O ambiente e os objetos que o constituem são dotados de significados culturais e históricos. Assim, o uso que as sociedades fazem de seu ambiente, para além de satisfazer necessidades, refletem os significados que estas projetam para o mundo (ASCELRAD, 2005).

Desse modo, os conflitos são inseparáveis da existência humana, pois emergem de “figuras sociais que apresentam lógicas próprias de apropriação do meio” que podem ser desde usos tradicionais indígenas, camponeses, a empresas “agroexportadoras, empreendimentos industriais, capitais especulativos, etc.” (ASCELRAD, 2005, p. 15-16). Os conflitos socioambientais espelham as tensões existentes no processo de reprodução de modelos de desenvolvimento, pois “as lutas por recursos ambientais são lutas por sentidos culturais” (ASCELRAD, 2005, p. 19).

Nos casos ilustrados aqui apresentados, os conflitos ocorrem diretamente entre “grupos hegemônicos da sociedade urbano-industrial-capitalista e os grupos chamados tradicionais” (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 23). Os primeiros, imersos no progresso tecnológico, dependentes de equipamentos (rodovias, portos, hidrelétricas, etc.), diferenciam-se dos segundos, cuja relação com o espaço depende basicamente das características ecológicas que o meio ambiente apresenta, sendo essa relação a garantia da reprodução sociocultural de modos de vida particulares, alheios ao anterior. Para estes grupos, a “subsistência estaria associada aos recursos do ambiente, por meio de relações mais diretas com os mesmos” (HANAZAKI *et al.*, 2010, p. 92).

Os conflitos socioambientais enfrentados pelos indígenas, como os casos apresentados dos *Mbyá* no RS, evidenciam as disputas de poder que estão em jogo e que acabam por retroalimentar os conflitos existentes. Percebe-se que os conflitos ambientais territoriais¹⁸ são marcantes no contexto da situação dos *Mbyá* no RS. De acordo com Zhouri e Laschefski (2010, p. 17) estes conflitos “surgem de distintas práticas de apropriação técnica, social e cultural do mundo material”. Essas diferentes visões de perceber, valorizar, usufruir, classificar e até mesmo nomear o espaço, entram em choque constantemente, visto que os planejamentos partem da visão de uma cultura dominante, pois o mecanismo do Estado nacional adota as posições e os valores da sociedade hegemônica abrangente.

Por meio dos três casos relatados se percebe que os conflitos socioambientais fazem parte das dinâmicas socioespaciais de um território. Entretanto, em um contexto em que territorialidades se sobrepõem, é preciso atentar para as contradições relativas ao momento em que se consolida determinado conflito, pois tudo depende do caráter circunstancial que move o debate, daquilo que está em jogo no momento, quem são os atores que participam das discussões, como e com quem são feitas as alianças (GERHARDT, 2008). A tendência é que os debates se transformem à medida que, com o tempo, as pessoas que conduzem esses debates também mudam em termos de convicções, posições, perspectivas e entendimentos sobre determinado assunto gerador do conflito.

Em se tratando de conflitos de ordem territorial é extremamente difícil lidar com o estabelecimento de consensos, visto estarem em jogo “racionalidades distintas” entre “modos diferenciados de apropriação do meio [...] e de existência, que colocam em questão o próprio conceito de desenvolvimento” (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 26). Os conflitos “expressam a luta pela autonomia de grupos que resistem ao modelo de sociedade urbano-industrial e às instituições reguladoras do Estado moderno” (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 26). Certamente, os casos expostos anteriormente ilustram minimamente os conflitos em que estão submetidas minorias étnicas brasileiras.

Pensar em resoluções para os conflitos socioambientais é extremamente difícil, pois complexas divergências estão em jogo. Little (2001, p. 119) salienta que no “campo de ação política” se tenta amenizá-los “por meio da implementação de políticas públicas e diversas estratégias e táticas políticas”, e é nessa conjuntura que mais consciente seria falarmos em “tratamento dos conflitos socioambientais” (LITTLE, 2001, p. 119), cujo processo, lento na maioria das vezes, exige outras parcerias para além daquelas diretamente envolvidas no conflito. A questão que fica é como e quem vai estabelecê-las, situação que, para ter êxito, exige maior articulação entre as distintas instituições.

Os casos esboçados anteriormente ilustram situações que, para serem enfrentadas, precisarão priorizar diálogos interinstitucionais, que conduzam a ações de mediação, embora, juridicamente, ainda não existam instrumentos legais que possam resolver o dilema das sobreposições (HANAZAKI, 2010). No contexto atual em que as TIs são reconhecidas como APs, novos cenários na mediação desses conflitos podem emergir. Conforme Barretto-Filho e Correia (2009), apesar da função primordial das TIs não ser a preservação de áreas naturais, aos moldes do SNUC (BRASIL, 2000), mas sim salvaguardar modos de vida e culturas de grupos étnicos, o reconhecimento das TIs como APs seria uma tentativa de integrar a gestão de diferentes tipos de espaços legalmente protegidos no Brasil, ainda que com propósitos diferentes. O reconhecimento das TIs como APs traz, de certa forma, uma

¹⁸ Zhouri e Laschefski (2010, p. 18-26) classificam os conflitos socioambientais como distributivos, espaciais e territoriais.

flexibilização dos direitos territoriais indígenas cujos efeitos (positivos ou negativos) ainda precisarão ser mais investigados.

Na perspectiva desse diálogo está a emergente Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas (PNGATI)¹⁹, processo que se inscreve no marco atual da proteção e promoção dos direitos indígenas, que incluem a posse plena e permanente das terras que ocupam e o usufruto exclusivo das riquezas naturais dessas áreas, assim como garantia da manutenção da cultura e do bem-estar desses povos.²⁰ A PNGATI busca aproximar e articular demandas indígenas, indigenistas, ambientalistas, socioambientalistas, governo e cooperação técnica e científica, talvez contribuindo como um primeiro instrumento legal para mediar o diálogo entre esses grupos. Dentre os objetivos específicos da PNGATI está a promoção da interface e a integração das TIs com UCs e outras áreas protegidas, considerando instrumentos legais nacionais e internacionais relacionados à gestão territorial e ambiental da diversidade biológica e sociocultural brasileira, como os corredores ecológicos, mosaicos de áreas protegidas e reservas da biosfera; envolver os indígenas na elaboração e implementação de planos de administração conjunta de áreas de dupla afetação entre TIs e UCs; garantia da participação indígena na gestão de UCs localizadas no entorno de TIs, entre outros (FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, 2012). Trata-se de uma iniciativa pioneira que busca institucionalizar maior articulação e interação entre os órgãos governamentais como a FUNAI/MJ e MMA, responsáveis por atender as demandas indígenas.

Dentre os marcos legais que balizaram e fundamentaram a construção da PNGATI estão: CF de 1988 (artigos 225, 231 e 232), decreto 1141/94, decreto 5758/06 (PNAP), decreto 6040/07 (PNPCT), decreto 6101/07 (Atribuições MMA para trabalhar com o meio ambiente nas TIs), portaria 276/08 (cria GTI PNGATI), a Convenção 169 da OIT (Dec. 5051/04), a Convenção da Diversidade Biológica (CDB) (assinada durante a Eco-92 e ratificada em 1994) e a portaria 434/09 (amplia o escopo GTI – PNGATI), utilizando como base o novo projeto de lei “Estatuto dos Povos Indígenas” (2009). Esse conjunto de instrumentos legais evidencia o esforço de sistematizar uma política pública nacional que formalize mecanismos para lidar com as problemáticas relacionadas ao meio ambiente nas TIs, possibilitando a contenção de ameaças internas e externas a esses espaços, bem como oportunidades para transição de atividades econômicas que beneficiem os coletivos indígenas em suas terras.

Ainda que muito questionado quanto ao teor de uma abordagem inclinada ao atendimento de realidades indígenas somente em contexto territorial amazônico, o processo de construção da Minuta de Decreto da PNGATI se deu a partir de consultas públicas que se realizaram nas cinco regiões do país. O “Documento de Apoio para as Consultas Regionais” (MJ e MMA, 2009), que precedeu à Minuta, mostrou, em seus objetivos específicos, possibilidades de articulações entre órgãos ambientais e indigenistas, apontando para horizontes antes impensáveis em relação aos conflitos de sobreposição territorial entre APs. Em linhas gerais, os objetivos específicos desse Documento e o processo de

¹⁹ Em 2008, formou-se um Grupo de Trabalho Interministerial – GTI (Ministério do Meio Ambiente/ MMA, Fundação Nacional do Índio/FUNAI e Ministério da Justiça/MJ) com a finalidade elaborar uma proposta de Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI). Entre dezembro de 2008 e junho de 2010, lideranças de povos indígenas das cinco regiões brasileiras foram consultadas sobre o planejamento e formulação do PNGATI. Os resultados destas consultas foram sistematizados e enviados à Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) e, posteriormente, à Casa Civil em formato de Minuta de Decreto. A expectativa é que a PNGATI seja promulgada ainda no mandato da presidenta Dilma Rousseff.

²⁰ Conforme diretrizes do Grupo de Trabalho Interministerial – GTI (Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Justiça), disponível: <http://sites.google.com/site/pngati/>.

construção da Minuta de Decreto da PNGATI trouxeram expectativas quanto à implementação de uma política pública nacional que trate da gestão territorial e ambiental das TIs de modo integrado compartilhado com outras APs.

Dada a complexidade expressa em sociedades contemporâneas, o Estado, como gestor do território, estrategicamente descentraliza seu poder, dando espaço para novos tipos de gestão a fim de facilitar o ordenamento territorial. Sob análise da questão indígena no Brasil, a PNGATI se mostra como um desses instrumentos, pondo à prova a necessidade de um “diálogo intercientífico” entre “povos indígenas e sociedade dominante brasileira” com vistas ao estabelecimento de relações menos assimétricas (LITTLE, 2002, p. 43). É na interface entre visões de mundo e de relações interculturais que a PNGATI pode vir a ser compreendida, quiçá contribuindo para o fortalecimento dos direitos territoriais indígenas já garantidos frente ao revigoração de propostas desenvolvimentistas do atual Governo brasileiro.

Agradecimentos

Ao CNPq pelo financiamento concedido ao Projeto “Territorialidades Tradicionais e de Unidades de Conservação no Rio Grande do Sul: contribuição da Etnoconservação para gestão compartilhada” (CNPq 483345/2010-5), do qual este trabalho é parte integrante.

CONTEMPORARY SOCIO-ENVIRONMENTAL CONFLICTS AND THE STRENGTHENING OF “DEVELOPMENTALISM”: DILEMMAS INVOLVING THE SUPERIMPOSITION OF INDIAN LANDS AND CONSERVATION UNITS IN THE METROPOLITAN REGION OF PORTO ALEGRE

ABSTRACT

Contemporary socio-environmental disputes have raised questions of what is understood by, and what is wanted in relation to, development. These issues can also be at variance with the statutory rights of ethnic minorities. Considering that the core of many socio-environmental conflicts is the establishment of a model of a homogenized society, this paper intends to analyse the disputes that underlie cases of socio-environmental conflicts over land. It considers cases of overlapping Indian Territories (ITs) (*Mbyá-Guarani*) and Conservation Units (CUs), located in the confluence of the Guaíba Lake and Patos Lagoon in the state of Rio Grande do Sul, Brazil. Disputes related to the superimposition of ITs and CUs are investigated to analyze these conflicts, which emerge from different perceptions and appropriation of environmental resources. Using these investigations it is intended to put together initiatives which can increase the opportunities for mediation between indigenist policies and environmentalists.

Key-words: Developmentalism. Socio-environmental. Environmentalism. Indigenism.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, H. (Org.). *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2005.
- BARRETTO-FILHO, H. Notas para uma história social das áreas de proteção integral no Brasil. In: RICARDO, F. (Org.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.
- BARRETTO-FILHO, H.; CORREIA, C. *Gestão ambiental e/ou territorial de/em terras indígenas: subsídios para a construção da PNGATI conforme Portaria Interministerial 276/2008*. Brasília: MMA e FUNAI, 2009. Disponível em: <http://sites.google.com/site/pngati/> Acesso em: 25 set. 2011.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição Federal*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 12 mai. 2012.
- BRASIL. *Resolução CONAMA nº 002, de 18 de abril de 1996*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 1996.
- BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Brasília, DF: Senado Federal, 2000.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural*. Brasília, DF: SAF; Dater, 2004.
- BRASIL. *Decreto Federal nº 5.758, de 13 de abril de 2006*. Brasília, DF: Senado Federal, 2006.
- BRUNDTLAND, G. H. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1987.
- COELHO-DE-SOUZA, G.; PRINTES, R.; COMANDULLI, C.; DENARDI, M.; ALMEIDA, F.; BAPTISTA, M. M.; HAASE, A.; KUBO, R.R. Itapuã dos Farrapos, dos índios e de todos nós: sobreposição entre terras Mbya-Guarani e unidades de conservação em território transfronteiriço. In: VIII Reunião de Antropologia do Mercosul, Buenos Aires. *Anais...* 2009.
- COMANDULLI, C. S. *Proteccionists and the Guarani: the Village that did not Exist*. Socioenvironmental Conflict in Southern Brazil. 2008. Dissertação (Mestrado em Antropologia) - Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Ecologia do Desenvolvimento, University College, London, 2008.
- CUNHA, M. C. *Cultura com aspas e outros ensaios*. São Paulo: Cosac Naify, 2009.
- DIEGUES, A. C. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- DOUROJEANNI, M.; PÁDUA, M. T. J. *Biodiversidade: a hora decisiva*. Curitiba: UFPR, 2001.
- DUPAS, G. *O mito do progresso*. São Paulo: UNESP, 2006.
- FUNDAÇÃO Nacional do Índio. Diretoria de Assuntos Fundiários. *Sistema de Terras Indígenas*. Brasília, DF, 2011. Disponível em: www.funai.gov.br Acesso em: 05 jul. 2011.
- FUNDAÇÃO Nacional do Índio. Minuta do Decreto Federal. *Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: www.funai.gov.br Acesso em: 10 jan. 2012.
- GARLET, I. J. *Mobilidade Mbya: história e significação*. 1997. Dissertação (Mestrado em História) - Programa de Pós-Graduação em História, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1997.
- GERHARDT, C. *Pesquisadores, populações locais e áreas protegidas: entre a instabilidade dos “lados” e a multiplicidade estrutural das “posições”*. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas ao Mundo Rural) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas ao Mundo Rural, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.
- GRAZIANO DA SILVA, J. *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- HANAZAKI, N.; GANDOLFO, E. S.; BENDER, M. G.; GIRALDI, M.; MOURA, E. A. de; COELHO-DE-SOUZA, G.; PRINTES, R. B.; DENARDI, M.; KUBO, R. R. Conservação biológica e valorização sócio-cultural: explorando conexões entre a biodiversidade e a sociodiversidade. In: ALVES, A. G. C.; SOUTO, F. J. B.; PERONI, N. (Orgs.). *Etnoecologia em perspectiva: natureza, cultura e conservação*. Recife: Nupeea, 2010.

- LADEIRA, M. I. *Espaço geográfico Guarani-Mbya: significado, constituição e uso*. Maringá: Eduem; São Paulo: Edusp, 2008.
- _____. Terras Indígenas e Unidades de Conservação na Mata Atlântica: áreas protegidas? In: RICARDO, F. (Org.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.
- LATOUR, B. *Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica*. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.
- LIMA, A. C. de S. Povos indígenas no Brasil contemporâneo: de tutelados a “organizados”? In: SOUSA, C. N. I.; ALMEIDA, F. V. R.; LIMA, A. C. S.; MATOS, M. H. O. (Org.). *Povos Indígenas projetos de desenvolvimento II*. Brasília: Paralelo 15; Rio de Janeiro: Laced, 2010.
- LIMA, A. C. S.; BARROSO-HOFFMANN, M. (Org.). *Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista*. Rio de Janeiro: Contracapa/ LACED, 2002.
- LITTLE, P. E. Etnodesenvolvimento local: autonomia cultural na era do neoliberalismo global. *Tellus*, Campo Grande, vol. 2, n. 3, p. 33-52, 2002.
- _____. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e ação política. In: BURSZTYN, M. (Org.). *A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*. 1. ed. Brasília: Garamond, 2001.
- MARACCI, M. T. A apropriação de territórios para monocultura de eucalipto, impactos socioambientais e conflitos territoriais no Espírito Santo, Brasil. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10, 2005. *Anais eletrônicos...* São Paulo: USP, 2005. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egall10/Procesosambientales/Usoderecursos/26.pdf> Acesso em: 20 maio 2011.
- MARQUES, A. A. B. Primatas. In: FONTANA, C. S.; BENCK, G. A.; REIS, R. E. (Org.). *Livro vermelho da fauna ameaçada de extinção do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.
- MARTINS, J. S. Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano. São Paulo: Hucitec, 1997
- MIGUEL, L. A. Heterogeneidades do espaço rural da Região Metropolitana de Porto Alegre. In: VERDUM, R., BASSO, L. A.; SUERTEGARAY, D. M. A. (Org.). *Rio Grande do Sul: paisagens e territórios em transformação*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.
- MILANO, M. S. (Org.). *Unidades de conservação: atualidades e tendências*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2004.
- OLIVEIRA, G. J. *Desenvolvimento sustentável e a descentralização da gestão pública*. Estudo de Caso: Morro São Pedro, Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Monografia (Graduação em Geografia) – Depto de Geografia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.
- OLIVEIRA, J. P. Terras indígenas, economia de mercado e desenvolvimento rural. In: _____ (Org.). *Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998.
- OLMOS, F.; ALBUQUERQUE, J. L. B.; GALETTI, M.; MILANO, M. S.; CÂMARA, I. de G.; COIMBRA-FILHO, A. F.; PACHECO, J. F.; PENA, C. G.; FREITAS, T. R. O.; PIZO, M. A.; ALEIXO, A. Correção política e biodiversidade: a crescente ameaça das “populações tradicionais” à Mata Atlântica. In: ALBUQUERQUE, J. L. B.; CÂNDIDO JR., J. F.; ROSS, A. L. (Orgs.). *Ornitologia e conservação: das ciências às estratégias*. Tubarão: Unisul, 2001.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- RICARDO, B; RICARDO, F. (Ed). *Povos indígenas no Brasil: 2001/2005*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006.
- RICARDO, F. (Org.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.
- RICARDO, F.; MACEDO, V. Apresentação. In: RICARDO, F. (Org.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.
- RIO GRANDE DO SUL. *Resolução CONSEMA nº001, de 21 de janeiro 2000*. Porto Alegre: Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul, 2000.

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto Estadual* nº 46.519, de 22 de julho de 2009. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2009.

ROCHA, A. K. S. *Prevalência da síndrome metabólica no envelhecimento indígena*. Dissertação (Mestrado em Gerontologia Biomédica) - Programa de Pós-Graduação em Gerontologia Biomédica. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

RYLANDS, A. B.; BRANDON, K. *Unidades de conservação brasileiras*. Megadiversidade vol. 1, p. 27-35, 2005.

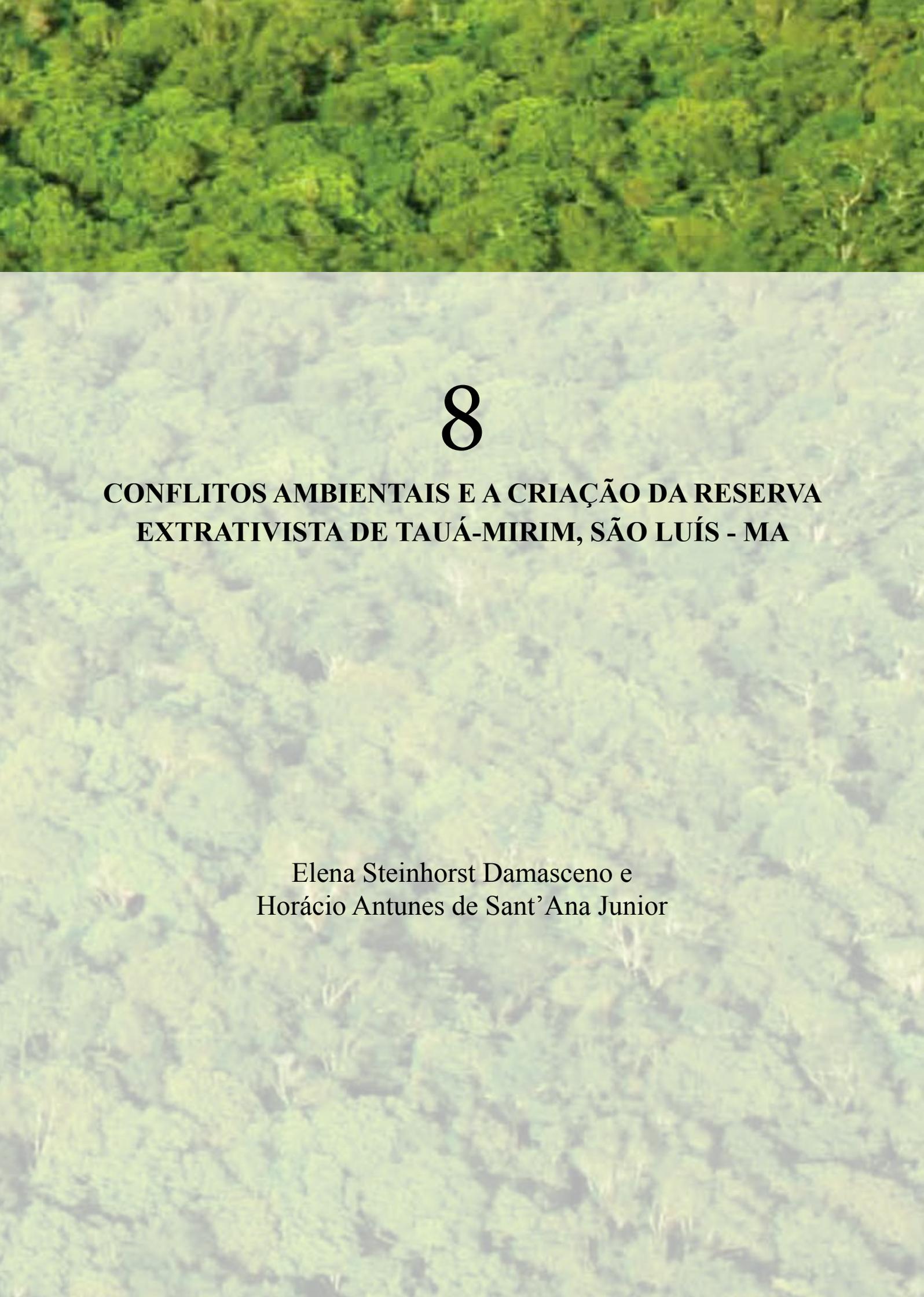
SANTILLI, J. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SARAMMARCO, Y. M., PRINTES, R. C. *Educação ambiental: vários olhares e várias práticas*. Porto Alegre: Mediação, 2004.

SILVA, S. B. da; TEMPASS, M. C.; PRADELLA, L. G. S.; PRATES, M. P.; ARNT, M. de A.; ROSA, P. C.; SALDANHA, J. R. P.; LINHARES, B. de F.; GOBBI, F. S. Coletivos indígenas em Porto Alegre e regiões limítrofes. In: GEHLEN, I.; SILVA, M. B.; SANTOS, S. R. (Orgs.). *Diversidade e proteção social: estudos das populações de Porto Alegre: afro-brasileiros; coletivos indígenas; crianças, adolescentes e adultos em situação de rua; remanescentes de quilombos*. Porto Alegre: Century, 2008.

STROHAECKER, T. M. A Urbanização no Rio Grande do Sul: uma análise preliminar. In: VERDUM, R.; BASSO, L. A.; SUERTEGARAY, D. M. A. 2004 (Org.). *Rio Grande do Sul: paisagens e territórios em transformação*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

VILLAS-BÔAS, A. Gestão e manejo em terras protegidas. In: RICARDO, F. (Org.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.
ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. (Org.). Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação. In: _____. *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte: UFMG, 2010.



8

CONFLITOS AMBIENTAIS E A CRIAÇÃO DA RESERVA EXTRATIVISTA DE TAUÁ-MIRIM, SÃO LUÍS - MA

Elena Steinhorst Damasceno e
Horácio Antunes de Sant'Ana Junior

CONFLITOS AMBIENTAIS E A CRIAÇÃO DA RESERVA EXTRATIVISTA DE TAUÁ-MIRIM, SÃO LUÍS - MA

Elena Steinhorst Damasceno¹ e Horácio Antunes de Sant’Ana Junior²

RESUMO

A solicitação de criação da Reserva Extrativista (RESEX) de Tauá-Mirim foi encaminhada ao IBAMA por associações de moradores de povoados da Zona Rural II de São Luís, Maranhão, no ano de 2003. As características para o pleito de uma RESEX –autoidentificação dos grupos sociais locais como “tradicionais” e condições naturais relativamente preservadas – foram reconhecidas por laudo socioeconômico oficial. Os procedimentos processuais de criação foram concluídos e aguardam no Ministério do Meio Ambiente uma decisão política do Governo Federal para sua efetivação. Há uma disputa territorial na Zona Rural II, pois o Governo Estadual pretende incorporá-la ao Distrito Industrial de São Luís, contrariando o Plano Diretor municipal e ameaçando de deslocamento os povoados ali localizados. Nesse contexto, configuram-se conflitos ambientais de caráter territorial, mas, também, por externalidades ambientais, na medida em que os modos de vida dos povoados são afetados por empreendimentos industriais e de infraestrutura localizados nas proximidades. Para analisar os conflitos em torno desta demanda ambiental específica (a criação da RESEX de Tauá-Mirim), parte-se da concepção do conflito como sendo um gerador de “inputs” no processo das políticas públicas. A proposta do artigo é fazer uma reflexão, partindo do contexto histórico e político no qual estão inseridas as questões ambientais no Maranhão, de uma política ambiental que deve ser considerada em relação à lógica desenvolvimentista observada em nível nacional e que levou a RESEX de Tauá-Mirim a constar na “agenda ambiental do país”, mas que ainda não foi efetivada.

Palavras-chave: Conflitos ambientais. Políticas públicas. Externalidades. Reserva Extrativista de Tauá-Mirim.

¹ Bióloga, Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Saúde e Ambiente (PPGSA), Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (PGPP) e pesquisadora do Grupo de Estudos Modernidade, Desenvolvimento e Meio Ambiente (GEDMMA), da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). E-mail: lele_steinhorst@hotmail.com

² Doutor em Ciências Humanas (Sociologia) pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor Adjunto IV do Departamento de Sociologia e Antropologia (DESOC) e dos Programas de Pós-graduação em Ciências Sociais (PPGCs) e Políticas Públicas (PGPP), coordenador do Grupo de Estudos Modernidade, Desenvolvimento e Meio Ambiente (GEDMMA), da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Bolsista de Produtividade do CNPq – Nível 2. E-mail: horacioantunes@uol.com.br

INTRODUÇÃO

Se concordarmos que existem diferentes formas de percepção, acesso, domínio e gestão da natureza, que são construídas histórica e culturalmente, percebemos que as variadas representações da natureza circulantes nas sociedades contemporâneas implicam em modos diferenciais de estabelecimento de relações dos seres humanos com esta. Tais diferenças podem ser estudadas em conflitos ambientais presentes atualmente no Brasil e, especificamente, no Maranhão, que são derivados, em grande parte, das diferentes racionalidades oriundas das contradições inerentes à sociedade capitalista, assumindo, dentre outras possibilidades, a caracterização de divergência entre os interesses vinculados a empreendimentos industriais, públicos e privados, e os interesses de comunidades tradicionais.

O presente artigo é resultado de um estudo de caso sobre o processo de criação de uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável, na modalidade Reserva Extrativista¹ (BRASIL, 2000), situada na Zona Rural do município de São Luís, capital do estado do Maranhão. A idealização da Reserva Extrativista de Tauá-Mirim surgiu, assim como outras RESEX, da necessidade de determinados grupos sociais de manterem o controle do território no qual residem e de onde extraem parte de seu sustento. O processo de criação desta unidade de conservação teve como demanda geradora um documento do tipo abaixo assinado, proveniente de uma iniciativa da Associação de Moradores do Taim (povoado local), envolvendo outras associações de moradores de povoados da área demandada, e destinado ao IBAMA².

Existem definições diversas acerca de como se caracterizam as políticas públicas. Consideramos que as especificidades dos movimentos constitutivos dos processos são compreendidas como totalidades específicas que se articulam dialeticamente (SILVA e SILVA, 2008) e que, neste caso, parece ser uma estratégia do tipo “botton-up”, ou seja, de baixo para cima por demanda popular, com entradas ou “inputs” diversificados (SOUZA, 2006). O processo dessa política pública ambiental não tem sido linear e muito menos sem conflitos, não sendo identificados apenas dois polos opostos, mas uma multiplicidade de interesses em disputa pela área em questão, como será exemplificado neste estudo de caso e à semelhança de outros processos que vêm ocorrendo no Brasil desde a década de 1990, cada qual com suas peculiaridades.

A proposição de criação da RESEX de Tauá-Mirim vem sendo estudada por pesquisadores do GEDMMA³ desde 2006, quando havia a ameaça de deslocamento compulsório de parte dos grupos sociais ali residentes, em função da possibilidade de instalação de um polo siderúrgico que não chegou a ser implantado. Os estudos realizados resultaram em diversos trabalhos acadêmicos e em um livro⁴.

Algumas colocações iniciais se fazem necessárias para contextualizar historicamente o caso estudado em relação às especificidades políticas locais e ainda em relação à orientação teórica mais

¹ A partir deste ponto trataremos as Reservas Extrativistas pela abreviatura RESEX.

² Este documento que dá início ao processo da RESEX data do ano de 2003, período no qual o órgão responsável pelo processo era o IBAMA que, hoje, após seu desmembramento, seria de responsabilidade do ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. É importante destacar que os estudos necessários para a composição do processo foram finalizados em 2007, com a região considerada apta para o pleito, porém, até hoje, a RESEX não foi criada por decreto, correndo o risco de o processo ser arquivado.

³ GEDMMA – Grupo de Estudos Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente vinculado ao Departamento de Sociologia e Antropologia e ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Maranhão.

⁴ SANT'ANA JÚNIOR, H. A. et al. (2009).

geral da pesquisa. A citação abaixo justifica a necessidade de explicitar em quais termos nos referimos neste campo em permanente disputa:

O meio ambiente tomado enquanto um bem, um ideal que pode mover militantes, orientar políticas e instituir uma prática educativa específica, nem sempre teve os sentidos que goza atualmente. Não obstante inúmeras situações de degradação ambiental que possam ser levantadas ao longo da história, o surgimento de práticas sociais e pedagógicas em torno da questão ambiental como objeto de interesse público resulta de uma construção histórica recente (CARVALHO, 2006, p. 1).

O problema ambiental foi caracterizando-se nos processos de modernização, principalmente após a revolução industrial⁵, com a consequente e grande quantidade, por um lado, de demanda por matéria-prima e, por outro, de geração de resíduos, o que hoje é chamado, na economia ecológica, de externalidades do processo produtivo ou externalidades ambientais, na medida em que os custos da produção (efluentes, desmatamento, poluição etc.) são socializados, enquanto os lucros são privatizados (MARTINÉZ ALIER, 2007). Isto é, o valor das externalidades ambientais não está inserido no custo total do produto e quem paga este custo é o meio ambiente e a sociedade – principalmente as classes e grupos sociais mais vulneráveis social e economicamente – por estarem, em maior frequência, mais próximas às áreas degradadas.

Desta forma, partindo da percepção de que a perda de qualidade ambiental ou de diversidade biológica, acarreta, consequentemente, a perda da qualidade de vida de grupos sociais determinados e que os problemas ambientais são ocasionados por agentes humanos específicos, a problemática ambiental vem a caracterizar-se não mais como um sintoma, ou “mera expressão da questão social”, mas como questão ambiental constituída em si mesma. A qualificação por questão ambiental enfatiza o componente ambiental e a específica em relação a que tipo de questão social se quer referir. Esta é uma necessidade, mais do que definição de um léxico, de afirmação política em um campo da pesquisa acadêmica. Ademais, no que tange à contemporaneidade do problema ambiental, alguns autores marxistas (MÉZÀROS, 2002; LÖWY, 2005) destacam na crise do capitalismo atual seu componente iminente ecológico, portanto, daqui por diante, utilizaremos apenas o termo *questão ambiental* para designar os problemas desta ordem que incluam a natureza e a sociedade humana.

David Harvey (2011, p. 123 *apud* MENDONÇA; PITTA, 2012), destaca que um dos principais componentes da atual crise econômica que tem marcado a conjuntura internacional, principalmente, desde 2008, é a escassez de recursos naturais, o que faz com que muitos empreendedores lancem mão da estratégia de busca de novos territórios para implantarem seus complexos industriais em países onde possam encontrar legislações trabalhistas e ambientais menos rigorosas (pelo menos em sua aplicação), em face da degradação ambiental e social que irão promover. Situação na qual, muitas vezes, há o incentivo do Estado, como no caso brasileiro, por exemplo, para a instalação de grandes empreendimentos transnacionais, de origem estrangeira ou mesmo brasileira, sob a bandeira do desenvolvimentismo e a promessa de “tempos melhores” para a população⁶.

⁵ Ver Carvalho (2006) para melhor caracterização do processo de Revolução industrial e suas consequências na saúde da população e na sociedade inglesa, de forma geral, no século XVIII.

⁶ O que queremos destacar é referido por Harvey como um processo capitalista de acumulação por espoliação (HARVEY, 2011).

Estudiosos dos conflitos ambientais, como Henri Acselrad (2004), preferem designar o “ambiental” como integrado ao “social”, ou seja, como componente, não somente do próprio termo, mas referindo-se a tudo o que designa ambiente em um sentido *lato*. A nosso ver, poderíamos usar “ambiente” (com aspas) e ambiente (sem aspas), como “cultura” estaria para cultura no ensaio de Manuela Carneiro da Cunha (2009), *cultura com aspas*⁷. A categoria analítica por nós utilizada, ambiente (sem aspas), abarca não apenas características ecológicas preserváveis, a flora e a fauna, mas todos os elementos que interagem na biosfera, incluindo o ser humano em sua forma de relacionamento social com seus semelhantes e com a natureza. Lembrando o argumento inicial deste texto, no qual não há um só modo de relacionamento entre os seres humanos e a natureza, o que pode ser definido por sua “cultura”. Grupos sociais locais caracterizados por modos de vida tradicionalmente constituídos como de baixo impacto ambiental, quando confrontados por investidas estatais ou empresariais, encontram a possibilidade de se afirmarem como *população tradicional*, termo que é acionado como estratégia política, pois encontra legitimação jurídica⁸ para efeitos do processo de implementação de unidades de conservação de uso sustentável⁹, enquanto política pública implementada por órgãos ambientais das várias esferas de governo.

Os conflitos ambientais, no Brasil, devem ser contextualizados ainda em relação à política desenvolvimentista brasileira. O entendimento, ainda atual, da Amazônia brasileira como um grande vazio demográfico a ser ocupado desconsidera a existência de inúmeros grupos sociais e povos que, milenar ou secularmente, ocupam a região e constituem relações produtivas, sociais e culturais, com características próprias. Estes grupos sociais e povos, em maior ou menor intensidade, reagem, enfrentam e propõem alternativas ao modelo de desenvolvimento que os impacta. Essas reações, em boa parte dos casos, iniciam-se como um conflito de caráter social, em torno da posse de territórios, como destaca Almeida (1996) e, desde a década de 1980, passam a tomar, em maior ou menor intensidade, a dimensão ambiental como componente dos discursos justificadores da ação e do próprio modo de vida.

Tais conflitos, de um modo geral, geram reações sociais ou reações por parte dos grupos sociais atingidos que buscam soluções para seu problema de maneiras diversas, podendo gerar uma demanda que venha a culminar na concretização de uma política pública. A RESEX de Tauá-Mirim é um caso emblemático de como grupos sociais e, mais especificamente, povoados de pescadores, extrativistas e agricultores, que utilizam a estratégia de reivindicar a condição de tradicionais, têm buscado garantir o controle de seus territórios, principalmente, quando confrontados por projetos de desenvolvimento.

Para a análise dos conflitos envolvendo o processo de criação da Reserva Extrativista de Tauá-Mirim, considera-se conflito ambiental como aquele que envolve grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando, pelo menos um dos grupos, tem a continuidade do desenvolvimento das formas sociais de apropriação do meio

⁷ Para Cunha (2009, p. 354 e 355), “[...] o termo ‘cultura’, em seu uso antropológico ... de início estava relacionado à noção de alguma qualidade original, um espírito ou essência que aglutinaria as pessoas em nações e separaria as nações umas das outras”. Por sua vez, cultura, sem aspas, é “[...] um complexo unitário de pressupostos, modos de pensamento, hábitos e estilos que interagem entre si, conectados por caminhos secretos e explícitos com os arranjos práticos de uma sociedade, e que, por não aflorarem à consciência, não encontram resistência à sua influência sobre as mentes dos homens” (CUNHA, 2009, p. 357).

⁸ Decreto Nº 6.040 de 07 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, entre outras, como o próprio SNUC – Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza (BRASIL, 2000).

⁹ Ver nota 13.

que ocupam ameaçadas por impactos indesejáveis decorrentes do exercício de práticas de outro(s) grupo(s) (ACSELRAD, 2004).

Desde o final da década de 1970, grupos sociais cujos modos de vidas se constituíram em relação muito próxima com o meio natural, vivendo em florestas e na condição de posseiros, diante de crescentes ameaças de perdas territoriais e/ou de acesso a recursos naturais, buscaram conquistar o reconhecimento de seus direitos de posse em modalidades apropriadas às características econômicas, ambientais e culturais que lhes eram peculiares. O movimento dos seringueiros na Amazônia brasileira assumiu importante protagonismo na busca por alternativas de controle territorial que lhes fossem adequadas, propondo, desde o I Congresso Nacional dos Seringueiros, em 1985, a criação das Reservas Extrativistas (ALLEGRETTI, 2008; ALMEIDA; CUNHA, 2001; SANT'ANA JÚNIOR, 2004).

A forte mobilização que se intensificou com o assassinato do principal líder seringueiro, Chico Mendes, em 1988, e uma conjuntura nacional e internacional¹⁰ favorável a iniciativas ambientais por parte de governos, levaram à criação, por meio de decreto presidencial, no início de 1990, das primeiras reservas extrativistas, atendendo à reivindicação que vinha sendo formulada desde 1985 e constituindo uma novidade em termos de unidades de conservação.

À criação das primeiras reservas extrativistas, seguiu-se intensa discussão pública e institucional sobre o seu caráter, pois, originada de uma demanda por reforma agrária, foram institucionalizadas como um modelo de unidade de conservação, administrado pelo Ministério do Meio Ambiente. No correr da década de 1990, marcada por forte processo de consolidação da legislação ambiental brasileira, as reservas extrativistas ocuparam boa parte das discussões em torno da Lei 9.985 de 18 de julho de 2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e que, depois de aprovada pelo Congresso Nacional, foi sancionada pelo Presidente da República. As reservas extrativistas, assim, passaram a compor o conjunto de unidades de conservação denominadas uso sustentável¹¹, por permitirem a presença de grupos sociais e suas atividades econômicas, desde que as mesmas sejam de baixo impacto ambiental e reguladas por meio de planos de manejo. A Reserva Extrativista é definida, no SNUC, como sendo:

[...] uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade (BRASIL, 2000, p. 19-20).

No Brasil, povos indígenas e quilombolas tiveram seus direitos territoriais previstos na Constituição de 1988. Porém, no processo de aprovação dessa Constituição, ao ser bloqueada a possibilidade de desapropriação de terras produtivas para fins de reforma agrária, foram reduzidas as chances de realização de uma reforma agrária que efetivamente alterasse a concentrada estrutura

¹⁰ Naquele momento já estava prevista a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) para o ano de 1992, na cidade do Rio de Janeiro, também conhecida como Rio 92, levando o governo brasileiro a buscar apresentar serviços ambientais.

¹¹ O SNUC prevê dois grupos de unidade de conservação: Unidades de Proteção Integral, cuja característica fundamental é “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais” (BRASIL, 2000, p. 15); e Unidades de Uso Sustentável, caracterizadas por “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais” (BRASIL, 2000, p. 15).

agrária que sempre marcou a história do Brasil e garantisse o controle de territórios ancestralmente ocupados por comunidades rurais (CARTER, 2010; SAUER; SOUZA, 2008). A não realização de um amplo processo de reforma agrária concomitantemente à criação da possibilidade de acessar direitos territoriais específicos através da legislação ambiental levaram à ampliação das reivindicações pela implementação de unidades de conservação de uso sustentável e, dentre elas, de reservas extrativistas.

Em situações de intensos conflitos territoriais configurados a partir de ameaças de deslocamentos compulsórios¹², conflitos ambientais tornam-se cada vez mais frequentes e lideranças comunitárias buscam na legislação ambiental a possibilidade de manter o controle sobre seus territórios. Para tanto, como previsto na legislação, os grupos sociais que reivindicam essa possibilidade de controle territorial devem buscar sua identificação enquanto população tradicional¹³ e como extrativistas.

Paul Little, discutindo a categoria população tradicional, afirma que algumas atividades extrativistas são importantes para defini-la, mas lembra que, na relação produtiva com o meio, essas atividades não são exclusivas:

As populações extrativistas representam outros grupos sociais incluídos na categoria de tradicionais e tendem a ser reconhecidos pelos produtos que extraem e vendem no mercado – seringueiros, castanheiros, babaqueiros, pescadores – apesar de este ser apenas um elemento de um complexo sistema da adaptação que inclui a caça, pesca, agricultura, fruticultura e criação de pequenos animais. (LITTLE, 2002, p. 9).

A Reserva Extrativista de Tauá-Mirim se constitui em reivindicação de povoados rurais caracterizados por atividades produtivas que podem ser definidas como tradicionais, mas que estão constantemente ameaçadas pelo modelo de desenvolvimento que implica na ocupação de seus territórios e/ou na redução de suas possibilidades produtivas em função dos efeitos de empreendimentos industriais e de infraestrutura em suas imediações.

A reserva extrativista de Tauá-Mirim

A criação RESEX de Tauá-Mirim é discutida por moradores de povoados localizados na porção sudoeste do município de São Luís desde 1996 e teve sua solicitação encaminhada ao IBAMA, por meio de abaixo assinado, em 2003.

A área inicial proposta para a RESEX abrangia os povoados Cajueiro, Limoeiro, Porto Grande, Rio dos Cachorros e Taim, e englobava também parte da Vila Maranhão. Após os primeiros estudos realizados pelo IBAMA, em 2006, foi incorporada, ainda, a Ilha de Tauá-Mirim, na qual se localizam os povoados Amapá, Embaubal, Jacamim, Ilha Pequena, Portinho e Tauá-Mirim, além de um amplo espelho d'água na Baía de São Marcos, totalizando 16.663,55 hectares e perímetro de 71,21 km (IBAMA, 2007).

¹² Almeida (1996, p. 30) define deslocamento compulsório como sendo “o conjunto de realidades factuais em que pessoas, grupos domésticos, segmentos sociais e/ou etnias são obrigados a deixar suas moradias habituais, seus lugares históricos de ocupação imemorial ou datada, mediante constrangimentos, inclusive físicos, sem qualquer opção de se contrapor e reverter os efeitos de tal decisão, ditada por interesses circunstancialmente mais poderosos”.

¹³ Para maiores informações sobre a construção jurídica e sociológica da categoria população tradicional, ver Sant'Anna (2003), Gaspar (2009) e Miranda (2009).

Essa é uma área com forte presença de manguezais, além de várzeas e nascentes, sendo local de reprodução de várias espécies marinhas, dentre elas o Peixe-Boi (*Trichechus manatus*) e o Mero (*Epinephelus itajara*), que estão ameaçados de extinção. Na região da RESEX, são encontrados, também, o macaco-cuxiú (*Chiropotess atanas*), o guariba (*Alouatta alouatta*) e o tamanduá (*Cyclopes didactylus*), todos ameaçados de extinção, segundo o IBAMA (2007), de grande importância para a manutenção da biodiversidade.

O ambiente é caracterizado pelo estuário e seus manguezais, onde é realizada a pesca, sendo o Rio dos Cachorros o principal rio da região. Também apresenta matas secundárias de terra firme, nas quais estão situadas as ocupações humanas e terras agrícolas utilizadas pelas populações tradicionais, além das matas de várzea, onde ocorrem inúmeras nascentes.

A área é classificada no Plano Diretor do Município de São Luís e na sua respectiva Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano, como Zona Rural II, o que é um empecilho legal para a implantação de empreendimentos de natureza industrial em seu perímetro. No entanto, desde 1974, por meio de uma sequência de leis, o governo estadual inclui a Zona Rural II no Distrito Industrial de São Luís (DISAL), configurando uma situação de estatutos territoriais conflitantes (CARVALHO, 2009). A proximidade com uma rede de infraestrutura (complexo portuário de São Luís, localizado junto a um dos mais profundos canais de navegação do mundo; Terminal Ferroviário da Estrada de Ferro Carajás e Rodovia BR 135) e com grandes empreendimentos industriais implantados desde a década de 1980, faz com que essa região seja percebida pelo governo estadual como “vocacionada” para a atividade industrial, o que gera o conflito entre duas lógicas confrontantes de apropriação territorial: de um lado, aquela de moradores de povoados ancestrais que buscam manter seu modo de vida e, de outro, aquela dos planejadores e empreendedores que pretendem retirar seus moradores para viabilizar novas destinações a seus territórios.

Conflitos ali presentes, contudo, não estão relacionados somente com a disputa pelo controle do território, mas incluem, também, disputas pelo acesso aos recursos naturais, dos quais dependem as populações tradicionais que lá habitam e que sofrem constantes pressões em função da degradação ambiental gerada na vizinhança.

Além dos grandes empreendimentos como a Vale¹⁴ e a ALUMAR¹⁵, o Distrito Industrial de São Luís ainda comporta outros tipos de empreendimentos como fábricas de bebidas, fertilizantes, pesticidas, matadouros e empreendimentos de extração de pedra e areia. Atualmente, novos empreendimentos como termelétricas, ampliações de acessos, duplicação da rodovia, ductos e redes condutoras vêm sendo licenciados pelos órgãos ambientais ou estão em fase de construção. Portanto, é neste contexto que ocorrem os conflitos, destacando o jogo de interesses, a disputa pelo território e a ocorrência de externalidades ambientais.

Segundo Novaes *et al.* (2007, p. 6), a ilha do Maranhão possui máxima sensibilidade ambiental para as áreas de manguezais, principalmente quanto à prevenção de impactos ambientais oriundos de

¹⁴ A Vale, nome adotado recentemente pela gigante da mineração Vale do Rio Doce, controla amplo território na região, onde dispõe de terminal ferroviário (de carga e de passageiros), do Porto da Madeira, de uma indústria de ferro gusa, além de equipamentos administrativos e um Parque Ambiental.

¹⁵ O Consórcio Alumínio do Maranhão, conhecido como ALUMAR, possui na região uma grande planta industrial produtora de alumina e alumínio, o Porto da Alumar, um parque ecológico e equipamentos administrativos.

derramamento de óleo e produtos químicos altamente comprometedores (uréia, aldeídos, pesticidas, herbicidas, adubos, fertilizantes), o que corrobora ainda mais a importância de preservação da região de estudo.

Além disso, as regiões estuarinas, onde ocorre o mangue (ecossistema manguezal), são consideradas área de preservação permanente pelo Código Florestal (Lei nº 4771, de 15 de setembro de 1965) e estão também contempladas na Convenção Internacional de Ramsar – sobre a preservação de áreas úmidas, da qual o Brasil é signatário.

As comunidades inseridas na área prevista para a RESEX têm na pesca seu principal produto extrativista, como mencionado anteriormente. A prática da pesca e o uso dos recursos pesqueiros é algo intrínseco ao seu universo sociocultural. As técnicas de pesca são repassadas de uma geração a outra, como elemento simbólico e material. Nesse campo, a pesca vai além de uma simples atividade produtiva, tornando-se, no universo simbólico, um fator de identidade.

A produção familiar dos povoados é baseada principalmente na pesca de peixe, camarão e caranguejo; também na roça, horticultura, cultivo de árvores frutíferas e criação de pequenos animais, como galinhas, patos e, às vezes, porcos (STEINHORST DAMASCENO, 2009, p. 55).

Na época do plantio, geralmente, a roça é feita em mutirão com a participação de membros de várias famílias, que vão se revezando. Em alguns povoados, a horta é feita em consórcios com o milho e a mandioca. Algumas famílias conseguem vender o excedente para complementação da renda, principalmente nas feiras de bairros próximos, como a Estiva, Vila Maranhão e Anjo da Guarda. Cada comunidade possui pelo menos uma casa de farinha e a produção, quase sempre, é para o consumo interno, com exceção das poucas famílias que realizam a venda. Alguns produtos, como a farinha, podem ser trocados por peixe ou outros produtos, dependendo da situação (STEINHORST DAMASCENO, 2009, p. 55).

Segundo Moura (1998, p. 55), o trabalho familiar camponês abastece a casa e alimenta seus membros, mas também é destinado a lugares e pessoas exteriores a esta realidade. Também podemos perceber, da mesma forma, a realidade destas comunidades na região da RESEX, que têm a produção familiar voltada para o consumo interno, porém com a possibilidade de venda do excedente, configurando uma relação com o mercado local.

É característica dos grupos sociais aqui estudados a prática do uso de saber local, que pode ser exemplificada não somente pelos conhecimentos de agricultura e pesca, mas também pelas plantas e ervas medicinais utilizadas pelos moradores, que são colhidas nos próprios quintais. Segundo informações socioeconômicas já reunidas, de modo geral, a escolaridade é baixa, principalmente entre os idosos, mas também entre os jovens, já que a região sofre grande carência de políticas públicas direcionadas para a educação, além daquelas voltadas para transporte coletivo e de saúde (STEINHORST DAMASCENO, 2009, p. 58).

Apesar de a pesca apresentar-se como importante atividade produtiva, nestas comunidades os moradores podem realizar outras atividades para incremento da renda. Além daquelas que permitem que pleiteiem a condição de populações tradicionais (LITTLE, 2002; MIRANDA, 2012; ALMEIDA e CUNHA; 2001), outras atividades ligadas ao comércio, prestação de serviços e aposentadoria se apresentam como alternativas de obtenção de renda por parte desta população (STEINHORST

DAMASCENO, 2009, p. 77). Devido ao caráter incerto da pesca, cada vez mais comprometida pela grande navegação e pela degradação ambiental ocasionada pelos vários empreendimentos no entorno, essas fontes de renda e as outras fontes de subsistência já citadas, como a criação de pequenos animais, têm se tornado cada vez mais importantes para a constituição da renda familiar. Porém, as comunidades ainda sobrevivem de forma relativamente “sustentável” e sua íntima relação com a natureza parece amenizar os impactos do modelo de desenvolvimento que lhes é imposto.

No contexto dos conflitos, houve a tentativa de desqualificação da ancestralidade que marca a presença desses grupos sociais na região, por parte de alguns empreendedores. Porém, várias evidências comprovam a antiguidade do povoamento da região que agora pleiteia ser a Reserva Extrativista de Tauá-Mirim.

Dentre elas, Silva (2009, p. 59) destaca que na comunidade do Taim, de acordo com a memória dos antigos, o processo de ocupação do povoado remontaria ao século XIX e estaria vinculado à habitação na área de negros de origem africana, indígenas e até ordens religiosas. Posteriormente, teria sido repovoado por famílias vindas do interior do Maranhão, com destaque para as famílias Moraes, no povoado do Taim, e Pires, no povoado do Rio dos Cachorros. Da mesma forma, as ruínas do igarapé Tanque, localizadas na comunidade do Taim, são, segundo Silva (2009, p. 62), apropriadas simbolicamente através das histórias e memórias que evocam provas materiais concernentes à antiguidade do povoamento.

O Terreiro do Egito, ou Ilê-Nyame (que significa casa de Deus, na língua Ashanti), foi um dos primeiros da Ilha do Maranhão. Foi fundado no dia 12 de dezembro de 1864, por Massinokou Alapong, que veio da Costa do Ouro, da Capital de Cumassy, em 1855, como escrava. Os cultos foram realizados entre os anos de 1864 a 1980, no alto de uma colina na comunidade de Cajueiro (FERREIRA, 1997, p. 180).

Estes grupos sociais apresentam parte da tradição festiva encontrada em todo o estado do Maranhão, como o Tambor de Crioula, Festejos Juninos e para o Divino Espírito Santo, grupos de Bumba-meu-Boi, entre eles o boi de Maracanã, um dos mais tradicionais de São Luís, além do culto de santos próprios, como a Santa do Buritizeiro (IBAMA, 2007). Essas manifestações são tomadas como exemplos para reforçar a compreensão de que esta população utiliza o território para sua reprodução social, o que confirmaria a importância desse ambiente para as populações locais.

A história de luta das comunidades pela criação da RESEX

O pedido de criação da Reserva Extrativista de Tauá-Mirim, encaminhado pelos moradores ao IBAMA no ano de 2003, levou em conta sua autoidentificação como população tradicional e foi motivado, principalmente, pela possibilidade de regularização da posse da terra.

Porém, a organização dos moradores é bem mais antiga e esses, desde os anos de 1980, vêm lapidando suas percepções ambientais e sua luta territorial (MIRANDA; MAIA; GASPAS, 2009). Na Ilha de Tauá-Mirim, a questão fundiária é muito marcante. Segundo o Laudo do IBAMA (2007), a arquidiocese, que era a detentora legal das terras, decidiu regularizar a situação das famílias. A Associação dos Moradores do Jacamim, fundada em 1983, foi criada com a intenção de organizar

o movimento de luta pelo direito ao território e abriu espaço para o debate sobre a necessidade de preservar-se os recursos ambientais da região, coibindo o desmatamento e o uso do fogo indiscriminado. Apenas 20 anos após o início do processo de regularização fundiária é que os moradores foram assentados legalmente pelo ITERMA (Instituto de Colonização e Terras Maranhão), com a posse da terra averbada em nome da Associação de Moradores.

O povoado do Taim foi pioneiro na luta das comunidades do lado leste da área pretendida para a RESEX. A Associação dos Moradores do Taim, criada em 1987, é um pouco mais nova que a de Jacamim, porém, desde sua origem, teve a questão ambiental em destaque. Há, nesse povoado, uma liderança que sempre foi influenciada diretamente por movimentos socioambientais por meio de entidades como o Fórum Carajás e o Movimento Nacional dos Pescadores (MONAPE), entre outras, que instigaram a busca por alternativas para minimizar os danos provocados pela atividade industrial na região, o que interferiu diretamente no rumo tomado pela proposta da RESEX e a constituição de um grupo de trabalho autodenominado GT Pró-RESEX de Tauá-Mirim¹⁶.

Algumas especificidades são acionadas pelos dirigentes de associações de moradores dos povoados na região em questão, como argumentos que justifiquem sua afirmação como um possível público-alvo para a implantação da RESEX como elemento de política ambiental: os moradores apresentam modo de vida peculiar (cultura, sociabilidade e trabalho) relativamente adaptados às condições ecológicas, predominando agricultura, pesca e criação de pequenos animais; as atividades produtivas são realizadas segundo um calendário sazonal anual, conforme os recursos explorados, normalmente sob o regime familiar de organização do trabalho; há uma vasta extensão de manguezais relativamente conservados e a convivência produtiva com os mesmos não provoca impactos relevantes (SANT'ANA JÚNIOR *et al.*, 2007).

Por outro lado, um dos principais motivos que as lideranças dos povoados, que pleiteiam a criação da RESEX de Tauá-Mirim, alegam para resistirem à instalação de novos projetos industriais e de infraestrutura na região – e igualmente resistirem aos consequentes deslocamentos compulsórios, já que são terras secularmente ocupadas por populações tradicionais – é a constatação da desestruturação comunitária e familiar que um deslocamento territorial desse tipo provoca.

Essa constatação advém da experiência de seus vizinhos, que foram deslocados na década de 1980 para a instalação do Complexo Portuário de São Luís, da Alumar e da Vale do Rio Doce. Caso haja novamente a necessidade de deslocamentos, as populações desalojadas, provavelmente, terão dificuldades em encontrar novas ocupações e terminarão por compor o quadro de marginalização nos bairros da periferia do centro urbano de São Luís, o que se constituiria em injustiça ambiental (SANT'ANA JÚNIOR; STEINHORST DAMASCENO, 2010).

Dentre as etapas necessárias para a implantação da RESEX, já foram cumpridas: a solicitação formal dos moradores da área; a realização de vistoria técnica pelo Centro Nacional de Populações Tradicionais do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (CNPT/IBAMA) para realização do levantamento sobre a potencialidade dos recursos; a elaboração de laudos

¹⁶ GT Pró RESEX de Tauá-Mirim se reúne esporadicamente e conta com a participação de lideranças locais, advogados, membros de organizações e movimentos sociais, como o Fórum Carajás, grupos de pesquisa (GEDMMA), servidores ligados aos órgãos ambientais, e produz reivindicações junto ao Ministério Público Federal, com o objetivo de planejar ações estratégicas e de mobilização para a concretização da RESEX de Tauá-Mirim. Uma destas ações é um projeto de extensão em Educação Ambiental coordenado pelo GEDMMA e realizado nas comunidades pertencentes à área pleiteada para a RESEX.

socioeconômicos e biológicos (IBAMA, 2007) e a realização de consulta pública aos moradores da área para a implantação da reserva. Todos os quesitos foram preenchidos favoravelmente à criação da Reserva Extrativista.

Houve, no ano de 2009, a mudança da denominação inicial de Reserva Extrativista do Taim para Reserva Extrativista de Tauá-Mirim (nome sugerido pelos próprios moradores), por exigência do Ministério do Meio Ambiente (MMA), uma vez que já existe uma unidade de conservação no estado do Rio Grande do Sul com o antigo nome, a Estação Ecológica do Taim – ESEC Taim.

O processo foi concluído, no âmbito do IBAMA, enviado para o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e os procedimentos processuais no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, concluídos. Se a RESEX de Tauá-Mirim for implantada, constituirá a primeira reserva extrativista do município de São Luís, sendo que o Maranhão possui, atualmente, cinco das 48 reservas extrativistas do Brasil (IBAMA, 2007).

A efetivação da Reserva, porém, depende de decisão política do Governo Federal e encontra forte oposição por parte de setores do Governo Estadual do Maranhão e de grandes empreendimentos industriais, instalados em suas circunvizinhanças. Nos últimos anos, o Governo Federal adotou a postura de somente criar novas unidades de conservação após ouvir e contar com a aquiescência de governos estaduais envolvidos.

A partir de uma demanda de pronunciamento do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) quanto à criação da RESEX, já que seu processo está, aparentemente, parado desde 2009, foi aberta uma negociação que envolve lideranças locais, governos estadual e federal e demais agentes sociais interessados. No âmbito das possibilidades de negociação, foram feitas visitas técnicas à área demandada, reuniões com representantes dos moradores e dos governos; retomadas de estudos localizados e surgimento de uma proposta de alteração de seus limites, excluindo-se áreas impactadas por especulação imobiliária ou por atividade minerária, ou almejadas para instalação de um novo porto, mas, por outro lado, incluindo áreas contíguas de manguezais relativamente conservados e utilizados pelos moradores para atividades de pesca e extração. Os resultados da negociação estão em aberto: contaram com o apoio das lideranças dos moradores e do ICMBio e aguardam o pronunciamento do Governo do Estado do Maranhão.

Segundo Souza (2006), existem várias definições acerca de como se caracterizam as políticas públicas, dentre elas a de Easton (*apud* SOUZA, 2006, p. 24-25), que define a política pública como um sistema,

[...] ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Estas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos [...] outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública: o embate em torno de ideias e interesses. Pode-se acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais.

Porém, a autora ressalta a importância do papel dos governos enquanto *locus* das políticas públicas. Portanto, para uma análise política deste processo, ou destes movimentos das políticas públicas, conforme é definido por Silva (2008), é necessário que reflexões sejam feitas sobre o contexto político no momento da iniciativa da proposta da RESEX de Tauá-Mirim – e se houve alteração do *status quo* nos dias de hoje – e a relação deste com o projeto desenvolvimentista que se tem observado nos últimos anos no estado do Maranhão e no Brasil, explicitado pelo PAC - Programa de Aceleração do Crescimento - do Governo Federal e seus interesses industriais.

Os possíveis efeitos da atual política econômica se refletem na possibilidade de não implantação e no possível “engavetamento” do processo da referida unidade de conservação. A análise da política ambiental no Maranhão se torna fundamental para o entendimento das motivações que levaram a iniciativa da RESEX a constar na agenda ambiental nacional, mas com perspectiva incerta de efetivação.

Um dos possíveis empecilhos para a criação da RESEX de Tauá-Mirim pode ser a necessidade de definição de uma zona de amortecimento contígua à RESEX, onde as atividades e danos ao meio ambiente devem ser restritos, de acordo com a Lei do SNUC (BRASIL, 2000). Neste caso, a zona de amortecimento, por um lado, seria benéfica para proteger a área do entorno da RESEX e a população que lá vive, porém, por outro lado, essa implicaria em custo para as empresas já instaladas que, além das licenças e compensações já pagas atualmente, receiam um aumento deste ônus com a efetivação da referida política ambiental.

Esta é uma das questões envolvendo os conflitos na região que, de modo imediato, não são aparentes. A defesa dos interesses industriais parece estar ocultada perante o interesse de simplesmente defender a natureza ou as populações tradicionais, fato recorrente na sociedade capitalista.

No presente momento estão ocorrendo mobilizações em torno do Grupo de Trabalho Pró RESEX de Tauá-Mirim, que tem se reunido para definir ações na intenção de pressionar instituições públicas e a mídia, no sentido de dar visibilidade à criação da RESEX.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso da RESEX de Tauá-Mirim demonstra que a existência do conflito local, que se iniciou com a vinda dos primeiros empreendimentos a São Luís, entre as indústrias e as populações tradicionais, gerou “inputs” no processo da RESEX enquanto política pública.

Parece também evidente a dependência da efetivação das políticas públicas em relação aos interesses defendidos pelos governos. As políticas ambientais são dependentes das lógicas das racionalidades diversas, em especial dos governantes, para que sejam prontamente efetivadas, assim como as políticas públicas de um modo geral. Levando em consideração o fato de que o meio ambiente é alvo de disputa acirrada entre os vários grupos sociais, orientados por lógicas diferenciadas de ocupação e uso territorial, os conflitos ambientais tornam-se centrais na análise da questão ambiental.

Como forma de fazer pressão e dar visibilidade ao problema, a mídia é sujeito fundamental nas políticas públicas, no caso da RESEX pode ter havido pouca divulgação, talvez por esta ser dominada, em grande parte, por grupos de interesse de oligarquias familiares no estado do Maranhão. Portanto,

percebe-se como se dão as relações de poder entre os sujeitos e como estas influenciam as políticas públicas.

Finalmente, uma última questão a ser destacada é o caráter conflitivo que parece ser inerente aos processos de criação das Reservas Extrativistas, estando inseridos nesta mesma lógica os conflitos no processo da RESEX de Tauá-Mirim.

ENVIRONMENTAL CONFLICTS AND THE CREATION OF THE EXTRACTIVE RESERVE OF TAUÁ-MIRIM, SÃO LUÍS - MA

ABSTRACT

The request for establishment of the Tauá-Mirim Extractive Reserve (Tauá-Mirim RESEX) was submitted to the environment institute (IBAMA) by villagers associations of Rural Zone II (São Luís, Maranhão), in 2003. The fundamental characteristics for the election of an Extractive Reserve - self-identification of local social groups as “traditional” and relatively preserved natural conditions - have been fully recognized by the official socio-economic report. The procedural requirements for creation were completed at the Ministry of the Environment and are waiting for a political decision by the Federal Government for its implementation. There is a territorial dispute at Rural Zone II, as the State Government intends to incorporate it into the industrial district of São Luís against the municipal Master Plan and threatening to displace settlements located there. In this context, environmental conflicts are of a territorial nature, but also by environmental externalities, in which the lifestyles of the villagers are affected by industrial enterprises and infrastructure located nearby. To analyze the conflicts around this specific environmental demands (the creation of Tauá-Mirim RESEX), we start from the conception of conflict as a generator of “inputs” in the process of public policies. The aim of this paper is to reflect about the historical and political context in which environmental issues are embedded in Maranhão. An environmental policy should be considered in relation to the developmental logic observed at the national level and that has led Tauá-Mirim RESEX to appear in the “National Environmental Agenda”, but has not been put into effect.

Keywords: Environmental conflicts. Public policies. Environment. Externalities. Tauá-Mirim Extractive Reserve.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. (Org.). *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004.
- ACSERALD, H.; COLI, L. R. Disputas territoriais e disputas cartográficas. In: ACSERALD, H. (Org.). *Cartografias sociais e território*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2008.
- ALLEGRETTI, M. A. construção social de políticas públicas. Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, n. 18, p. 39-59, jul./dez. 2008.
- ALMEIDA, A. W. B. Refugiados do desenvolvimento: os deslocamentos compulsórios de índios e camponeses e a ideologia da modernização. *Travessia*, Campinas, p. 30-35, mai/ago. 1996.
- ALMEIDA, M. W. B. de; CUNHA, M. C. da. Populações tradicionais e conservação ambiental. In: CAPOBIANCO, J. P.; VERÍSSIMO, A.; MOREIRA, A.; SAWYER, D.; SANTOS, I.; PINTO, L. P. (Orgs.). *Biodiversidade na Amazônia Brasileira: avaliação e ações prioritárias para conservação, uso sustentável e*

- repartição de benefícios. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto Socioambiental, 2001. p. 92-107.
- BRASIL. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC*: lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/SBF, 2000.
- CARTER, M. (Org.). *Combatendo a desigualdade social – o MST e a Reforma Agrária no Brasil*. São Paulo: UNESP e NEAD/MDA, 2010.
- CARVALHO, F. C. Ordenamento territorial e impactos socioambientais no Distrito Industrial de São Luís – MA. In: SANT'ANA JÚNIOR, H. de A. et al. (Org.). *Ecos dos Conflitos socioambientais: a Resex de Tauá-Mirim*. São Luís: EDUFMA, 2009.
- CARVALHO, I. C. M. A questão ambiental e a emergência de um campo de ação político-pedagógica. In: LOUREIRO, C. F. B., LAYRARGUES, P. P.; CASTRO, R. S. de. (Org.). *Sociedade e meio ambiente: a educação ambiental em debate*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 53-66.
- CUNHA M. C. da. Cultura com aspas. In: CUNHA M. C. da. *Cultura com aspas e outros ensaios*. São Paulo: Cosac Naify, 2009.
- FERREIRA, E. M. *Tambor de Mina em Conserva*. São Luís: Estação Produções, 1997.
- FUCKS, M. Arenas de ação e debate públicos: conflitos ambientais e a emergência do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41 n. 1, p. 230-245, 1998.
- GASPAR, R. B. População tradicional: notas sobre a invenção de uma categoria no contexto de criação da reserva Extrativista de Tauá-Mirim, São Luís – MA. In: SANT'ANA JÚNIOR, H. A. de; PEREIRA, M. de J. F.; ALVES, E. de J. Pantoja; PEREIRA, C. R. A. (Org.). *Ecos dos conflitos socioambientais: a Resex de Tauá-Mirim*. São Luís-MA:EDUFMA, 2009.
- HARVEY, D. A acumulação via espoliação. In: HARVEY, D. *O novo imperialismo*. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2011.
- IBAMA. *Lauda sócio-econômico e biológico para criação da Reserva Extrativista do Taim*. São Luís: CNPT/MA, 2007.
- LITTLE, P. E. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade*. Brasília, DF: UnB, 2002. (Série Antropologia, 322).
- LÖWY, M. *Ecologia e socialismo*. São Paulo: Cortêz, 2005.
- MARTÍNEZ ALIER, J. *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagem de valorização*. Trad. M. Waldman. São Paulo: Contexto, 2007.
- MENDONÇA, M. L.; PITTA, F. T. Inviáveis soluções para as crises: Geógrafo britânico David Harvey alerta para incapacidade do capital em resolver seus problemas. *Brasil de Fato*. São Paulo, 13 mar. 2012. Disponível em: <http://www.brasiledefato.com.br/node/9036>. Acesso em: 14 mar. 2012.
- MÈZÀROS, I. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.
- MIRANDA, A. C. P. *Povos e comunidades tradicionais: análise do processo de construção sociológica e jurídica da expressão*. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, 2012.
- MIRANDA, A. C. P.; MAIA, M. R. da S.; GASPAR, R. B. Entrevista com Alberto Cantanhede, o Beto do Taim. In: SANT'ANA JÚNIOR, H. A. de; PEREIRA, M. de J. F.; ALVES, E. de J. Pantoja; PEREIRA, C. R. A. (Org.). *Ecos dos conflitos socioambientais: a Resex de Tauá-Mirim*. São Luís: EDUFMA, 2009. p. 177-204.
- MOURA, M. M. *Camponeses*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1988.
- NOVAES, R. C.; TAROUÇO, J. E. F.; RANGEL, M. E. S.; DIAS, L. J. B. S. Análise da sensibilidade ambiental da parte ocidental da Ilha do Maranhão. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 13. *Anais...* Florianópolis: INPE, 2007.
- NOVAES, R. C.; TAROUÇO, J. E. F.; RANGEL, M. E. S.; DIAS, L. J. B. S. Análise da sensibilidade ambiental da parte ocidental da Ilha do Maranhão. In: XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto. *Anais...* Florianópolis, Brasil, 21-26 abril 2007, INPE. Disponível em: marte.dpi.inpe.br/col/dpi.inpe.br/

sbsr@80/2006/11.15.22.54/doc/4089-4096.pdf _ Acesso em: 14 mar. 2012.

SANT'ANA JÚNIOR, H. A.; STEINHORST DAMASCENO, E. A criação da RESEX de Tauá-Mirim e sua importância para São Luís. *Jornal Pequeno*, São Luís, 22 ago. 2010. Disponível em: <http://www.jornalpequeno.com.br/2010/8/22/a-criacao-da-resex-de-tauua-mirim-e-sua-importancia-para-sao-luis-128997.htm> Acesso em: 28 ago. 2010.

SANT'ANA JÚNIOR, H. A. de; PEREIRA, M. de J. F.; ALVES, E. de J. Pantoja; PEREIRA, C. R. A. (Org.). *Ecos dos conflitos socioambientais: a Resex de Tauá-Mirim*. São Luís: Edufma, 2009.

SANT'ANA JÚNIOR, H. A.; ALVES, E. J. P.; MENDONÇA, B. R. Projetos de desenvolvimento, impactos sócio-ambientais e a reserva Extrativista do Taim. *Ciências Humanas em Revista*. São Luís, Universidade Federal do Maranhão, vol. 5, n. especial, 2007.

SANT'ANNA, R. Populações humanas em unidades de conservação. *Boletim Rede Amazônia*, Rio de Janeiro, ano 2, n. 1, p. 117-123, 2003.

SAUER, S.; SOUZA, M. R. de. Movimentos sociais na luta pela terra: conflitos no campo e disputas políticas. In: FERRANTE, V. L. B.; WHITAKER, D. C. A. *Reforma agrária e desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais*. Brasília: MDA; São Paulo: Uniara, 2008. p. 53-87.

SILVA, M. O. S. (Coord.). *Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*. São Paulo: Veras; São Luís: GAEPP (Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza), 2008.

SILVA, S. C. *Filhos do Taim: estratégias para defesa e uso de um território*. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

STEINHORST DAMASCENO, E. *Valoração ambiental do ecossistema manguezal na área da Reserva Extrativista de Tauá-Mirim, em fase de criação - São Luís - MA*. 2009. Dissertação (Mestrado em Saúde e Meio Ambiente) - Programa de Pós-Graduação em Saúde e Ambiente, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

