

Oriana Almeida  
Silvio Lima Figueiredo  
Saint-Clair Trindade Júnior

Organizadores

# DESENVOLVIMENTO — E — SUSTENTABILIDADE

# **Desenvolvimento e Sustentabilidade**



## **Universidade Federal do Pará**

### **Reitor**

Carlos Edilson de Almeida Maneschy

### **Vice-reitor**

Horacio Schneider

### **Pró-reitor de Pesquisa e Pós-graduação**

Emmanuel Zagury Tourinho

## **Núcleo de Altos Estudos Amazônicos**

### **Diretor**

Armin Mathis

### **Diretor Adjunto**

Fábio Carlos da Silva

### **Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento**

### **Sustentável do Trópico Úmido – PPGDSTU**

Oriana Trindade de Almeida

### **Vice-Coordenação**

Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior

## **Conselho editorial do NAEA**

Armin Mathis;

Edna Maria Ramos de Castro;

Fábio Carlos da Silva;

Juarez Carlos Brito Pezzuti;

Luis Eduardo Aragon;

Marília Ferreira Emmi;

Nirvia Ravena;

Oriana Trindade de Almeida.

## **Coordenador de Comunicação e Difusão Científica**

Silvio Lima Figueiredo

# **Desenvolvimento e Sustentabilidade**

**Oriana Trindade de Almeida, Silvio Lima Figueiredo  
e Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr.**

(Organizadores)

**Belém  
NAEA  
2012**

## **Copyright dos autores**

### **Coordenadoria de Comunicação e Difusão Científica**

Ana Lucia Prado

Ana Cristina Pinheiro de Lima

Roseany Caxias

### **Projeto gráfico, impressão e acabamento**

Gráfica GTR

### **Revisão**

Roseany Caxias

Albano Gomes

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Biblioteca do NAEA/UFPA)

---

Desenvolvimento & Sustentabilidade / Oriana Trindade de Almeida, Sílvio Lima Figueiredo, Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr. (Organizadores) - Belém: NAEA, 2012.

348 p.: il.; 22,5 cm.

Inclui bibliografias

ISBN: 978-85-7143-107-2

1. Comunidade – Desenvolvimento. 2. Comunidade – Política governamental. 3. Recursos naturais – Conservação. 4. Desenvolvimento sustentável. I. Almeida, Oriana. II. Figueiredo, Silvio Lima. III. Trindade Júnior, Saint-Clair.

CDD 21. ed. 307.14

---

### **Naea**

Av. Perimetral, Numero 1 - Campus Universitário do Guamá, Belém - PA

Cep: 66075-750

(91) 3201-7231

naea@ufpa.br

editora\_naea@ufpa.br

# SUMÁRIO

---

## **Introdução 7**

### *Políticas Públicas, Ambiente e Desenvolvimento*

**O processo de descentralização da gestão ambiental a partir da Teoria Institucionalista: um novo olhar? 12**

*Simy de Almeida Corrêa / Fábio Carlos da Silva*

**Desenvolvimento e participação no Programa de Regionalização do Turismo 29**

*Wilker Ricardo de Mendonça Nóbrega / Silvio Lima Figueiredo*

**O Programa Territórios da Cidadania: uma análise à luz do modelo de fluxos múltiplos 45**

*Edilson Almeida de Souza / Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior*

**Gestão ambiental pública na Amazônia Brasileira 57**

*Narda Margareth Gomes de Souza / Josep Pont Vidal*

**Fronteiras, redes e a geopolítica de defesa na Amazônia 70**

*Aiala Colares de Oliveira Couto / Durbens Martins Nascimento*

**Processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte - ilegalidades e conflitos 83**

*Sabrina Mesquita do Nascimento / Edna Maria Ramos de Castro*

### *Comunidades e Práticas Sociais*

**Saberes tradicionais e interculturalidade: o fazer cerâmica em Icoaraci, Pará 102**

*Auda Edileusa Piani Tavares / Silvio Lima Figueiredo*

**Migração, campesinato e agricultura no Nordeste Paraense: um olhar histórico 116**

*Luiz Cláudio Moreira Melo Jr / Luis Eduardo Aragón Vaca / Marília Ferreira Emmi*

### *Manejo dos Recursos Naturais*

**Composição florística e fitossociologia das matas de aterrados do lago formoso no município de Penalva, Baixada Maranhense, Amazônia Legal Brasileira 131**

*Náila Arraes de Araújo / Claudio Urbano B. Pinheiro / Oriana Trindade de Almeida*

**Sistemas sociais e uso dos recursos naturais em uma comunidade agrária do Nordeste Paraense, Amazônia Oriental 146**

*Luiz Cláudio Moreira Melo Jr / Luís Eduardo Aragón Vaca /*

*Manoel Malheiros Tourinho*

**Desenvolvimento sustentável e estratégias de uso dos recursos naturais em área de várzea no Baixo Tocantins, Amazônia 161**

*Adebaro Alves dos Reis / Oriana Trindade de Almeida*

**Relações entre a estrutura de oportunidades políticas e as estratégias de ação do movimento social pela criação e defesa da Resex Renascer, no município de Prainha-Pará 177**

*Viviane Vazzi Pedro / Josep Pont Vidal*

### *Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Econômico*

**Mineração e desenvolvimento sustentável na perspectiva da Ecologia dos Saberes 193**

*Marco Antonio Chagas / Edna Maria Ramos de Castro*

**Localização, especialização e competitividade da produção de aço na Amazônia 211**

*Maurilio de Abreu Monteiro / Adejard Gaia Cruz*

**Minería y actores sociales: estudio comparativo entre Parauapebas (Pará, Brasil) y el Pangui (Zamora Chinchipe, Ecuador) 227**

*Dalton Pardo-Enriquez / Josep Pont Vidal*

**Os efeitos da demanda crescente de açaí na economia camponesa de Cametá - Pará 242**

*Luciane Cristina Costa Soares / Francisco de Assis Costa*

### *Cidades, Modernização Tecnológica e Estudos Urbanas*

**O impacto das novas tecnologias da informação e comunicação na localização dos serviços bancários e sua relação com a estrutura intraurbana da região metropolitana de Belém 258**

*Rosa Maria Chaves da Cunha e Souza / Simaia do Socorro Sales das Mercês*

**Percepção de qualidade de vida urbana em Cametá-PA 277**

*Cleiton Lopes Cabral / Simaia do Socorro Sales das Mercês*

**Avanços e limites do sistema nacional de habitação de interesse social: a perspectiva de pequenos municípios no Pará 291**

*Anna Carolina Gomes Holanda / Simaia do Socorro Sales das Mercês /*

*Ana Claudia Duarte Cardoso*

**Urbanização e dinâmica do lazer em Belém, Pará 305**

*Mirleide Chaar Bahia / Silvio Lima Figueiredo*

**Gestão da informação no sistema de bibliotecas da Universidade Federal do Pará: uma visão baseada nas competências profissionais 321**

*Ana da Silva Santos / Lígia T. L. Simonian*

**Criminalidade na cidade de Santarém: um estudo com variáveis renda e escolaridade 338**

*Durbens Martins Nascimento / Jarsen Luis Castro Guimarães*

# Introdução

---

Se existe um tema que tem ganhado centralidade no debate científico mundial desde a segunda metade do século passado esse tema é o do Desenvolvimento. Muitas teorias clássicas abordaram suas formas elementares conceituais ligadas principalmente à economia e à economia política. Essas primeiras formas se traduziram em questões que hoje são tratadas como crescimento econômico apenas, pois o “moderno” conceito de desenvolvimento nasceu do encontro de suas vertentes de histórias epistemológicas diferentes. Primeiro, o reconhecimento da existência do mundo subdesenvolvido, que mereceria estudos específicos e a construção de processos para superação dos problemas que fazem essas nações serem subdesenvolvidas. Segundo, a preocupação com a natureza, um conceito que é re-significado no campo do sentido mediano-midiático e no campo científico, para então ser enxertado na ideia de desenvolvimento, garantido assim sua sobrevivência como discurso -ação que movimentaria recursos disponíveis para a atenuação dos efeitos negativos do crescimento.

Citado muitas vezes como “o desenvolvimento que procura satisfazer às necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades”, a partir do Relatório Nosso Futuro Comum, o desenvolvimento passou a incorporar a sustentabilidade e essa foi assumida como um paradigma do pensamento acadêmico e das práticas sociais. Não raro, entretanto, o conceito atual de desenvolvimento tem sugerido e recebido críticas pela ênfase a uma ou duas de suas dimensões, notadamente aquelas de natureza ecológica e econômica. Hoje cada vez mais no meio acadêmico aquele argumento inicial tem sido assumido sem desconsiderar a multidimensionalidade do desenvolvimento, a saber: a sustentabilidade ambiental, a sustentabilidade econômica, a sustentabilidade política, a sustentabilidade social e a sustentabilidade cultural.

A primeira, voltada para o uso dos recursos levando em conta sua capacidade de renovação e de esgotamento. A segunda, a econômica, considerando a possibilidade de geração de riqueza tendo em vista o potencial e a manutenção da vida e das organizações produtivas locais. Ambas pressupondo, igualmente, a capacidade de manutenção de práticas sociais (sustentabilidade social) e de valores e tradições culturais (sustentabilidade cultural) que conferem não apenas padrões quantitativos de melhorias sociais, mas substancialmente qualidade de vida aos sujeitos envolvidos, pautados na autoestima, na autoafirmação de suas identidades históricas e geográficas e na ideia de pertencimento territorial. Por fim, a sustentabilidade política, condição de todas as demais, sugere a preocupação com a dimensão da tomada de decisão a partir de bases democráticas e de autodeterminação das organizações sociais e políticas locais e regionais, assentadas em perspectivas de desenvolvimento voltadas para dentro, ainda que não isoladas do mundo global.

Assim sendo, o “ecocentrismo”, que marcou o discurso inicial da sustentabilidade, parece hoje ter sido relativizado em face de outros elementos também importantes quando se pensa em melhoria da qualidade de vida das sociedades contemporâneas. A crítica àquela perspectiva e a necessidade de mobilizar o pensamento e a produção científica considerando a multidimensionalidade do desenvolvimento sustentável, tem sido também a preocupação dos trabalhos reunidos na presente coletânea.

Ela reúne o resultado de diversas pesquisas que se desenvolveram no seio do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA). Criado em 1973, no meio do debate das questões ligadas ao desenvolvimento, os alunos dos cursos de especialização, mestrado e doutorado se dedicam a estudos voltados para o entendimento do desenvolvimento e da sustentabilidade, principalmente da região Pan-amazônica. Aqui, neste livro, reunimos trabalhos oriundos da pós-graduação stricto sensu, o curso de mestrado, existente desde 1977, e o de doutorado, criado em 1994, com a criação do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU), que aglutina quatro linhas de pesquisa, a saber: Gestão de Recursos Naturais; Desenvolvimento Econômico Regional e Agrário; Estado, Instituições, Planejamento e Políticas Públicas; e Sociedade, Urbanização e Estudos Populacionais. A obra, por sua vez, está organizada a partir de cinco temas: Políticas Públicas, Ambiente e Desenvolvimento; Comunidades e Práticas Sociais; Manejo dos Recursos Naturais; Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Econômico; e Cidades, Modernização Tecnológica e Estudos Urbanas.

Em Políticas Públicas, Ambiente e Desenvolvimento, são apresentados trabalhos referentes a estudos dos planos e programas para a Amazônia, bem como experiências públicas na implantação de programas e projetos. O texto *O processo de descentralização da gestão ambiental no Brasil a partir da teoria institucionalista*, de Simy de Almeida Corrêa e Fábio Carlos da Silva, apresenta uma análise da importância que os governos vêm dando à institucionalização da política ambiental em seus territórios, assim como sobre as formas da gestão ambiental que têm sido implementadas nos últimos anos, particularmente no Brasil e na Amazônia. *Desenvolvimento e participação no Programa de Regionalização do Turismo*, por sua vez, de Wilker Ricardo de Mendonça Nóbrega e Silvio Lima Figueiredo, traz uma análise do Programa de Regionalização do Turismo no Oeste do Pará, evidenciando os problemas de participação e governabilidade das chamadas “instâncias de governança” associadas a este Programa. O texto seguinte, *O Programa Territórios da Cidadania: uma análise à luz do modelo de Fluxos Múltiplos*, de Edilson Almeida de Souza e Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior, faz uma discussão sobre o processo de formulação de agenda governamental e da elaboração da política pública Programa Territórios da Cidadania, instituído pelo governo federal no ano de 2008, procurando fornecer elementos para entender o contexto político e institucional em que se deu a elaboração dessa política pública. O texto *Gestão ambiental pública na Amazônia Brasileira*, de Narda Gomes e Josep Pont Vidal, são reflexões sobre o processo de

gestão ambiental dos governos federal e estaduais da Amazônia, centradas principalmente no Plano Amazônia Sustentável. *Fronteiras, redes e a geopolítica de defesa na Amazônia*, de autoria de Aiala Colares de Oliveira Couto e Durbens Martins Nascimento, produz um debate sobre as questões que envolvem as redes e os circuitos de trocas ilegais na Amazônia, a ameaça que essas redes oferecem para as fronteiras e para a gestão e soberania do território e como essa problemática vem sendo tratada na estratégia nacional de defesa do Brasil enquanto uma demanda de ordem geopolítica. Finalmente, em *Processo de Licenciamento Ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte - ilegalidades e conflitos*, Sabrina Mesquita do Nascimento e Edna Maria Ramos de Castro apresentam as ilegalidades que permeiam os processos de licenciamento ambiental, tendo como estudo de caso a instalação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte no Estado do Pará.

Em Comunidades e Práticas Sociais, são apresentados estudos sobre as práticas e saberes de comunidades e suas relações com o ambiente. O primeiro texto, *Saberes tradicionais e interculturalidade: o fazer cerâmica em Icoaraci, Pará*, de Auda Piani Tavares e Silvio Lima Figueiredo, é uma abordagem sobre o saber tradicional inscrito nas práticas dos artesãos de Icoaraci, e suas resistências e sobrevivências. E o texto *Migração, campesinato e agricultura no Nordeste Paraense: um olhar histórico*, de Luiz Cláudio Moreira Melo Júnior, Luís Eduardo Aragón Vaca e Marília Ferreira Emmi, apresenta uma análise sobre as relações entre migração, campesinato e agricultura no Nordeste Paraense, resgatando alguns elementos históricos do processo de colonização da Zona Bragantina, que data do final século XIX e início do século XX, e identificando o efeito da migração tanto sobre o uso dos recursos naturais quanto sobre os sistemas sociais comunitários, a partir do caso de São Luís do Caripi, um dos núcleos agrícolas criados nesse período.

Em Manejo dos Recursos Naturais, são abordados temas referentes ao uso dos recursos naturais. O primeiro estudo, *Composição florística e fitossociologia das matas de aterrados do Lago Formoso no município de Penalva, Baixada Maranhense, Amazônia Legal Brasileira*, de Naila Arraes de Araújo, Claudio Urbano B. Pinheiro e Oriana Almeida, mostra um levantamento florístico para a caracterização da vegetação do Lago Formoso, com objetivo de entender os ambientes de aterrados na Baixada Maranhense e analisar as mudanças sofridas devido às perturbações recentes resultantes dos usos dos recursos naturais na região. O segundo estudo, *Sistemas sociais e uso dos recursos naturais em uma comunidade agrária do Nordeste Paraense, Amazônia Oriental*, de Luiz Cláudio Moreira Melo Júnior, Luís Eduardo Aragón Vaca e Manoel Malheiros Tourinho, trata das relações entre comunidade agrária e recursos naturais identificando os impactos de natureza física, química e biológica nos ecossistemas, decorrentes da ação social dos atores. O texto *Desenvolvimento Sustentável e estratégias de uso dos recursos naturais em área de várzea no Baixo Tocantins, Amazônia*, de Adebaro Alves dos Reis e Oriana Almeida, faz uma análise sobre as estratégias de uso sustentável dos recursos naturais na várzea do

Baixo Tocantins, mostrando uma transformação que vem alterando as condições de vida da população local a partir da década de 1980 nos sistemas produtivos. Por fim, *Relações entre a estrutura de oportunidades políticas e as estratégias de ação do movimento social pela criação e defesa da Resex Renascer, no município de Prainha-Pará*, de Vivianne Pazzi Pedro e Josep Pont Vidal, apresenta as principais discussões acerca das estratégias de ação e dos mecanismos de institucionalização do movimento social para a criação da Resex Renascer, em Prainha/PA.

Os temas abordados na penúltima sessão, diz respeito aos Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Econômico. No primeiro texto, *Mineração e Desenvolvimento Sustentável na perspectiva da Ecologia dos Saberes*, de Marco Antônio Chagas e Edna Maria Ramos de Castro, são analisadas as ações de sustentabilidade do setor mineral, principalmente da Amazônia, à luz da abordagem da ecologia dos saberes. Em *Localização, especialização e competitividade da produção de aço na Amazônia*, Adejard Gaia Cruz e Maurílio de Abreu Monteiro abordam o padrão de concentração e o nível de competitividade da indústria do aço na região amazônica, através de índices criados para medir a concentração e a competitividade da indústria regional. O estudo *Minería y Actores Sociales: estudio comparativo entre Parauapebas (Pará, Brasil) y El Pangui (Zamora Chinchipe, Ecuador)*, de Dalton Marcelo Pardo Enriquez e Josep Pont Vidal, analisa como as decisões técnicas e políticas das mineradoras e do poder político condicionam a vida das populações das cidades afetadas pela extração de minérios, como El Pangui e Parauapebas. No texto, *Os efeitos da demanda crescente de açaí na economia camponesa de Cametá, Pará*, de Luciane Cristina Costa Soares e Francisco de Assis Costa, os autores se propõem a analisar como a mudança nos preços do açaí impacta a estrutura produtiva e reprodutiva familiar rural.

Cidades, Tecnologias da Informação e Estudos Urbanos compõem a última parte da obra e traz os debates e estudos específicos de questões ligadas às cidades e suas dinâmicas. Em *O Impacto das novas Tecnologias da Informação e Comunicação na localização dos serviços bancários e sua relação com a estrutura intraurbana da Região Metropolitana de Belém*, Rosa Maria Chaves da Cunha e Souza e Simaia do Socorro Mercês apresentam o conceito de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e mostram como sua evolução resultou na diversificação da tipologia de prestação de serviços bancários oferecidos no Brasil, para, em seguida, caracterizar, classificar e mapear os canais de acesso aos serviços bancários presentes na Região Metropolitana de Belém (RMB), identificando suas relações com os elementos da sua estrutura intraurbana. Em *Percepção de qualidade de vida urbana em Cametá, PA*, de Cleiton Lopes Cabral e Simaia do Socorro Mercês, é possível entender a apreensão da realidade sobre qualidade de vida no bairro do centro e periferia de Cametá sob a percepção da população da cidade, forma esta considerada um caminho que possibilita buscar um entendimento cada vez mais próximo da realidade local, contribuindo para verificar como as desigualdades e anseios se revelam nesta cidade a partir dos diferentes olhares de seus moradores. O estudo *Avanços e limites do Sistema Nacional*

*de Habitação de Interesse Social: a perspectiva de pequenos municípios no Pará*, de Anna Carolina Gomes Holanda, Simaia do Socorro Mercês e Ana Claudia Duarte Cardoso, discute a recente política habitacional, refletindo principalmente em torno do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, seus avanços e recuos no cenário nacional e a percepção de atores-chave na implementação da política habitacional no Pará. No trabalho *Urbanização e a Dinâmica do Lazer em Belém, Pará*, Mirleide Chaar Bahia e Silvio Lima Figueiredo apresentam as principais manifestações do lazer, institucionalizado ou não, na cidade de Belém, nas chamadas áreas verdes públicas urbanas no processo de sua urbanização. Na pesquisa *Gestão da informação no Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará: uma visão baseada nas competências profissionais*, de Ana Santos e Ligia Simonian, são apresentadas as influências das novas Tecnologias de Informação e Comunicação na atuação profissional e na gestão de bibliotecas, tendo como estudo de caso a UFPA; e por fim, o texto *Criminalidade na cidade de Santarém: um estudo com variáveis renda e escolaridade*, de Durbens Martins Nascimento e Jarsen Luis Castro Guimarães, mostra a relação que existe entre as categorias de crimes registradas no município de Santarém, relacionando-as com a renda e a escolaridade dos detentos da Penitenciária Agrícola local.

*Oriana Trindade de Almeida*

*Silvio Lima Figueiredo*

*Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr*

# O processo de descentralização da gestão ambiental a partir da Teoria Institucionalista: um novo olhar?<sup>1</sup>

Simy de Almeida Corrêa<sup>2</sup>  
Fábio Carlos da Silva<sup>3</sup>

## Introdução

A crise ambiental trouxe um caráter de crise paradigmática e imprimiu mudanças institucionais importantes que reconfiguraram quase todas as sociedades no mundo. Há hoje no mundo um pensamento institucionalizado de que o planeta e, principalmente, os seres humanos correm sérios riscos com os níveis de poluição de degradação do meio ambiente.

Considerando que políticas públicas de gestão ambiental ainda integram um campo de conhecimento muito recente e bastante controverso, inclusive cientificamente, o objetivo deste texto é analisar tanto a importância que os governos vêm dando à institucionalização da política ambiental em seus territórios, quanto às formas da gestão ambiental implementadas nos últimos anos, particularmente no Brasil e na Amazônia.

Na busca por estabelecer um recorte metodológico para o tema, identificamos que o instrumento de licenciamento é atualmente um dos mais importantes dentro da política e da gestão ambiental. Então, encontramos no instrumento de licenciamento ambiental a ferramenta para analisar o processo de descentralização, por ser instrumento de gestão ambiental e instituição que realiza a interface entre os sistemas político, econômico, social, jurídico e ecológico.

Assim, para chegarmos até o instrumento de licenciamento, traçamos como objetivo entender as mudanças institucionais e organizacionais na gestão ambiental, principalmente no Pará e em Belém, de 1988 a 2010. Esse recorte temporal também se justifica pela promulgação da Constituição Federal que proporcionou um rearranjo institucional político-administrativo fundamental para entendermos como hoje está configurada a política e a gestão ambiental no Brasil, no Pará e em Belém.

Levantamos a hipótese de que a legislação, a ordem ambiental e as organizações ambientais no Brasil refletem a concepção dominante e hegemônica de reprodução do modo capitalista de produção pela forma econômico-liberal,

---

1. Artigo produzido a partir da dissertação de mestrado intitulada “Descentralização da gestão ambiental no estado do Pará e suas implicações no licenciamento ambiental (1988-2010)”, defendida em julho de 2011.

2. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU), no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA).

3. Professor associado da Universidade Federal do Pará, diretor geral do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (UFPA), secretário executivo da Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia (IPPA) e representante titular da Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica (ABPHE) da região Norte. Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo (1997).

onde as mudanças institucionais legitimaram a criação de organizações e estruturas político-administrativas para executarem a política ambiental e realizarem a gestão dos recursos naturais de acordo com esses fundamentos, e tanto o estado do Pará, quanto sua capital, Belém, refletem isomorficamente o modelo formal de gestão ambiental prescrito, executando o licenciamento ambiental aquém do devido e necessário, sem capacidade técnica e administrativa para tanto, incorrendo em prejuízos no desempenho do licenciamento e, conseqüentemente, prejuízos, impactos e mesmo danos ambientais.

A problemática foi orientada pelas seguintes questões: quais as mudanças institucionais e organizacionais que influenciaram a gestão ambiental hoje no Pará e em Belém? Quais os efeitos do processo de descentralização da gestão ambiental sob o instrumento de licenciamento ambiental? A pesquisa tentou responder essas questões e comprovar a hipótese proposta a partir de pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas.

## **A gestão ambiental a partir da Teoria Institucionalista**

O enfoque neoinstitucionalista apresenta instrumentos de análise da sociedade, envolvendo vários aspectos ou variáveis analíticas, sejam sociais, políticos, culturais e econômicos. Este enfoque explica o impacto das instituições na evolução das próprias sociedades. Novas demandas são agregadas, mas as mudanças não são descontínuas, salvo em caso de revolução e ruptura de estruturas que sustentam uma sociedade. O que usualmente acontece são reformas conservadoras, principalmente dentro da história do capitalismo, enquanto sistema econômico-político-social hegemônico.

Dessa forma, instituições formais são modificadas, às vezes de forma até abrupta. Entretanto, no seio da sociedade, estruturas intrínsecas como costumes, hábitos, cultura, formação histórica, econômica e política permanecem impregnadas nas pessoas, nos grupos sociais e às vezes em toda a sociedade, determinando seu modo de vida e mesmo seu sistema legal, posto que instituições informais podem moldar as estruturas formais à sua semelhança, explicitamente ou de forma escusa, com artifícios legais que abrem “brechas” à corrupção, ao clientelismo e ao patrimonialismo, por exemplo.

Para explicar a construção dessas estruturas formais e informais dentro da sociedade, Espino (1999) destaca que as instituições informais impõem limitações que conectam não apenas ao passado, mas passam pelo presente e alcançam o futuro influenciando diretamente no desempenho econômico, social e político. As instituições de um modo geral já impõem limitações aos seres humanos, ditando a forma, o modo como se dará a interação. Entretanto, ao analisarmos as mudanças históricas pelas quais passam uma dada sociedade, verificamos que essas permanências muitas vezes determinam e justificam os diferentes desempenhos.

Outro autor que também esclarece quanto a estruturas formais e informais, é North (1990). Entretanto este autor nos acrescenta quanto à importância das transformações ao longo do tempo, ele diz que as mudanças institucionais demonstram o modo como as sociedades evoluem ao longo do tempo, sendo a chave para entender as mudanças históricas dentro da sociedade. Tal pensamento filia-se ao institucionalismo histórico, corrente que deu suporte explicativo para entender a evolução histórica da gestão ambiental no Brasil.

A situação de mudança se configura pela incorporação de novos valores e práticas no contexto institucional, com base em diferentes origens e possibilidades: influência de novas concepções provenientes de um contexto institucional mais amplo, transformações estruturais nas relações de poder entre entidades sociais, conflitos de interesses entre grupos sociais, inovações tecnológicas significativas.

Dentro dessa corrente e entre os autores estudados encontramos o conceito de isomorfismo. Este conceito foi o que melhor capturou as ideias do processo de homogeneização que sugere que as características organizacionais são modificadas para uma maior compatibilidade. Desta maneira o isomorfismo pode acontecer porque as formas menos eficientes vão sendo abandonadas ou porque os tomadores de decisão organizacionais julgam ou elegem formas mais apropriadas e ajustam a organização a elas. É um processo de mudança limitador que obriga uma organização a se parecer com outras organizações que enfrentam as mesmas condições ambientais.

DiMaggio e Powell (2007) interessaram-se pelos processos de mudança que apresentavam as mesmas características e aprofundaram seus estudos identificando três mecanismos: isomorfismo coercitivo, isomorfismo mimético e isomorfismo normativo. A nossa análise trabalha com organizações políticas e, portanto, vamos nos concentrar no primeiro mecanismo e no terceiro, pois julgamos que as mudanças institucionais nas organizações políticas de controle, regulação e gestão dos recursos naturais se deram por esses dois mecanismos. O primeiro consiste num processo de homogeneização que se dá a partir de pressões formais e informais exercidas sobre as organizações por outras organizações, vindas por uma determinação legal ou governamental.

Verificamos que há uma tentativa de imitação das organizações ambientais em nível federal, estadual e municipal, entretanto não se trata de um isomorfismo mimético porque esta imitação não ocorre por causa de um ambiente instável ou incerto e, sim porque há uma determinação do Ministério do Meio Ambiente para que ocorra dessa maneira. Já o isomorfismo normativo está relacionado ao profissionalismo, onde as organizações tentam se adequar umas às outras formando um padrão técnico-profissional e/ou um comportamento profissional organizacional. Os recursos humanos estimulam esse isomorfismo, considerando que os profissionais deveriam apresentar o mesmo perfil técnico nas três esferas de governo.

Dois movimentos distintos acontecem nas organizações que executam a gestão ambiental no Brasil: há um processo de homogeneização entre as organizações

ambientais em nível federal, estadual e municipal que acontece de forma normativa e há um processo de homogeneização coercitiva entre organizações dentro da mesma esfera, neste caso entre o poder central e a referida organização, além da homogeneização coercitiva entre as organizações de esferas diferentes.

O isomorfismo normativo, segundo Dimaggio e Powell (2007), apresenta o critério de escolha dos recursos humanos baseado em conhecimento acadêmico qualificado o que aumenta as chances de uma organização se assemelhar à outra.

As mudanças organizacionais homogeneizantes coercitivas podem estar associadas a duas hipóteses, segundo Dimaggio e Powell (2007). A primeira trata do grau de dependência entre as organizações que geram processos de homogeneização; e, neste caso, no Brasil, o Ministério do Meio Ambiente, enquanto órgão que determina as regras institucionais para as organizações que operam as políticas ambientais, imprime uma homogeneização coercitiva entre elas.

A segunda diz respeito ao grau de centralidade dos recursos que provém de uma determinada organização, determinando sua homogeneização coercitiva em relação à organização que detém esse controle.

O processo de padronização organizacional e institucional entre o poder central e a organização política ambiental, de forma exata, para promover a gestão ambiental no Pará e em Belém, seria: Prefeitura e Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA), no âmbito municipal; Governo do Estado e a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA), no âmbito estadual; Governo Federal e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), no âmbito federal. Neste sentido, práticas organizacionais que limitam formalmente e informalmente repetem-se entre estes devido ao grau de dependência financeira e institucional entre as mesmas. O desempenho do licenciamento ambiental em cada esfera está intimamente relacionado a essas limitações.

Pfeffer e Salancik apud Dimaggio e Powell (2007) observam que os ambientes construídos politicamente têm duas características: os tomadores de decisões políticas não experimentam a consequência de suas ações e as decisões políticas se aplicam de maneira geral a toda classe de organizações, aos que tomaram decisões mais ou menos adaptativas e/ou flexíveis.

Meyer e Rowan (2001) também apontam duas variáveis dependentes nesse processo, sejam:

1) à medida que surgem regras racionais institucionalizadas em determinados campos de atividade laboral, integram-se e ampliam organizações formais que incorporam essas regras como elementos estruturais e com isso geram duas novas variáveis dependentes: à medida que os mitos institucionalizados definem novos campos de atividade racionalizada, surgem organizações formais nesses campos; e, portanto, à medida que surgem mitos racionais institucionalizados nos campos de atividades existentes, as organizações já estabelecidas ampliam suas estruturas formais de forma isomórficas a partir desses novos mitos. Esta vari-

ável também é importante para analisarmos o nosso objeto, considerando que a primeira organização política ambiental criada estava na esfera federal e à medida que institucionalizava o mito da organização formal que incorporava em sua estrutura elementos de fiscalização, controle e regulação do uso dos recursos naturais, definia assim esse campo de atividade, ampliando consequentemente de forma isomórfica organizações políticas ambientais.

2) a segunda variável dependente apresentada por Meyer e Rowan (2001) diz que quanto mais modernizada está a sociedade, mais extensa estará sua estrutura formal racionalizada. E essa estrutura também estará segmentada em certos campos que contenham instituições racionais. Por conseguinte, as instituições modernas se racionalizam completamente e esses elementos racionalizados atuam como mitos que dão origem a mais organizações formais. Essa repetição parece automática e óbvia.

Dessa maneira, todo esse isomorfismo institucional tem consequências para as organizações que repetem padrões não apenas para se legitimarem, mas também para sobreviverem e manterem alguma estabilidade.

Tivemos muitas mudanças estruturais nas últimas décadas. O novo contexto é de fluidez e a descentralização tornou-se ordem nos dias atuais, entretanto, países como o Brasil, que passaram anos com suas organizações políticas subordinadas a um poder centralizado, autoritário, experimentam há pouco tempo novas formas de poder e, portanto, verificamos no processo de descentralização das políticas públicas mitos institucionalizados repetindo-se isomorficamente até como forma de ter alguma segurança de que essas novas organizações, agora criadas em um arranjo institucional democrático possam sobreviver às limitações não apenas formais, mas principalmente às limitações informais que insistem e persistem no Brasil. Nesse sentido é que verificamos como o Estado brasileiro foi ambientalizado.

## **Ambientalização do estado**

O conceito de gestão vem crescendo nas últimas décadas quase em substituição ao termo planejamento e há toda uma explicação conjuntural, ideológica e paradigmática para este movimento. O planejamento está desacreditado e associado a práticas autoritárias que ensejaram muitas críticas nas décadas de 1970 e 1980.

Em contrapartida, o conceito de gestão recebe conotações mais democráticas, pouco ou nada tecnocráticas que, aliadas à égide ideológica neoliberal, no Brasil em particular, enfraqueceram “o sistema de planejamento e a própria legitimidade do exercício de planejar” (SOUZA, 2006. p. 46).

Vários pesquisadores destacam que há uma busca por tornar a administração pública eficiente, saindo da concepção de planejamento tecnocrático associado ao desenvolvimentismo. Entre os estudiosos, Matus (1989) já ressaltava no final da década de 1980 que esse processo de mudança está inserido numa conjuntura flexível, descentralizada, terceirizada, privatizada que impede o aprofundamento da democracia.

*A priori*, trouxemos essa questão para advertir que a substituição de planejamento por gestão não é possível, pois não se trata de termos intercambiáveis, como lembra Souza (2006) quando esclarece nos seus estudos que tais termos possuem referências temporais distintas e são de natureza diversa, além de remeterem a diferentes tipos de atividades.

Ambos os autores citados concordam que o planejamento nos remete ao futuro, pois consiste no levantamento/previsão dos fenômenos possíveis e assim prever também seus desdobramentos e se precaver dos problemas/dificuldades que vão ou podem aparecer. Neste sentido, o planejamento é a preparação para a gestão futura, ou seja, a “gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir” (SOUZA, 2006, p. 46). Portanto, os termos e as ações decorrentes de cada um, seja o planejamento ou a gestão, não são contraditórios, tampouco rivais, mas especialmente distintos e complementares.

A teoria das organizações e das instituições passou por essa reflexão entre os termos planejamento e gestão, como podemos rapidamente citar, mas alguns autores como Matus (1989) propuseram a manutenção do planejamento, mas dentro de uma concepção de planejamento politizada, considerando-a como uma ferramenta para que o homem conquiste graus crescentes de liberdade. Tal proposta incluía modelos menos descentralizadores e rígidos de planejamento que também era uma necessidade econômica e política.

Verifica-se que mesmo com uma concepção mais democrática de planejamento, este vem perdendo espaço para o “privatismo” característico da ação deste Estado, principalmente quando este abre mão de seu papel regulatório, substituindo largamente o planejamento por um imediatismo mercadológico que expõe a todos a lógica “gerencial” privada dos espaços, esvaziando a dimensão política.

No tocante ao gerenciamento do meio ambiente, a potencial tragédia dos bens comuns, anunciada por Garrett Hardin em 1968, obriga o Estado a um envolvimento formal e institucional na gestão dos recursos naturais.

Nesse sentido, a gestão ambiental é o processo de intervenção em uma determinada base territorial. Isso acontece a partir de estratégias gerais estabelecidas pelo poder público, as quais se materializam, no nível local, em forma de obras e atividades necessárias à melhoria do meio ambiente, ambas concebidas com base em estudos técnicos, definidas e priorizadas por intermédio de ação conjunta entre poder público e sociedade civil, garantidas pela coalizão das forças políticas locais, que passa a existir em decorrência deste processo de gestão.

E o principal objetivo da gestão ambiental é gerir a pressão que existe por parte das empresas que realizam atividades potencialmente poluidoras em socializar seus custos e privatizar seus lucros, “movimento” identificado por Altvater (1995) que degrada os bens comuns à sociedade como o ar, a água etc.

Essa lógica já vinha se moldando desde as primeiras conferências. O programa interdisciplinar *O homem e a biosfera*, que foi criado em 1970 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) colocou como objetivo expresso “promover o desenvolvimento e aplicação da simulação e outras técnicas para elaboração de ferramentas de gestão ambiental” (RIBEIRO, 2010, p. 64). Tal objetivo destaca a possibilidade de se aplicar modelos explicativos à gestão ambiental, reduzindo a realidade a modelos matemáticos em um sistema pré-concebido à formulação de políticas públicas.

Desde 1949, com a Conferência das Nações Unidas para a Conservação e Utilização dos Recursos, que a UNESCO destaca-se no encaminhamento das discussões ambientais em escala internacional. Em 1968, também houve outra conferência importante, a Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas para Uso e Conservação Racionais dos Recursos da Biosfera. Todas essas conferências já preparavam o cenário para o que foi celebrado na Conferência de Estocolmo, que é sempre lembrada como um marco da discussão ambiental. Ela inaugura um novo ciclo de debates e relações, lança o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e estabelece o 26 princípios na Declaração de Estocolmo.

O impacto dessa declaração até hoje é sentido, pois esses princípios serviram para a criação de diversas normas de controle da poluição, reafirmando o capitalismo. Assim, houve a democratização do risco de contaminação, apesar dos benefícios continuarem privados. Desta maneira, banaliza-se o risco tornando o dia-a-dia com a poluição normal, o que Beck (2010) chama de sociedade de risco. O risco passou a ser mensurado, mas até isso passou a ser fonte de lucro para empresas do setor financeiro que oferecem seguros.

Beck (2010) argumenta que a fome é hierárquica e obedece a uma lógica que dá fundamento a uma sociedade de distribuição de riqueza, mas a poluição é democrática e obedece a uma lógica onde a sociedade faz a distribuição dos riscos.

A sociedade de risco também é desigual e excludente quanto ao uso dos recursos. O Estado age “regulando” e “comercializando” a poluição através da cobrança de taxas pela utilização dos recursos públicos, através da regulação dos níveis de poluição, fundamento que institucionalizou o princípio do usuário pagador.

Paralelamente a isso há a preferência social pelo meio ambiente que demarca o nível de poluição socialmente aceitável, isto é, quanto de incômodo a sociedade está disposta a suportar e, sobretudo, qual a contrapartida de recursos que está disposta a abrir mão para melhorar seu meio ambiente. Segundo Maimon (1996), a educação contribui para que a preferência social não esteja relacionada ao nível de poluição socialmente aceitável, mas com uma percepção preventiva. Desta maneira, há também na gestão ambiental a pretensão e seu caráter preventivo.

São várias as dimensões que precisam ser trabalhadas conjuntamente para garantir o uso sustentável do meio ambiente. As políticas públicas ambientais são assim consideradas como condição necessária e suficiente para se estabelecer um

*modus vivendi* compatível com a capacidade de suporte territorial e, por conseguinte, com o desenvolvimento sustentável.

Por isso, costuma-se responsabilizar o Estado pelos problemas ambientais gerados pela sociedade que vislumbra unicamente nesse Estado o poder de sanear todos os males encontrados. Conceitualmente, o fato de atribuir ao Estado o dever de sanear o meio ambiente, controlando a qualidade do ar, da água, do solo, bem como a poluição gerada pelas atividades humanas, de certa maneira não encontra opositores. Para Philippi Jr (2004), um estudioso da gestão ambiental, trata-se de uma voz corrente que vem se prolongando ao longo de muitos anos.

Isto está diretamente associado à institucionalização do licenciamento ambiental como o instrumento de gestão ambiental que controla, monitora, fiscaliza as atividades potencialmente poluidoras.

O licenciamento ambiental é um dos, se não, o mais importante instrumento de gestão da política de meio ambiente. Ele representa o “acoplamento estrutural entre os sistemas político, jurídico, econômico e ecológico” (ROSA, 2009, p. 101). Dessa maneira, para além de sua face mais óbvia, como instrumento de gestão, precisamos vê-lo como uma instituição que faz a ligação entre esses sistemas.

O ato do poder público de conceder ou não uma licença ambiental está diretamente relacionado ao poder de polícia que o Código Tributário Nacional bem define em seu artigo 78, não deixando dúvidas quanto ao dever do Estado em executar tal função, é um poder vinculante, um poder-dever.

É por meio do licenciamento que a administração pública faz com que a atividade que pretende se instalar ou que pretende funcionar se adapte às normas e aos procedimentos de gestão ambiental indicados para cada caso, ou seja, é uma ação preventiva. A intenção é sempre de evitar, diminuir ou compensar os impactos. Dessa maneira, ele também se apresenta como um mecanismo importante à concretização do desenvolvimento sustentável. Além de analisarmos essas prerrogativas, atributos e deveres que o licenciamento ambiental traz consigo, seu destaque justifica-se também por ter sido o instrumento mais atingido com o rearranjo institucional que a reforma do Estado produziu ao desencadear o processo de descentralização da gestão ambiental que abordaremos a seguir.

## **O processo de descentralização da gestão ambiental**

Duas grandes mudanças institucionais aconteceram e precederam o rearranjo institucional e político-administrativo que hoje opera a política e a gestão ambiental no Brasil.

A questão ambiental vem provocando grandes debates no mundo desde a década de 1960 e o Brasil, como um país que detém uma das maiores reservas de recursos naturais no mundo e como um país em desenvolvimento, inseriu-se no debate de forma ativa e irreversível. Apresenta hoje uma das legislações ambientais mais avançadas do mundo, configura-se num arranjo político-administrativo

moderno, avançado, mas apresenta baixo desempenho institucional das organizações ambientais, constatação que torna o Brasil alvo de críticas pelas organizações em defesa do meio ambiente.

A Política Nacional de Meio Ambiente foi regulamentada em 1981 e com ela surgiu uma grande inovação do ponto de vista institucional com a criação e a realização da política pelo Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), do qual necessariamente fariam parte União, estados e municípios, iniciando assim, um incipiente processo de descentralização do poder de polícia da questão ambiental.

Outro instituto importantíssimo criado pela política acima citada é o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), que reúne representantes dos estados e de todos os órgãos federais. O CONAMA tem competência normativa e deliberativa, e preconizou pela criação de colegiados semelhantes em nível estadual. E foi a partir deste conselho que foi regulamentado o regime de licenciamento ambiental para as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, previsto na lei n. 6.938 (BRASIL, 1981).

Observa-se que a Política Nacional do Meio Ambiente nasce antes da Constituição de 1988, que inaugura uma nova ordem jurídica no Brasil, restabelecendo a democracia no país. Isto não acontece por acaso. O Brasil desde a Conferência de Estocolmo é o principal representante dos países em desenvolvimento.

Logo, os países ricos desde então vinham fazendo acusações ostensivamente sobre problemas com o desmatamento da Amazônia. É também em resposta a isso que a política ainda em 1981 é regulamentada.

Os constituintes de 1987 e 1988 que promulgaram a Constituição Federal entenderam por deixar evidentes os conteúdos normativos fundamentais de defesa do meio ambiente. A resposta às pressões internacionais foi clara, o Brasil inseriu no texto constitucional os princípios e regras de Direito Ambiental que anteriormente, apesar de ser um direito materialmente constitucional, por ser um direito fundamental, não se encontrava expresso e explícito na Constituição Federal. A repercussão disso é também (intra) sistêmica dentro do Direito, considerando que toda a Constituição Federal vai reverberar tal pressuposto. Exemplo deste efeito é a função social da propriedade que inseriu a proteção ambiental na concepção e interpretação de seu instituto.

A recepção de leis anteriores à constituição é geralmente foco de conflitos pela falta de precisão e regulamentação, o que dificulta, no caso da legislação ambiental, por exemplo, definir de forma inequívoca o dever de atuação de cada ente da federação. Um exemplo claro disso é o próprio licenciamento ambiental que, ainda que previsto em 1981 pela política, não havia sido regulamentado, fato ocorrido em 1997, com a resolução CONAMA 237<sup>4</sup>, mas só possível com a regulamentação da própria

---

4. O Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) é um órgão deliberativo que integra o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), que impõe suas determinações e deliberações a partir de resoluções, das quais a resolução 237 ocupa-se do licenciamento ambiental e seus procedimentos.

Política Nacional que aconteceu dois anos depois da Constituição Federal em 1988, pelo Decreto nº 99.274 (BRASIL, 1990).

A Constituição inovou ao adotar competência concorrente da União e dos estados para legislar sobre a proteção ao meio ambiente (BRASIL, 1988. Artigo 24, Constituição Federal), sem prejuízo da competência dos municípios para legislar sobre matéria ambiental de interesse local (BRASIL, 1988. Artigo 30, Constituição Federal). Tal inovação foi fundamental para dar autonomia legislativa aos entes federados no que concerne à regulamentação das normas ambientais, entretanto, os problemas de competência até hoje se fazem presentes.

Cabe aqui ressaltar que a competência pode ser classificada quanto à sua natureza, ou seja, pode ser definida em executiva, legislativa e administrativa. Ainda que haja particularidades em cada uma, estas estão interligadas. No tocante à matéria ambiental, por exemplo, não há como ocorrer atuação e efetividade sem estratégia (executiva), sem política (legislativo) e sem o poder de polícia (administrativa).

Entretanto, vários são os conflitos de competência entre os entes federados, principalmente no que tange ao licenciamento ambiental. Isto acontece porque a cooperação entre União, estados e municípios deve ter suas normas fixadas em lei complementar que até hoje não foi editada. As lacunas tentam ser cobertas por leis ordinárias, decretos, resoluções e até mesmo portaria. No entanto, para Trennepohl e Trennepohl (2008), a definição de qual autoridade é competente para emitir a licença e/ou autorização ambiental permanece.

Ainda que a tentativa do poder constituinte fosse de responsabilizar compartilhadamente os entes para possibilitar o aumento da capacidade institucional do poder público no monitoramento da questão ambiental, para Freitas (2005) persiste a disputa de poder entre os órgãos ambientais.

A capacidade institucional era e ainda é o grande desafio à aplicação da lei. Assim, com poucos dias de publicada a Constituição Federal em 1988, o governo baixou o Decreto no. 96.944 (BRASIL, 1988), criando o “Programa Nossa Natureza” especialmente voltado para enfrentar a questão ambiental amazônica. Esse decreto cria grupos de trabalhos interministeriais dos quais resultaram vários estudos e uma ampla legislação (RIBEIRO, 2006).

Entre as normas que se destacam estão as leis n.7.754 (BRASIL, 1989) de proteção às nascentes dos rios, atualmente revogada pela Lei nº 12.651 (BRASIL, 2012), e a lei n.7.797 (BRASIL, 1989) que cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Fundo Nacional de Meio Ambiente.

Entretanto, a criação do IBAMA é sem dúvida a medida institucional mais importante decorrente do Programa Nossa Natureza. Essa autarquia federal concentrou as ações de controle e proteção ambiental dispersas em várias entidades. Para tanto, foram extintas a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) criada um ano depois da Conferência de Estocolmo, em 1973 -, a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA) e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF).

O IBAMA assume a responsabilidade de execução da Política Nacional de Meio Ambiente e nasce com a intenção de superar ou resolver problemas de superposição de competências e de conflitos existentes entre os órgãos extintos, acima citados, atuando a partir de então em escala nacional e em articulação com os órgãos estaduais e municipais de meio ambiente. Atualmente, o IBAMA divide esta competência com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

O ICMBio, uma autarquia em regime especial, foi criada recentemente (2007) e integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) na mesma categoria que o IBAMA, entretanto executa ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, com competência para propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as Unidades de Conservação instituídas pela União. E, por isso, vamos nos deter ao IBAMA devido ao fato da competência de licenciar ambientalmente atividades potencial ou efetivamente poluidoras concentrar-se neste órgão.

Além dessas, outra importante missão do IBAMA era implementar ações importantes de gestão ambiental em todos os estados da federação através das superintendências estaduais e dos escritórios localizados em vários municípios. Parte desses espaços já existia através da representação que o IBDF tinha em todos os estados e que foi automaticamente repassado ao IBAMA, o qual as tornou em gerências executivas.

A questão ambiental no Brasil institucionaliza-se na década de 1980. Os governos estaduais iniciam o processo de criação de órgãos gestores do meio ambiente e a formulação de políticas ambientais neste período. No entanto, os estados da Região Amazônica só formularam e institucionalizaram seus marcos regulatórios e institucionais de gestão ambiental na década seguinte, em quase toda a sua totalidade. Assim, é o IBAMA que implementa grande parte das ações de gestão ambiental na Amazônia no início da década de 1990, em virtude da precária estrutura administrativa, técnica e financeira dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMA) (BURSZTYN; FONSECA, 2009). Há algum tempo, o governo federal vem investindo no fortalecimento institucional desses órgãos. Os estados então procuraram desenharr seus arranjos institucionais e estruturar seus órgãos de meio ambiente.

## **Implicações teórico-metodológicas**

De acordo com Meyer e Rowan (2001), os órgãos ambientais objeto dessa pesquisa são organizações institucionalizadas, pois a sociedade como um todo os reconhece como tais. Mesmo a SEMMA que é o órgão pesquisado mais “novo”, ou seja, recentemente criado contando com apenas sete anos de criação, já tem em Belém o reconhecimento de suas competências pela população que a aciona quando entende e associa qualquer aspecto ao meio ambiente dentro do município.

Os autores North (1990), Selznick (1996) e Espino (1999) estabeleceram categorias que identificamos também dentro dos órgãos ambientais. As limitações formais principais encontradas e que reconhecemos nas três esferas são: burocracia,

formalidade e ritualidade dos procedimentos administrativos. Esses aspectos encontrados tornam-se limitações principalmente quando determinados casos concretos perdem a garantia de direitos, algumas vezes, por seguir tais formalidades. São limitações legais, oficiais, formais que implicam em morosidade, diminuição ou perda da eficiência e algumas vezes da eficácia da gestão ambiental.

As limitações formais e informais são as principais implicações ao desempenho, à eficiência e à eficácia do instrumento de licenciamento ambiental. As pressões políticas e econômicas aparecem em maior grau no IBAMA e na SEMA, cuja limitação, neste caso informal, subjugam os sistemas ecológico, social e mesmo jurídico à lógica política e econômica na tomada de decisão, perdendo, portanto, o instrumento de licenciamento sua razão de regulação.

Já o município tem maior deficiência quanto a sua capacidade técnica por priorizar que limites informais, como clientelismo e patrimonialismo, sejam critérios de contratação. A concentração e a centralização no IBAMA e na SEMA causam limitações formais ao desempenho do licenciamento. No IBAMA, a centralização dos processos e a concentração da tomada de decisão em Brasília tornam questionável a eficácia e a eficiência do licenciamento, cujos núcleos que estão no local onde de fato o impacto acontece não têm acesso nem à cópia integral do processo de licenciamento. A SEMA sofre também com a centralização dos processos e com a concentração dos técnicos na sede em Belém, cujo licenciamento mostrou-se moroso, prejudicando o desempenho do licenciamento ambiental.

Dimaggio e Powell (2007) estabeleceram categorias de análise que explicam o comportamento e mesmo o funcionamento organizacional a partir de isomorfismos. Identificamos que há um isomorfismo coercitivo quanto à estrutura dos órgãos ambientais no Brasil. O licenciamento está estruturado em todos os órgãos, seja federal, estadual ou municipal da mesma forma, o que dificulta que este instrumento de fato se adapte às necessidades e demandas locais, demandas mais específicas porque esta forma é coercitivamente instituída por lei. O SISNAMA prescreve esta estrutura aos órgãos ambientais, cuja regra deve ser seguida para assim serem reconhecidos, legitimados e institucionalizados.

Esses autores também estabeleceram que há uma tendência em formar-se um padrão profissional dentro de determinadas áreas. Verifica-se que os órgãos ambientais também formam um padrão profissional que também tenta ser repetido pelas esferas federal, estadual e municipal. Esse mimetismo é bastante sentido entre IBAMA e SEMA, entretanto, o órgão ambiental municipal não se ajusta tanto a esta forma, não seguindo tanto o padrão, inclusive de formação técnica. O analista ambiental é hoje dentro das esferas federal e estadual, principalmente, engenheiro ambiental, ou seja, apresenta uma formação técnica marcante e realiza as mesmas especializações. Isso nos chamou a atenção porque os concursos realizados para esses órgãos, cuja função seja para trabalhar no licenciamento exige formação diversa, mas inevitavelmente são esses profissionais que mais se adaptam à função. Essa identificação vem

desde o conteúdo das provas de seleção para esta função. Assim, entendemos que o isomorfismo normativo acontece nos órgãos ambientais e, de certa forma, estão também padronizando o licenciamento.

Assim, as mudanças organizacionais são mais isomórficas (isomorfismo normativo) quando a estrutura é constituída essencialmente de profissionais concursados. Entretanto, os contratados e os comissionados estão presentes em todas as esferas, muito mais na municipal e estadual, é verdade.

Apesar da política ambiental no Brasil remontar à década de 1980 (1981), foi a institucionalização do princípio do usuário pagador e poluidor pagador a principal mudança institucional na gestão ambiental no Brasil. É devido a isso que surge, fundamenta-se e se institucionaliza o licenciamento ambiental. Tentamos sintetizar todas essas análises no Quadro 1.

Quadro 1 - Síntese teórico-metodológica

Autores	Categorias	Esferas administrativas		
		Municipal	Estadual	Federal
Meyer e Rowan (2001)	Organizações institucionalizadas	SEMMA	SEMA	IBAMA
North (1990), Selznick (1996), Espino (1999)	Limitações formais	Burocracia Procedimentos administrativos	Burocracia Procedimentos administrativos	Burocracia Procedimentos administrativos Centralização Concentração
	Limitações informais	Clientelismo Patrimonialismo Cultura organizacional	Corrupção Cultura organizacional	Corrupção Cultura organizacional
Dimaggio e Powell (2007)	Isomorfismo coercitivo	Departamento de Controle Ambiental (DCA) Licenciamento ambiental	Divisão de Licenciamento Atividades Poluidoras (DILAP) Licenciamento ambiental	Divisão de Licenciamento (DILIC) Licenciamento ambiental
	Isomorfismo normativo	Analista ambiental	Analista ambiental	Analista ambiental
North (1990), Dimaggio e Powell (2007), Espino (1999)	Mudança Organizacional	Concursados, comissionados e contratados	Concursados, comissionados e contratados	Concursados e comissionados
	Mudança institucional	Institucionalização do princípio do usuário pagador e poluidor pagador	Institucionalização do princípio do usuário pagador e poluidor pagador	Institucionalização do princípio do usuário pagador e poluidor pagador

Fonte: produzido pelos autores

A crise ambiental que se instalou legitima um discurso irreversível de condução do controle da poluição no modo de produção capitalista. Essas mudanças de concepção no pensamento, na forma de produzir, na criação de mecanismos que degradam menos o meio ambiente institucionalizaram princípios como usuário pagador e poluidor pagador, também presentes no quadro acima; princípios que fundamentam e legitimam o instrumento de licenciamento ambiental que dentro

da estrutura da política e da gestão ambiental é considerado um dos mais importantes instrumentos.

É através desse instrumento que melhor visualizamos o acoplamento estrutural dos sistemas envolvidos nesses processos. O licenciamento promove a interface entre os sistemas político, econômico, ecológico, jurídico e social. Avaliar esse instrumento nos abre uma janela que revela parte da comunicação entre esses sistemas dentro da gestão ambiental. E sua avaliação nos mostrou varias deficiências de comunicação, causadas por isomorfismos, por limitações formais e informais.

Avaliamos 10 (dez) processos de licenciamento ambiental operados pela SEMMA e pela Secretaria Estadual. Não foi possível analisar processos do IBAMA, pois os processos concentram-se em Brasília e não há cópias disponíveis na Superintendência em Belém, nosso local de coleta de dados.

A escolha dos processos foi aleatória, buscamos processos já arquivados. Na pesquisa piloto consideramos muitas informações na análise dos processos, referimos abaixo apenas as discrepâncias entre o tempo de execução de todo o processo e o valor correspondente de cada licença, conforme os Quadros 2 e 3.

Quadro 2 - Processos de licenciamento ambiental da Secretaria Municipal de Meio Ambiente

Processos SEMMA	Valores	Tempo
Proc 1	R\$ 9.571,46	4 MESES
Proc 2	R\$ 917,95	2 MESES
Proc 3	R\$ 670,00	3 MESES
Proc 4*	R\$ **	2 MESES
Proc 5	R\$ 3.828,58	1 MÊS
Proc 6	R\$ 8.614,31	2 MESES
Proc 7	R\$ 670,00	8 MESES
Proc 8	R\$ 6.700,02	4 MESES
Proc 9	R\$ 1.435,72	9 MESES
Proc 10	R\$ 801,00	10 MESES

Fonte: produzido pelos autores

\*Projeto licenciado - Condomínio multifamiliar \*\*Valor não encontrado no processo

Quadro 3 - Processos de licenciamento ambiental da Secretaria Estadual de Meio Ambiente

Processos SEMA	Valores	Tempo
Proc 1	R\$ 674,58	31 MESES
Proc 2*	R\$ **	5 MESES
Proc 3	R\$ 956,58	21 MESES
Proc 4	R\$ 6.401,53	4 MESES
Proc 5	R\$ 6.596,46	8 MESES
Proc 6	R\$ 6.331,25	21 MESES
Proc 7	R\$ 1.060,58	3 MESES
Proc 8	R\$ 1.060,58	1 MÊS
Proc 9	R\$ 1.477,45	1 MÊS
Proc 10	R\$ 747,92	5 MESES

Fonte: produzido pelos autores

\* Projeto licenciado - Polo Siderúrgico de Marabá

\*\*Valor não encontrado no processo

O valor da licença é estipulado por uma tabela que considera o porte do empreendimento (tamanho) e seu potencial poluidor, assim quanto maior é o valor da licença, maior é a combinação entre essas duas variáveis. Entretanto, a maior combinação dessas duas variáveis também implica em maior complexidade na análise de seu licenciamento ambiental o que de acordo com os dados não incide em maior ou menor tempo. Ao avaliarmos os processos, verificamos que muitos processos de licenciamento, principalmente na SEMA, extrapolam o prazo legal de execução. A análise dos processos nos subsidiou materialmente para alcançarmos as conclusões a seguir, confirmando ainda parte das nossas implicações teórico-metodológicas, sintetizadas no Quadro 1.

## Conclusão

Chegamos à conclusão de que o sistema de normas, o sistema político e o sistema econômico parecem “falar a mesma língua”. A tomada de decisão está dominada por esses sistemas, havendo, portanto um desequilíbrio de forças, o que reflete diretamente na gestão ambiental em todo o Brasil.

Além disso, ainda que formalmente as estruturas se assemelhem e assimilem o modelo prescrito, há limitações formais e informais que moldam a execução da política e a gestão ambiental a fatores regionais ou locais que provocam desempenho diferenciado em cada esfera. É, portanto, parcial a reflexão isomórfica dessas estruturas e, muitas vezes, prejudiciais ao desempenho dos instrumentos de gestão ambiental.

Assim, concluímos que o processo de descentralização da gestão ambiental não provocou maior eficiência e eficácia na aplicação do instrumento de licenciamento ambiental. A principal dificuldade está na incompatibilidade que há entre a lógica intrínseca da descentralização que pressupõe delegação de competência e transferência de poder e a definição legal de competência para realizar o licenciamento. Tal dificuldade reforça a disfunção da racionalidade burocrática, o patrimonialismo, o clientelismo e a tomada de decisão é dada, portanto, pelas estruturas política e econômica que impõem um desequilíbrio de forças.

## Referências

- ALTVATER, E. *O preço da riqueza: pilhagem ambiental e a nova (des)ordem ambiental*. São Paulo: UNESP, 1995.
- BECK, U. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2010.
- BURSZTYN, M.; FONSECA, I. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan./abr. 2009.
- BRASIL. Constituição Federal. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 96.944, de 12 de outubro de 1988. Cria o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.754, de 14 de abril de 1989. Estabelece medidas para proteção das florestas existentes nas nascentes dos rios e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989. Cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2011.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. Jaula de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. In: CALDAS, M. P.; BERTERO, C. O. (Coords.). *Teoria das Organizações*. Série RAE – Clássicos. São Paulo: Atlas, 2007. p. 117-142.

EGRI, C. P.; PINFIELD, L. T. As organizações e a biosfera: ecologia e meio ambiente. In: CLEGG, Stewart R. et al. (Org.) *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 363-399.

ESPINO, A. J. *Instituciones y Economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

FARIAS, T. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FREITAS, V. P. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

HARDIN, G. The tragedy of the commons. *Science*, v. 162, n. 3859, p. 1228-1248, dez. 1968.

MATUS, Carlos. *Adeus, senhor presidente*. Recife: Letteris Editora, 1989.

MAIMON, D. *Passaporte verde: gerência ambiental e competitividade*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1996.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Organizações institucionalizadas: la estructura formal como mito y cerimonia. In: DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W.W. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 79-103.

- NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, 1990.
- PHILIPPI JUNIOR, A. et al. *Curso de gestão ambiental*. Barueri: Manole, 2004.
- POWELL, W. W. Expansión del análisis institucional. In: DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 237-260.
- RIBEIRO, N. *A questão geopolítica da Amazônia: da soberania difusa à soberania restrita*. Belém: UFPA, 2006.
- RIBEIRO, W. C. *A ordem ambiental internacional*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2010.
- ROSA, P. S. *O licenciamento ambiental à luz da teoria dos sistemas autopoieticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- SELZNICK, P. Institutionalism “old” and “new”. *Administrative Science Quarterly*, v. 41, n. 2, p. 270-277, jun. 1996.
- SIMIONI, R. L. *Direito ambiental e sustentabilidade*. Curitiba: Juruá, 2008.
- SOUZA, C. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 569-592, 1998.
- SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T. *Licenciamento ambiental*. 2. ed. Niterói: Impetus, 2008.

# Desenvolvimento e participação no Programa de Regionalização do Turismo<sup>1</sup>

Wilker Ricardo de Mendonça Nóbrega<sup>2</sup>  
Silvio Lima Figueiredo<sup>3</sup>

## Introdução

O estudo das políticas públicas focadas na atividade turística tem despertado grande interesse da academia, e, mais ainda, observa-se uma preocupação constante no acompanhamento das ações dos órgãos públicos competentes, tanto por parte da iniciativa privada, através de entidades de classe, como por parte da sociedade civil organizada, buscando intervenções que propiciem a dotação de serviços, infraestrutura, enfim, melhoria da qualidade de vida aos cidadãos de uma forma geral. No Brasil e na Amazônia, essas políticas já apresentam certa trajetória, principalmente no que diz respeito às possibilidades das mesmas impulsionarem o desenvolvimento regional, mas é principalmente na primeira década do nosso século que elas são finalmente tratadas com a devida importância, pelo menos nas suas formulações.

Em janeiro de 2003, foi instituído o Ministério do Turismo (MTur). Na ocasião foi lançado o Plano Nacional do Turismo (PNT), baseado nas seguintes premissas: parceria e gestão descentralizada; desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística; diversificação dos mercados, produtos e destinos; inovação na forma e no conteúdo das relações e interações dos arranjos produtivos; adoção de pensamento estratégico, exigindo planejamento, análise, pesquisa e informações consistentes; incremento do turismo interno; e, por fim, o turismo como fator de construção da cidadania e de integração social (BRASIL, 2003).

Em 2004, o governo federal através do MTur lançou o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, pautado nas orientações contidas no Plano Nacional do Turismo e com a participação de parceiros públicos, privados e do terceiro setor. A proposição do Programa é que a interação que se dá entre os diferentes atores no sistema econômico resultaria em benefícios para a localidade e para a região, através da oferta de produtos e serviços com as características próprias de cada região.

---

1. Pesquisa realizada com recursos do CNPQ, Edital Jovens Pesquisadores, dentro do projeto “Cadeia Produtiva do Turismo no Pará”, coordenado pelo Prof. Dr. Silvio Lima Figueiredo, e com recursos da Capes, bolsa de doutorado no PPDSTU/NAEA/UFPA, para a tese do prof. Dr. Wilker Ricardo de Mendonça Nóbrega.

2. Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental (NAEA/UFPA).

3. Professor/pesquisador do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA), Brasil. Doutor em Comunicação (ECA/USP); realizou estágio pós-doutoral na Université René Descartes - Paris V Sorbonne.

Também em 2004, o governo federal, através do Plano Plurianual-PPA 2004-2007, expôs alguns elementos fundamentais a serem trabalhados no período estipulado, como a diminuição das desigualdades regionais e sociais; o equilíbrio da balança de pagamentos; a geração de empregos e ocupação; e a geração e distribuição de renda (BRASIL, 2004). Em janeiro de 2007 o MTur, lançou uma nova versão do PNT 2007-2010, denominado de “Turismo – uma viagem de inclusão”, com metas mais otimistas fundamentadas nos pontos há pouco explicitados, e adotando como premissas a ética e a sustentabilidade. No documento foram expostas diretrizes, metas e programas, e foram definidos sete macroprogramas estruturais capazes de gerar impactos positivos no processo de desenvolvimento do Brasil, tais como: a) gestão e relações institucionais; b) fomento; c) infraestrutura; d) estruturação e diversificação da oferta turística; e) qualidade do produto turístico; f) promoção e apoio a comercialização, e g) informações turísticas.

O Programa de Regionalização do Turismo (PRT) roteiros do Brasil deriva do macroprograma denominado de Estruturação e diversificação da oferta turística. A estratégia desse programa consiste na gestão coordenada no planejamento integrado e participativo do turismo, e na promoção e apoio à comercialização dos produtos e serviços turísticos. A estrutura da coordenação descentraliza a gestão das políticas públicas através do estímulo à criação de instâncias locais e regionais como, por exemplo, no formato de Conselhos Municipais, Fóruns Regionais e Grupos Gestores, cuja finalidade de criação é para subsidiar o processo de gestão no âmbito nacional e estadual. Em nível nacional quem coordena as atividades é o MTur, apoiado pelo Conselho Nacional de Turismo (CNTUR). No nível estadual, o órgão oficial é responsável pela gestão, além do Fórum Estadual de Turismo e; em nível local, a unidade de turismo municipal é apoiada pela instância local representativa dos segmentos sociais, econômicos e políticos (BRASIL, 2004; 2007).

No estado do Pará, foram definidos 03 roteiros turísticos pelo MTur em conjunto com a Companhia Paraense de Turismo (PARATUR), a saber: 1) Tapajós: Amazônia, Selva e história (Belterra e Santarém); 2) Amazônia do Marajó (Salvaterra e Soure); 3) Amazônia Quilombola (Acará e Ponta de Pedras). Observamos que Belém desenvolve uma função de destaque nos 3 roteiros. A infraestrutura existente na capital paraense possibilita uma maior integração dos roteiros, facilitando desta forma, o aumento da captação de turistas de fora do estado e até mesmo de outros países.

A regionalização do turismo procura em vários sentidos a descentralização das ações, a revalorização dos lugares e territórios, a emergência da dimensão local com participação dos residentes, através da representação de diferentes atores da sociedade em instâncias de governança, no intuito de aproximar mais os interesses de diferentes grupos sociais, dar maior celeridade às tomadas de decisões, e garantir o provimento de recursos direcionados ao desenvolvimento do turismo regional. As parcerias dos sujeitos sociais entre regiões, municípios e comunidades surgem a partir da concepção e gerenciamento de roteiros turísticos, no entanto, a prática que

deveria envolver os atores da cadeia produtiva do turismo de forma participativa, geralmente não são considerados para a efetiva implementação, pois ainda vivenciamos na sociedade brasileira decisões públicas enraizadas em uma história de práticas extremamente centralizadoras.

## **Algumas reflexões sobre turismo e desenvolvimento regional**

A atividade turística tem papel importante no debate sobre desenvolvimento, pois é componente comum de políticas públicas que tem como objetivo impulsionar o desenvolvimento de regiões com potencial para tal, ou que de alguma forma não apresentam condições ou vocação para atividades mais tradicionais. Além disso, o turismo é visto sempre como fator atuante na criação de empregos e geração/distribuição de renda, redução da pobreza, principalmente nas regiões que apresentam problemas relacionados a essas questões. Nesse sentido, é importante compreender algumas das ideias principais sobre desenvolvimento, desenvolvimento regional e sua relação com o turismo.

De acordo com Mota (2001), a ideia sobre desenvolvimento teve grande repercussão depois da Segunda Guerra Mundial, mas os principais fundamentos iniciaram ainda no século XVIII, período onde culminou o iluminismo. Naquele momento histórico iniciou-se uma perspectiva emancipadora do homem em relação aos ciclos da natureza, principalmente quando se trata da cultura agrícola. O que se percebe é que há uma busca incessante para o aumento da produção, pois há uma relação direta, onde evoluir significa produzir mais, ou o desenvolvimento é o progresso. Trata-se de uma ideia de expansão e desenvolvimento associada ao aumento da produção material. Além disso, o desenvolvimento hoje em dia é tratado por alguns pesquisadores como “crença” ocidental, presente no que se chamaria “ocidentalização” do mundo, como um ideário a ser perseguido, segundo Rist (1990 apud FIGUEIREDO, 2012).

Até a década de 1920, a economia clássica, com suas imprescindíveis contribuições, pautava a noção de desenvolvimento em hipóteses como: os recursos naturais que os países possuíam, no capital, na capacidade de organização e de direção; e investimento em indivíduos como agente de produção. Acreditava-se que desenvolver era possível pela condição natural de cada país (a natureza propiciava ambiente para isso) ou pela junção de investimentos com a aplicação de um modelo de ação que tivesse dado certo em países do Primeiro Mundo. Este foi, por exemplo, o receituário recomendado para a América Latina nos anos de 1950. O ideal do desenvolvimento era proveniente da Europa e pensava-se em aplicar no espaço latino-americano as mesmas diretrizes.

Na academia, são clássicas as discussões associadas entre crescimento e desenvolvimento. As primeiras tentativas para a reformulação da teoria regional de crescimento sustentavam que, por meio dos “polos de crescimento”, instalados artificialmente, era possível obter-se um crescimento regional mais equilibrado. A evolução da história econômica revelou a necessidade do cumprimento de alguns

fatores fundamentais: a) instalação de algumas atividades motrizes b) proximidade de mercado; c) disponibilidade de infraestrutura social básica e; d) determinação estratégica de desenvolvimento da região e dos setores selecionados. Quanto ao turismo, Rabahy (2003, p. 76) observa que:

Para regiões menos desenvolvidas, tem-se sugerido que o desenvolvimento do turismo se proceda de modo ordenado, mais disperso - menos massificado e menos concentrado em poucas áreas -, respeitando os valores e culturas locais, e, para tanto, é fundamental que a estratégia seja definida a partir da comunidade local, levando-se em conta os pressupostos regionais / nacionais de preservação do meio ambiente e dos valores culturais.

As estratégias governamentais de constituir aglomerados empresariais regionais, arranjos produtivos locais e polos turísticos são algumas das ações deliberadas por gestores públicos e privados no intuito de garantir uma maior produtividade e qualidade no produto e/ou serviço oferecido<sup>4</sup>.

As ideias de polos turísticos são encontradas na maior parte dos planos e dos programas de desenvolvimento turístico brasileiros e de outros países, originados principalmente em teorias que têm como base as ideias de Perroux (1967), nas quais a perspectiva de desenvolvimento regional está associada ao conceito de polo de crescimento. Para o autor, a ideia de polo de crescimento é apresentada como um centro de acumulação e de aglomeração de recursos humanos e de capitais fixos e fixados, dessa forma poderá ser “transbordado” a outros centros de acumulação e aglomeração de meios humanos e de capitais fixos e fixados os benefícios econômicos e sociais criados inicialmente no ponto de investimento. Quando dois desses centros forem postos em comunicação por vias de transporte e vias intelectuais, verificar-se-ão mudanças de grande alcance nos horizontes econômicos e nos planos de produtores e consumidores.

Albert Hirschmann nos ajuda a compreender o desenvolvimento regional na perspectiva de uma intervenção econômica através da política, discutindo o papel da política econômica no sentido de equacionar as desigualdades regionais. Para ele, se as forças de mercado que expressam amplamente os efeitos de fluência e de polarização conduzirem a uma prevalência temporária de uma região para outra, a deliberação de uma política econômica poderá corrigir tal situação. De fato, a política econômica terá naturalmente, um papel importante durante todo o processo. Hirschmann (1977) complementa que a alocação regional dos investimentos públicos é a

---

4. São inegáveis os resultados financeiros decorrentes do turismo, justificando a inclusão da atividade na programação político econômica de todos os países que o adotaram como uma alternativa de desenvolvimento. Os inúmeros eventos recorrentes nas últimas décadas adotados pelo governo federal, materializados na forma de programas, planos e projetos começaram a tomar corpo, por exemplo, na Amazônia ainda na década de 1970, com a elaboração do I Plano de Turismo da Amazônia (PTA), em 1977.

maneira mais óbvia pela qual a política econômica influencia as taxas de crescimento das diversas regiões do país. Numa relação de crescimento e desenvolvimento o autor afirma que o sucesso da ação somente será possível se ocorrer uma grande dispersão dos fundos de investimento o qual ele atribui o termo “imagem de mudança focalizada pelo grupo”, ou seja, o progresso econômico deve atingir igualmente todos os membros e setores da sociedade. No entanto, no pensamento do autor, onde quer que esta ideia prevaleça, os governos estarão despreparados e não dispostos a tomar as decisões sobre as prioridades e continuidades, que são a essência dos programas de desenvolvimento (HIRSCHMANN, 1977). Os planos e programas de desenvolvimento turístico viriam também ao encontro dessa ideia.

Nesse processo de transformação, almejado pelos *policy makers*, no sentido de garantir o progresso econômico a todos os membros da sociedade, seria preciso desenvolver principalmente o capital social. Para Robert Putnan, capital social “diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade” (PUTNAN, 2007, p. 177).

Cabe então levantar o questionamento acerca da situação relacional entre os formuladores de políticas, integrantes de instâncias de governança e as populações residentes das áreas objetos de intervenção de políticas públicas, pois o capital social, ou seja, as regras de reciprocidade construídas em diferentes comunidades se caracterizam como importantes instrumentos de congregação dos interesses entre o poder público e as populações tradicionais. Diante disso, é possível afirmar que o capital social quando utilizado como um indicador de planejamento e gestão é capaz de acelerar o processo de desenvolvimento mais equitativo entre os diferentes atores de uma cadeia produtiva?

Segundo Putnam (1993), há um conjunto de variáveis justificáveis para esclarecer os resultados encontrados. Sendo duas dessas variáveis, o “contexto cívico”; “boas sociedades ajudam a produzir boas instituições” e a “cultura cívica”; “uma sociedade mais comprometida com o bem público, mais cooperativa e mais confiante nos seus pares”. O capital social é definido por “três fatores interrelacionados: confiança, normas e cadeias de reciprocidade e sistemas de participação cívica”. A confiança é o “componente básico do capital social”, enquanto que as normas regulam o cumprimento das regras pré-estabelecidas presentes em um “contrato moral”, as cadeias de reciprocidades são deveres de retribuir favores recebidos. Já a participação cívica é o envolvimento em associações, cooperativas, clubes, grupos de lazer, sindicatos entre outros, existindo sempre a horizontalidade entre os participantes (PUTNAN, 1993).

É evidente a importância do uso da categoria capital social nos diferentes níveis de planejamento, principalmente quando se trata de um desenvolvimento pautado no seio endógeno, pois as estratégias de competitividade disseminadas no mercado mundial, como por exemplo, através da formação de uma cadeia produtiva ou *clusters* poderiam ser melhor conduzidas, caso o exercício da relação fosse fortalecida entre os diferentes cidadãos que compõem uma rede institucionalizada ou não.

Muitos teóricos das ciências econômicas apontam que os aglomerados de empresas, a inovação e avanço tecnológico, o perfil inovador dos empresários e, a política industrial são fatores preponderantes para o desenvolvimento das nações, pois são a partir dessas características que as mudanças estruturais podem ser observáveis no mundo globalizado. Apesar do turismo não se constituir em uma indústria de transformação de bens, a interação de diferentes setores associados à produção de bens os tornam fundamentais para a dinamização dos diversos setores produtivos. Para Perroux (1967), o aparecimento de uma indústria e o crescimento de uma já existente resulta inicialmente, dos preços, dos fluxos e das expectativas. Através do tempo, os produtos de uma indústria ou de um grupo de indústrias profundamente transformados, e por vezes apenas reconhecíveis quando comparados com seus esquemas iniciais, permitem inovações que dão origem a novas indústrias.

A teoria dos polos de desenvolvimento criada por Perroux (1967) aborda que o crescimento econômico, por múltiplas razões, concentra-se em determinados pontos de variadas intensidades, pois para o autor a concentração de indústrias gera efeitos sobre a economia, beneficiando diferentes regiões que as polariza. O desenvolvimento é um fenômeno complexo e distinto sob o ponto de vista cíclico, ou seja, natural, que caminha para o equilíbrio. De acordo com Schumpeter (1982, p. 47), “o desenvolvimento é uma mudança espontânea e descontínua nos canais de fluxo, perturbação e equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente”.

O desenvolvimento regional pode ser apresentado em duas correntes principais, de acordo com as origens e os processos de instalação. A primeira está relacionada ao planejamento centralizado de um estado, também entendido como desenvolvimento de cima para baixo. Já a segunda, também conhecida como desenvolvimento endógeno, ou ainda desenvolvimento local, propõe um movimento de “baixo para cima”. O desenvolvimento endógeno seria uma interpretação que permite explicar os processos de acumulação de capital, bem como identificar os mecanismos que contribuem para o aumento da produtividade e da competitividade de cidades e regiões (BENI, 2006).

Acerca da mobilização social e participação comunitária, ações estas também necessárias para atingir o desenvolvimento endógeno, a participação é uma condição intrínseca e essencial para a mobilização, a principal função da comunicação em um plano de mobilização é gerar e manter o “vínculo entre projetos sociais e seus respectivos públicos, por intermédio do reconhecimento da existência e importância de cada um, bem como do compartilhamento de todos quanto aos sentidos e valores” (BENI, 2006, p. 61). A condição para isso é o estabelecimento da coesão e da perenidade no projeto (que nem sempre é possível em razão da descontinuidade administrativa), que são a ponte entre a ação isolada e a ação corresponsável.

Isso não implica dizer que o Estado deixe de garantir a integração, a regulação e o bom funcionamento da sociedade, mas que a própria sociedade gere meios de equacionar a solução dos problemas que o Estado, sozinho, não é capaz de resolver.

Para Beni (2006, p. 62):

Os efeitos positivos do desenvolvimento regional e endógeno dependem da incorporação do território socialmente organizado, da capacidade das populações locais de agir com criatividade a partir da produção do conhecimento, e das inovações geradas pelo seu tecido produtivo. A construção de ambientes inovadores e criativos estará diretamente relacionada aos movimentos dos grupos locais quando estes percebem as diversas maneiras de produzir e reproduzir o desenvolvimento a partir do relevante papel de cada grupo no conjunto dos territórios e da sociedade.

Estimular a participação é uma tarefa fundamental no processo de mobilização social da população local. O termo *empowerment* ou “empoderamento” é uma perspectiva que coloca as pessoas no centro do processo de desenvolvimento. Pode parecer simples essa afirmação, mas ela muda radicalmente a perspectiva e a estrutura na qual o desenvolvimento costuma ser pensado. Apesar de ser uma questão em disputa, hoje prevalece uma compreensão que equaciona o desenvolvimento e crescimento econômico, e por esse caminho se construíram análises, abordagens políticas e programas. No mundo inteiro, hoje nota-se uma tendência para a intensificação dos processos participativos.

O termo desenvolvimento local e/ou endógeno tem ocupado as discussões dos principais eventos científicos em todo o mundo. Nesse sentido, Barquero (2001) apresenta categorias fundamentais para esse estudo, além de sugestões de uma nova forma de propagar o desenvolvimento em âmbito local/regional em uma perspectiva pouco diferenciada da economia neoclássica. Para o autor, desenvolvimento endógeno ou local propõe-se a:

Atender às necessidades e demandas da população local através da participação ativa da comunidade envolvida. Mais do que obter ganhos em termos de posição ocupada pelo sistema produtivo local na divisão internacional ou nacional do trabalho, o objetivo é buscar o bem-estar econômico, social e cultural da comunidade local em seu conjunto (BARQUERO, 2001, p. 39).

Barquero (2001) destaca o papel do entorno inovador, o qual é indispensável para uma melhor leitura da realidade do local. Para ele, o entorno inovador é formado por uma rede de atores locais e pelas relações que configuram o sistema produtivo, sendo que os agentes econômicos, sociais e políticos e institucionais têm modos específicos de organização e regulação, possuem uma cultura própria e geram uma dinâmica de aprendizagem coletiva. O elemento inovador associado às transformações econômicas organizacionais, políticas tecnológicas foram fatores que condicionaram ao surgimento do termo ligado ao desenvolvimento endógeno, pois os usos dessas

condicionantes encararam o desenvolvimento econômico como sendo resultante da aplicação do conhecimento aos processos produtivos e da utilização das economias externas geradas nos sistemas produtivos e nas cidades, o que resulta em rendimentos crescentes e, portanto em crescimento econômico (BARQUERO, 2001).

Diversas localidades em todo o mundo começam a se confrontar com experiências que envolvem os elementos do desenvolvimento endógeno proposto por Barquero (2001). São várias as condicionantes que envolvem o contexto endógeno, sintetizadas por Barquero (2001) através de: a) inclusão do capital humano como alternativa de crescimento econômico em longo prazo; b) elemento da inovação no sistema produtivo, mediante decisões de investimento; c) novas tecnologias<sup>5</sup>, d) processos de mudanças existentes na própria comunidade local; e) forma de organização da produção; f) estrutura social e cultural e os códigos de conduta como condicionantes do processo de desenvolvimento; g) Instituições públicas que proporcionam uma melhor relação de cooperação entre diferentes atores a fim de contribuir para a aprendizagem e a inovação.

Quando a comunidade local é capaz de utilizar o potencial de desenvolvimento e liderar o processo de mudança estrutural, pode-se falar de desenvolvimento local endógeno ou, simplesmente, de desenvolvimento endógeno.

Essas características não só estão presentes nos planos e programas de desenvolvimento turístico, como são forças motrizes nas políticas públicas e planejamento da atividade turística, que são possíveis perceber no PRT.

## **O Programa de Regionalização do Turismo (PRT)**

Com o intuito de impulsionar o aumento do fluxo turístico e consequentemente melhorar a qualificação dos atrativos turísticos a partir da congregação de serviços na concepção de polo, o MTur lançou, em abril de 2004, o PRT - Roteiros do Brasil, apresentando ao país uma nova perspectiva para o turismo brasileiro por meio da gestão descentralizada, estruturada pelos princípios da flexibilidade, articulação e mobilização. O principal objetivo do PRT é a desconcentração da oferta turística brasileira, localizada predominantemente no litoral, propiciando a interiorização da atividade e a inclusão de novos destinos nos roteiros comercializados no mercado interno e externo.

Entende-se por regionalização não apenas o ato de agrupar municípios com relativa proximidade e similaridades, mas, sobretudo, construir um ambiente democrático, harmônico e participativo entre o poder público e privado, terceiro setor e comunidade, com a promoção da integração e cooperação intersetorial, com vistas à sinergia na atuação conjunta entre todos os envolvidos, direta e indiretamente, na atividade turística de uma determinada localidade. Dessa forma, busca-se a roteirização turística, como uma forma de organizar e integrar a oferta turís-

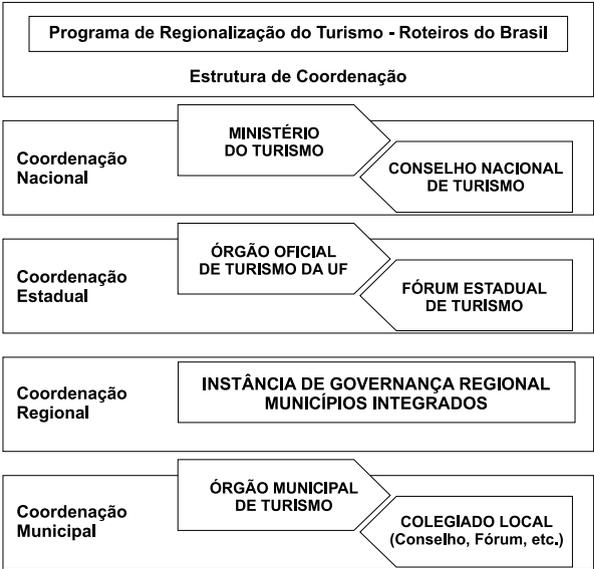
---

5. De acordo com Barquero (2001), as inovações e as novas tecnologias não surgem fora do sistema econômico, sendo, isso sim, endógenas ao sistema produtivo, à economia, e a própria sociedade.

tica do país, gerando produtos rentáveis e comercialmente viáveis, com a elaboração de roteiros turísticos.

O PRT é fruto do macroprograma de Estruturação e diversificação da oferta turística, que teve como ponto de partida o debate nacional com os segmentos representativos da sociedade, de modo a promover o desenvolvimento turístico sustentável de forma regionalizada no Brasil. O MTur acredita que a melhor forma para desenvolver a atividade turística seja através da regionalização com foco no planejamento coordenado e participativo. Nesse sentido, o PRT promoveu a delimitação geográfica em regiões turísticas, para fins de planejamento, definição de estratégias e gestão, gerando a integração, articulação intersetorial e cooperação entre os vários participantes da cadeia produtiva regional. Acerca do processo de operacionalização, o Programa prevê: envolver representantes de todas as instâncias – poder público, empresários, sociedade civil, instituições de ensino e terceiro setor – e abrir espaço para que todos contribuam com as ações do Programa na região; respeitar a diversidade de opiniões na construção do consenso, promovendo discussões conjuntas e negociações entre os participantes; levantar as diferentes visões de um mesmo problema em função de interesses, necessidades, expectativas e temores dos grupos envolvidos; levar em consideração o conhecimento local, as habilidades, as vocações, a cultura local e as experiências, para o seu aproveitamento e inclusão no processo de regionalização; considerar e respeitar as desigualdades e diferenças étnicas, sociais, culturais, históricas, econômicas e ambientais, entre outras, minimizando a interferência negativa ou preconceituosa no processo.

Figura 1 - Estrutura de gestão do PRT

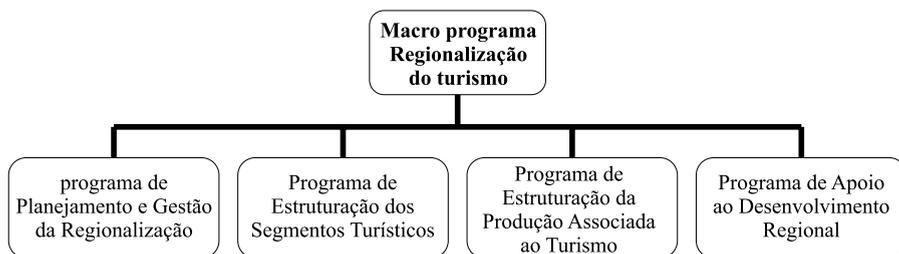


Fonte: Brasil (2004)

As competências de cada instância de governança do Programa requerem um esforço conjunto para atingir os propósitos do Programa. No âmbito nacional, representado pelo MTur e Conselho Nacional de Turismo, tem como responsabilidade: a) definir diretrizes estratégicas; b) planejar e coordenar as ações, em âmbito nacional; c) articular, negociar e estabelecer parcerias com as diversas esferas de governo, iniciativa privada e organizações não governamentais nacionais e internacionais; d) monitorar e avaliar as ações do Programa, em âmbito nacional; e) produzir e disseminar dados e informações. Na escala estadual, representado pelo órgão oficial de turismo e pelo Fórum Estadual de Turismo com a responsabilidade de: a) elaborar diretrizes e estratégias alinhadas às nacionais; b) planejar e coordenar as ações do Programa, em âmbito estadual e regional; c) articular, negociar e estabelecer parcerias, em âmbito nacional e regional; d) monitorar e avaliar as ações do Programa, em âmbito estadual e regional; e) produzir e disseminar dados e informações. No âmbito regional, o representante legal é a Instância de Governança Regional que tem como responsabilidade: a) planejar e coordenar as ações, em âmbito regional e local; b) articular, negociar e estabelecer parcerias, em âmbito regional e local; c) monitorar e avaliar as ações do Programa, em âmbito local; d) produzir e disseminar dados e informações. Finalmente, no âmbito local, o planejamento e gestão do turismo devem acontecer através do Órgão Municipal de Turismo, a função deste órgão é: a) mobilizar os segmentos organizados para o debate e a indicação de propostas locais para a região; b) integrar os diversos setores locais em torno da proposta de regionalização; c) participar de debates e da formulação das estratégias locais para o desenvolvimento da região; d) planejar e executar ações locais, integradas às regionais.

Diante da importância atribuída pelo MTur à regionalização do turismo, mais 04 programas garantem o apoio para a concretização dos princípios delineados pelo Macroprograma conforme se pode observar no fluxograma a seguir.

Fluxograma 1 - Estruturação do macroprograma de Regionalização do turismo



Fonte: Brasil (2007)

A intenção do MTur é que o processo de condução do macroprograma, do ponto de vista da operacionalização, seja garantido através da participação, da sustentabilidade, da integração, da formação de redes e da descentralização. Para isso, a

instalação da Instância de Governança Regional<sup>6</sup>, deverá conduzir o processo de gestão como principal meta o desenvolvimento turístico de uma região. O desafio de criar estruturas de governança significa definir um diálogo e interações entre os membros da organização, de maneira a desenvolver a participação e o engajamento deles no processo de decisão. Dessa forma, pretende-se valorizar as estruturas descentralizadas. De acordo com Brasil (2007), o Programa respeita a autonomia e o estágio de desenvolvimento turístico de cada estado. Sendo assim, para as regiões turísticas que ainda não possuem Instância de Governança Regional, propõe-se a sua institucionalização. Onde ela já existir, sugere-se seu fortalecimento ou ampliação, de forma a assumir mais um papel: o de coordenar o Programa na respectiva região turística.

Um número significativo de ações turísticas foi desenvolvido nos últimos anos na Região Amazônica, algumas com sucesso, outras em menor proporção. Dentre as realizadas destacam-se: estudos de mercado; realização de diagnósticos de desenvolvimento turísticos e; implantação de obras infraestruturais para a mobilidade e comodidade de fluxos turísticos. Programas como o PNMT, PROECOTUR, PRODETUR Amazônia e PRT mobilizaram empresários, população local e sociedade civil organizada, no intuito de conciliar interesses e estratégias para o desenvolvimento de localidades a partir do planejamento turístico. No entanto, o setor ainda precisa de ações efetivas de grande expressão regional, capazes de gerar alterações positivas nas localidades atingidas pelos programas, além disso, é extremamente importante a realização de estudos mais aprofundados no sentido de compreender os impactos gerados por estas ações na dinâmica na Região Amazônica em especial, para compreensão da nova configuração dos sistemas produtivos onde os agentes sociais são protagonistas de ação desenvolvida tanto pelo Estado, pelas ONG, como também pela iniciativa privada (NÓBREGA, 2007; 2008; 2012).

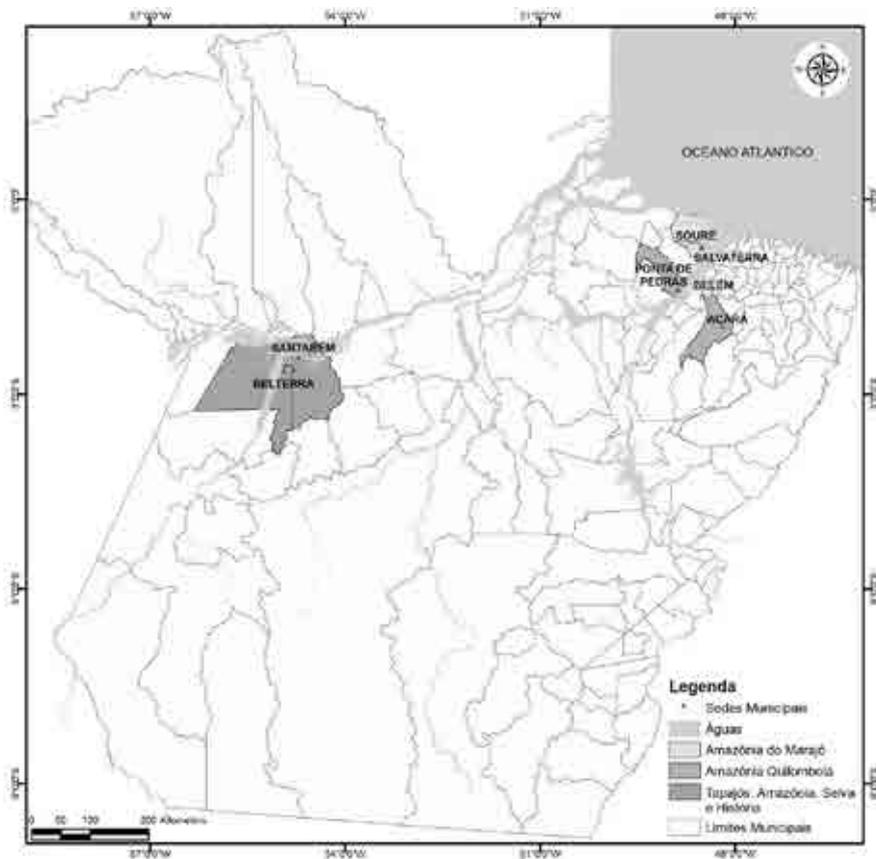
Nessa perspectiva de compreender os principais problemas que inibem o exercício eficiente do arranjo institucional, encontrados no planejamento e na gestão pública para o desenvolvimento, Sousa (1995) destaca 5 elementos como cruciais para levantamento e análise que podem determinar um bom andamento das ações públicas, são eles: a) corporativismo, cuja lógica é a autoproteção dos funcionários, em detrimento dos objetivos finalísticos das instituições; b) morosidade nas decisões; c) ausência de uma política de qualificação, inibindo a formação de quadros competentes e provocando cortes nos fluxos de informações; d) tomada de decisões orientada por critérios clientelísticos ou afetivos; e) reduzida flexibilidade das ações, não permitindo a incorporação de elementos que favoreçam os processos avaliativos. Na maioria dos casos, as instâncias locais são totalmente desprovidas de recursos financeiros e humanos que de alguma forma interferem no cumprimento das ações institucionais (NÓBREGA, 2012).

---

6. Entende-se como uma organização representativa do poder público, do setor privado e da sociedade civil organizada nos municípios que compõem as regiões turísticas. Pode ser um conselho, fórum, comitê, associação etc. Essa organização é responsável pelo planejamento e execução do processo de desenvolvimento do turismo em âmbito regional, bem como pela tomada de decisões políticas, econômicas e sociais (BRASIL, 2007).

Na região do Oeste do Estado do Pará, por exemplo, é comum observar os pontos destacados por Sousa (1995). Em pesquisa recente, Nóbrega (2012) aponta que, das 3 instâncias de governança analisadas nos municípios de Santarém e Belterra, 2 (GG-Santarém/Belterra e FORETUR-Tapajós) foram criadas em função do lançamento do PRT, a outra instância, denominada de COMTUR- Santarém foi reativada em maio de 2011 motivada pela nova política de turismo no âmbito federal, pautada na regionalização do turismo (NÓBREGA, 2012). O Mapa 1 destaca os três roteiros no Pará definidos pela política nacional, inclusive na região Oeste do estado, onde se encontram os municípios de Santarém e Belterra.

Mapa 1 - Localização dos roteiros do MTur no estado do Pará



Fonte: Nóbrega (2012)

Na região do Oeste do estado do Pará, os esforços voltaram-se para a consolidação de um roteiro denominado “Amazônia selva e história”. A intenção é que as agências de turismo receptivo contemplassem pontos turísticos e incorporassem serviços que reproduzem a naturalidade da identidade do povo do Oeste do Pará.

Nessa lógica, os produtos deveriam seguir os preceitos da regionalização turística através de pacotes turísticos que objetivassem o desenvolvimento de atividades nos municípios de Belém, Santarém e Belterra, sempre ressaltando os valores culturais e ambientais, representativos da realidade da região e considerando a viabilidade operacional (NÓBREGA, 2012).

Atualmente, os passeios e atividades mais comercializados pelas agências de receptivo pesquisadas nesses municípios são: 1) *City tour* em Santarém; 2) Encontro das águas dos rios Amazonas e Tapajós; 3) Alter do Chão (Lago Verde, Serra Piroca, Comunidade Ponta de Pedra e, em setembro, o Sairé); 4) Belterra (Fordlândia e centro da sede municipal); e 5) Flona Tapajós (comunidades de Maguari e Jamaraquá – município de Belterra).

O Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas Empresas (SEBRAE), seção Santarém, parceiro do Roteiro Amazônia Selva e História, desenvolve o Projeto “Turismo na região de Santarém” que contempla, além dos municípios do Roteiro (Santarém e Belterra), Oriximiná e Monte Alegre, com previsão de ampliação do roteiro aos municípios de Óbidos e Alenquer. Este projeto objetiva aumentar o fluxo de turismo com a comercialização dos produtos e serviços ofertados tanto no roteiro em análise como nesses dois outros municípios.

Uma das principais características defendidas pela gestão petista brasileira no âmbito federal, inclusive adotada pelo MTur através do PRT, diz respeito à garantia da participação dos atores que compõem a sociedade, sendo possível então distinguir elementos do desenvolvimento endógeno na formulação desses planos. No entanto, os entraves ao sucesso dessa participação parecem ser grandes e intensos, e se originam principalmente nas concepções dessa participação, que segundo Nóbrega (2012), não apresenta elementos que demonstrem uma autonomia no processo de decisão dos diferentes atores interessados no desenvolvimento da atividade turística. Para Souza (2000), a autonomia possui tanto um valor instrumental quanto um valor intrínseco. O valor instrumental da autonomia refere-se à liberdade para fazer coisas; já o valor intrínseco diz respeito ao prazer do exercício da liberdade como um valor em si mesmo.

O papel preeminente atribuído à autonomia explica-se à luz do pressuposto de que o caminho democraticamente mais legítimo para se alcançar mais justiça social e uma melhor qualidade de vida é quando os próprios indivíduos e grupos sociais específicos definem os conteúdos concretos e estabelecem as prioridades com relação a isso. Por isso é que a defesa da autonomia pode e deve ser, ademais, tida como um princípio básico. Para Souza (2000) a defesa da autonomia, para ser eticamente válida como princípio libertário, deve ser assumida pelo indivíduo não apenas para si, mas para todos; a maximização da autonomia de alguns indivíduos ou grupos em detrimento de outros não passa de egoísmo e corporativismo, o que só reforça a heteronomia ao nível da sociedade. Diante disso é importante priorizar o aspecto autônomo no processo de planejamento e gestão das ações sob a responsabilidade das

instâncias de governança turística, pois observamos que todo o movimento gerado e/ou não gerado em prol do desenvolvimento (endógeno) e da sustentabilidade está pautado nos preceitos participativos, muito embora os resultados alcançados tenham apontado uma fragilidade no processo de planejamento e gestão das instâncias de governança na Região Amazônica, sobretudo, no estado do Pará.

Como observamos há uma fragilidade na concepção e gerenciamento das políticas públicas em turismo atuais no território nacional, principalmente quando se trata dos mecanismos que garantam a participação nesse processo e, portanto, um direcionamento à presença do capital humano e das comunidades no processo de desenvolvimento.

## **Considerações finais**

Na atividade turística o conceito de desenvolvimento tem uma considerável centralidade, sendo muito natural o entendimento da necessidade, explicitada no PRT, por exemplo, acerca do envolvimento dos mais diferentes atores no processo, pois o turismo caracteriza-se como uma atividade multissetorial do ponto de vista vertical e horizontal, ou seja, há uma relação direta tanto do setor empresarial (comercial) quanto dos acordos entre a sociedade civil e a esfera pública.

Diante do exposto, é importante refletir sobre o papel do Estado, ou seja, a notoriedade da necessidade de intervenção econômica e política cuja finalidade seja aprimorar a produção a partir de infraestrutura e a disponibilização de recursos para pesquisas. Numa perspectiva do planejamento estatal no campo turístico, diante da característica sazonal da atividade que lhe é peculiar, a literatura especializada sugere a consideração de uma visão prospectiva a fim de criar no interior da organização um conjunto de habilidades para: compreender as opções do futuro, isto é, compreender as tendências do mercado; confrontá-las com as capacidades disponíveis no presente e, finalmente identificar os caminhos que conduzam a empresa ou o destino turístico adequado para competir em mercados internacionais.

Nesse sentido, de traçar uma nova forma de organização no setor turístico, o Estado cria políticas públicas, e as materializam através de projetos, programas e planos com a finalidade de transformar as regiões em todos os níveis e classes sociais. Em suma, as políticas públicas de turismo são uma realidade como forma de planejamento e gestão de diferentes organizações brasileiras, com vistas ao desenvolvimento. A expectativa de diferentes atores sociais atuantes no setor turístico de beneficiarem-se a partir da implantação de políticas de turismo tornou-se recorrente, pois a prática da criação de políticas gerenciadas pelas organizações competentes não tem atendido o anseio de grande parte da população, principalmente quando se trata de ações concretas efetivadas em curto prazo.

Um dos grandes problemas da Amazônia, região que apresenta grandes disparidades intra e interregionais diante de outras regiões do país, é conseguir reduzir de forma significativa as desigualdades regionais e reduzir a pobreza por meio de uma polí-

tica redistributiva, tentando estabelecer políticas de crescimento econômico, ao lado de políticas de redução da desigualdade de renda. Embora a Região Amazônica aparentemente tenha conquistado avanços com a implantação de modelos desenvolvimentistas e nacionalistas nos governos republicanos e militares, o quadro de disparidades sociais, concentração de renda e subdesenvolvimento ainda não se alterou e o turismo ainda não se transformou em um impulsionador de desenvolvimento endógeno.

## Referências

- BARQUERO, A. V. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.
- BENI, M. C. *Política e planejamento do turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 7 – Roteirização Turística*. Brasília, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Plano Nacional do Turismo – 2007-2010: uma viagem de inclusão*. Brasília, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas – 2003-2007*. Brasília, 2004.
- FIGUEIREDO, S. J. L. Viajar, consumir, desenvolver. O ‘Manuel d antitourisme’ de Rodolphe Christin. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 15, p. 353-361, 2012.
- HIRSCHMAN, A. Transmissão inter-regional e internacional do crescimento econômico. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). *Economia regional: textos selecionados*. Belo Horizonte: CEDEPLAR; MINTER, 1977. p. 35-52.
- MOTA, C. R. As principais teorias e práticas de desenvolvimento. In: BURSZTYN, M. (Org.). *A difícil sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p. 27-40.
- NÓBREGA, W. R. M. *Turismo e políticas públicas na Amazônia brasileira: instâncias de governança e desenvolvimento nos municípios de Santarém e Belterra, Oeste do estado do Pará*. 2012. 314 f. Tese. (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.
- \_\_\_\_\_. Perspectivas e entraves para o desenvolvimento de políticas setoriais de turismo na Amazônia: discussões acerca do Proecotur no estado do Pará. In: FIGUEIREDO, S. J. L. (Org.) *Turismo, lazer e planejamento urbano e regional*. Belém: NAEA, 2008. p. 147-173.
- \_\_\_\_\_. *Turismo: planejamento e políticas públicas de turismo na Amazônia*. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.
- PERROUX, F. *A economia do século XX*. Lisboa: Moraes, 1967.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University, 1993.

RABAHY, W. A. *Turismo e desenvolvimento: estudos econômicos e estatísticos no planejamento*. Barueri: Manole, 2003.

SCHUMPETER, J. A. *Teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SOUSA, S. P. S. Burocracia: notas interpretativas sobre os enfoques predominantes. *Revista de Políticas Públicas*, São Luis: UFMA, v. 1, n. 1, p. 173-195, 1995.

SOUZA, M. L. O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autônoma. *Revista Território*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 8, p. 67-100, 2000.

# O Programa Territórios da Cidadania: uma análise à luz do modelo de fluxos múltiplos

Edilson Almeida de Souza<sup>1</sup>  
Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior<sup>2</sup>

## Introdução

Este trabalho tem o objetivo de analisar o processo de formulação e discussão da política pública Programa Territórios da Cidadania, instituído pelo governo federal no ano de 2008. O Programa foi lançado com o objetivo, segundo o governo, de reduzir as desigualdades sociais no meio rural brasileiro, promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, envolvendo a participação social e a integração de ações entre governo federal, estados e municípios (BRASIL, 2011).

O Programa Territórios da Cidadania, instituído pelo Decreto Presidencial de 25 de fevereiro de 2008 (BRASIL, 2008), é uma política brasileira de desenvolvimento territorial voltada ao meio rural, a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e resultado da transformação de políticas anteriores, como o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), também conhecido como Territórios Rurais de Identidade, criada em 2003, durante o início do primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), e oficialmente implementada em 2005 pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial.

Procuramos fornecer elementos para entender o contexto político e institucional em que se deu a elaboração dessa política pública. Para isso, foram utilizados modelos teóricos sobre processo de formação de agenda e elaboração de políticas públicas (*policy process*) empregadas como quadro de referência analítica, particularmente, de definição de agenda governamental (*agenda setting*).

No levantamento teórico sobre processos de políticas públicas, um modelo chama atenção sobre definição de agenda governamental: o modelo de Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams Framework*), de Kingdon (2003). A análise realiza uma breve abordagem sobre esse modelo, enfatizando os elementos aplicados para discussão do processo de formulação de agenda governamental e elaboração da política pública Programa Territórios da Cidadania.

---

1. Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGSTU/NAEA/UFPA), Geógrafo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA/SR01).

2. Prof. Dr. do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGSTU/NAEA/UFPA).

Dessa forma, o estudo adota uma metodologia qualitativa de pesquisa, com base na análise documental, além de resgatar os trabalhos feitos sobre formulação de políticas públicas. Em particular, interessa saber como se formulou a política pública do Programa Territórios da Cidadania, quem decidiu, quais instituições intervieram nos processos decisórios e de que forma a questão do desenvolvimento territorial passou a fazer parte da agenda governamental.

O estudo considera que um programa como o Território da Cidadania, que tem como princípio a busca pela equidade social e como objetivo a sustentabilidade socioeconômica e ambiental dos territórios menos desenvolvidos, representa uma referência e um novo patamar para a formulação e execução de políticas públicas nessa área. Assim, essa é a razão em termos de atenção sobre esse tema.

As políticas públicas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas. Kingdon (2003) considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas, a partir das quais as escolhas serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis; e, finalmente, a implementação da decisão. Em seu modelo de *multiple streams*, o autor preocupa-se especificamente com os dois primeiros processos, chamados estágios pré-decisórios: a formação da *agenda-setting* e as alternativas para a formulação das políticas (*policy formulation*) (CAPELLA, 2006).

Podemos ir um pouco além e afirmar que o ciclo das políticas é concebido como processo de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação (GELINSKI; SEIBEL, 2008). Porém, conforme mencionado anteriormente, iremos nos ater ao aspecto da constituição de agenda e à formulação da política pública do Programa Territórios da Cidadania.

## **A natureza da política: a propósito da categoria território como parte de sua denominação**

A medida do governo brasileiro em apresentar uma política nacional que apoiasse o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais foi produto de um processo de acúmulo de experiências e de reivindicações de movimentos sociais, de pressões exercidas pela academia e de próprios setores públicos, que sentiam a necessidade de uma abordagem inovadora.

Ao observar os indicadores de pobreza e desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas, o novo governo brasileiro no ano de 2003 reconhece que as políticas públicas implementadas naquelas últimas décadas para a promoção do desenvolvimento rural no Brasil ou foram insuficientes, ou não foram efetivamente focadas em proporcionar melhorias substanciais na qualidade de vida e nas oportunidades de desenvolvimento das populações que habitavam o meio rural brasileiro, conforme se avaliava naquele momento (BRASIL, 2003a).

Hoje existem mais pobres e a incidência da pobreza é ainda maior do que era nos anos 80. Persistem os problemas de má distribuição da renda, as limitações de acesso a ativos produtivos e a serviços de apoio à produção. Os serviços públicos essenciais são precários e não atendem à maioria da população situada nos municípios do interior brasileiro. O lento avanço dos Indicadores de Desenvolvimento demonstram as assimetrias regionais e não correspondem às necessidades de atacarmos os problemas sociais e econômicos com extrema determinação (BRASIL, 2003a, p. 10).

A magnitude dos dados de crescimento da pobreza e da desigualdade das últimas duas décadas do século XX, apresentados no Panorama Social da América Latina 2001-2002 pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), contribuiu para o reconhecimento do problema da pobreza e do abandono de vasta população do meio rural brasileiro, e seu encaminhamento para a *agenda-setting*.

Ademais, havia no final do século XX e início da primeira década do século atual um acúmulo de informações em função da vasta produção científica, oriunda de diversos centros universitários que destacavam os problemas no meio rural no país e, ao mesmo tempo, apontavam a importância econômica, social e ambiental desse espaço. Sem pretensão de esgotar a lista de autores que identificavam o problema, podemos mencionar, dentre outros, os trabalhos de Veiga (2001), Silva (2003), Ortega (2008), Oliveira (2005), Fernandes (2001), Abramovay (1992), Costa (2000), Hurtienne (2001), Mendonça e Thomaz Júnior (2003).

Deve-se ressaltar que o acúmulo de experiência na execução da política pública do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), criado em 2003 e oficialmente implementado em 2005 pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), consolidou a inserção do problema rural na formação da *agenda-setting* e que levou a constituição da política pública do Programa Território da Cidadania. Leite e Delgado (2011) destacam o acúmulo de experiência com a política anterior:

Durante o processo de identificação dos Territórios Rurais, entendeu-se que alguns territórios apresentavam-se economicamente mais fragilizados que outros, e, com isso, necessitavam de uma atenção emergencial com ações ainda mais articuladas. Foi a partir dessa percepção que surge o Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008, que tem o mesmo referencial conceitual dos Territórios Rurais sendo amparado também pela mesma Portaria, mas com uma gestão bem mais complexa. Resumidamente, e de forma geral, foi entre o conjunto de Territórios Rurais que foram selecionados os Territórios da Cidadania. A prioridade era atender territórios que apresentavam baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e, carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo (LEITE; DELGADO, 2011, p. 93-94).

Chama atenção nesse processo de tomada de decisão quanto à política de desenvolvimento rural, a nomeação da política e a inserção da categoria “território” na mesma.

Conforme já discutido em outro momento (TRINDADE JR, 1998), busca-se entender os territórios como mediações entre a relação dos agentes que produzem o espaço. Configurados no interior de uma dada realidade geográfica, eles registram ações que a controlam, de forma a garantir a espacialidade de interesses que tem como fonte um mais agente. Assim, quando se propõe a constituição de territórios da cidadania em nível de políticas públicas em escala nacional, intenciona-se, a nosso ver, demarcar explicitamente frações do espaço nas quais se possa garantir ações específica, frutos, todavia, da correlação de forças ou de diferenças que se estabelecem entre agentes social, econômica e mesmo culturalmente diferenciados.

Dentre os autores que bem discutem a noção de território e de territorialidade, Sack (1986) destaca-se por considerar esta última uma poderosa estratégia geográfica para controlar pessoas e coisas através do controle de uma área. Define-se, portanto, como a tentativa de um indivíduo ou grupo de atingir, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos ou relações, através da delimitação e da afirmação do controle sobre uma área geográfica. Por sua natureza social e política, os territórios requerem esforço constante para serem estabelecidos e mantidos (SACK, 1986).

Avança ao mostrar que com uma simples circunscrição de coisas no espaço ou num mapa, ou mesmo com a identificação de locais, áreas ou regiões conforme se faz e se apreende no senso comum, não se cria, necessariamente, um território; isto porque a existência deste requer ação e controle de um determinado espaço e de todos os seus atributos (SACK, 1986, p. 19). Ainda para o autor mencionado, normalmente o território se presta para fins de contenção, de restrição e de exclusão. Por sua vez, os indivíduos que exercem controle não precisam, por sua vez, estar dentro do território ou próximo dele, posto que o controle de uma área, como um meio de controlar coisas e/ou pessoas, pode ser feito de maneiras diversas, explícita ou implicitamente presentes na organização espacial (SACK, 1986). Há, portanto, formas mais sutis ou mais explícitas de definição de territórios. Aquelas oriundas de políticas públicas, a exemplo do programa Territórios de Cidadania, parecem se identificar com estas últimas.

Estabelecendo raciocínio semelhante, Raffestin (1993) argumenta que a natureza conceitual do território sugere a existência de correlação de forças entre agentes diferenciados, e, por meio da qual, o espaço passa a exercer uma importante mediação enquanto realidade material. Há, em consequência, uma tríade a ser considerada, conforme indica aquele mesmo autor: agente-espaço-agente (RAFFESTIN, 1993), posto que a simples relação agente-espaço, caso fosse possível abstrair uma relação isolada desse tipo, não define *a priori* uma territorialidade, mas simplesmente uma espacialidade, ou seja, a dimensão espacial do conteúdo social. É nesse sentido que o território pressupõe necessariamente considerar uma relação de poder - tendo em vista a ampla aceção do termo - entre duas categorias de agentes ou coligações

deles (redes), e destes para com o espaço. Constitui-se este uma mediação entre as redes, posto que o que está em jogo nessa correlação são as diversas estratégias de apropriação do espaço.

Mais que simples espaços ou espacialidades, os territórios são, antes, relações sociais (de poder) projetadas na realidade geográfica socialmente construída, configurando-se como espaços definidos e delimitados por relações de poder, ou, em outros termos, como relações de poder espacialmente delimitadas que operam sobre um substrato referencial (SOUZA, 1995). Este parece ser o sentido que também se reveste a natureza de uma política pública denominada de Programa Territórios da Cidadania, conforme podemos constatar ao analisar a sua concepção no interior da estrutura burocrática brasileira.

Reforçando a noção de território estão os argumentos de Haesbaert (2006), numa crítica aos enfoques unidimensionais do território, o autor destaca a importância de uma visão integrada e integradora com base numa concepção de território como um híbrido com múltiplas relações de poder. Dessa forma, faz-se necessário compreender o território como uma totalidade complexa e indissociável. No entanto, para o nosso caso, basta saber se estas dimensões foram efetivamente perseguidas na implementação do Programa Territórios da Cidadania.

## **O Programa Territórios da Cidadania e o modelo de fluxos múltiplos**

Em função da complexidade e da quantidade de problemas que enfrentam os formuladores de políticas públicas, apenas alguns destes problemas são considerados na agenda decisional, isto é, na agenda governamental que dispõe de questões prontas para uma decisão. O Modelo de Múltiplos Fluxos, desenvolvido por Kingdon (2003), analisa os fluxos que percorrem uma decisão em organizações que se configuram como “anarquias organizadas”, que operam sob incertezas e com alto grau de ambiguidade (GELINSKI; SEIBEL, 2008).

O Modelo de Fluxos Múltiplos é o resultado da convergência de três processos ou fluxos relativamente independentes que explicam os motivos pelos quais determinados problemas passam a integrar a agenda de decisão - o de reconhecimento do problema (*problems*), o da formulação de alternativas ou soluções (*policies*) e o da política (*politics*) (CAPELLA, 2006) -, enquanto outros não provocam necessariamente uma ação efetiva do governo.

Com base nesse modelo, um problema pode ser reconhecido em função de: uma crise ou evento dramático; por um indicador, pois tanto a magnitude de um dado como sua mudança pode atrair interesses das autoridades; e da acumulação de informações e experiências da execução das políticas existentes, que permite o reconhecimento de novos problemas (GOMIDE, 2008).

O fluxo de soluções (*policy stream*) depende dos especialistas da comunidade técnica científica (*policy communities*) que elaboram e apresentam diferentes propostas que serão selecionadas sob os critérios de viabilidade técnica, financeira

e política. Kingdon (2003) considera que as ideias geradas nesse *policy stream* não estão, necessariamente, relacionadas ao reconhecimento de problemas específicos, ou seja, não exercem influência direta sobre a agenda. O que as pessoas fazem é criar soluções e depois procurar por problemas em que possam aplicar suas soluções (KINGDON, 2003 apud CAPELA, 2006).

A solução adotada para enfrentamento dos problemas do meio rural brasileiro, no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010) já havia sido formulada pelos especialistas da comunidade técnica científica anos antes. A defesa do desenvolvimento a partir do enfoque territorial e que procura reconhecer a importância da agricultura familiar e do acesso à terra como elementos capazes de enfrentar a raiz da pobreza e da exclusão social, da degradação ambiental e das desigualdades regionais, sociais e econômicas são identificadas em trabalhos de Veiga (2001), Silva (2003), entre outros.

Da maneira em que foi estruturada, a proposta de solução para o problema apresentado tornou-se bastante viável técnica e financeiramente, tendo em vista que a nova política, que passou a se denominar Programa Territórios da Cidadania não exigia recursos orçamentários específicos, fato que o tornou facilmente aceitável. Porém, faltava a aceitação política. As articulações nesse campo ficaram a cargo do próprio presidente, quando no empenho em redução da miséria e desigualdades no país, e também por conta do titular da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e seus assessores. Evidentemente que o anseio dos movimentos sociais e da comunidade científica pressionou para a aceitação. A correlação de forças, nesse caso, manifesta na arena institucional, precisava também de uma legitimidade e de uma visibilidade em nível espacial, geográfico, portanto. É nesse aspecto que ganha sentido, a nosso ver, também a noção de território.

De toda maneira, conforme aponta Gomide (2008), para um fluxo de problemas (*problems stream*) entrar na pauta de fixação (*agenda-setting*) é determinante o processo político (*politics process*), e este tem uma dinâmica própria. Uma conjuntura política favorável para um problema entrar na agenda, pode vir: de uma mudança de governo; da atuação das forças organizadas da sociedade, que têm sucesso em levar suas demandas ao governo; e das mudanças no “clima” ou “humor” nacional (*national mood*), um momento onde as pessoas compartilham das mesmas questões (GOMIDE, 2008).

Não há dúvidas que o processo político desenhado a partir do primeiro governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), gerou mudança no “clima nacional” (*national mood*), contribuindo para a entrada dos problemas do meio rural na agenda governamental. Porém, mudanças nas políticas de desenvolvimento rural e de apoio à agricultura familiar são produtos de processos políticos e de desenvolvimento institucional que estavam sendo produzidos no Brasil há anos e de um momento político especialmente favorável para o reconhecimento da importância do espaço rural e da agricultura familiar nos interesses estratégicos nacionais.

A definição de “territórios” da cidadania, pautado em uma política pública, prestava-se também a esse fim.

Echeverri (2010) retrata o processo político e institucional que antecede o governo Lula. Dessa forma, podemos perceber como essas mudanças contribuíram para a constituição de um “clima nacional” (*national mood*) favorável à inserção dos problemas mencionados na *agenda-setting*:

A crise desencadeada no final dos anos noventa dadas as enormes dificuldades do Governo Federal para dar resposta e tratamento aos movimentos de reivindicação pelo acesso à terra, que conduziu a conflitos e situações de grande instabilidade política em algumas regiões do país, levaram a uma mudança no status político do tema da agricultura familiar. Isto acarretou na decisão do Governo de Fernando Henrique Cardoso de reconstruir parte da institucionalidade pública, que havia sido desmontada durante o período do Governo do presidente Collor de Mello em 1989, quando os ventos das reformas estruturais fundiram o Ministério Extraordinário da Reforma e o Desenvolvimento Agrário, com o Ministério da Agricultura, em um único ministério.

Nessas circunstâncias foi criado o Ministério de Política Agrícola e Desenvolvimento Agrário no final de 1992, integrando as áreas de reforma agrária e agricultura familiar em uma estrutura institucional que significou o reconhecimento político aos movimentos sociais e de trabalhadores que buscavam reivindicação no campo. No ano de 2003 este passa a ter a atual denominação de Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA (ECHEVERRI, 2010, p. 83).

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criado por meio do Decreto 3.338, de 14/01/2000 (BRASIL, 2000) e posteriormente tendo sua estrutura alterada pelo Decreto 4.723 de 6/6/2003 (BRASIL, 2003b), fortalece-se com a disposição de recursos próprios, especialmente oriundos do Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar (Pronaf), que envolve os fundos destinados à assistência financeira a projetos de infraestrutura, serviços municipais e outros fundos destinados à questão da reforma agrária e agricultura familiar. Tais mudanças institucionais somam-se ao contexto nacional.

As mudanças no “clima nacional” (*national mood*) se refletia na composição da instância colegiada para a discussão de política pública, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDR), criado no ano de 2000. Com grande composição de agentes públicos, é substituído em 2003 pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), com maior participação dos atores sociais.

Vale esclarecer, frente a essas mudanças institucionais, que o marco legal da política de desenvolvimento territorial é estabelecido pelas resoluções emitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que define normas operacionais para

os processos de implementação e operacionalização da política pública. Dessa maneira, existe uma clara definição de competências entre o Condraf (que sugere princípios e normas à institucionalidade do processo de participação políticas públicas nos colegiados, inclusive os territoriais) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que regulamenta os procedimentos da política (MEDEIROS; DIAS, 2011).

O Condraf, por meio de sua secretaria técnica, reorientou o processo de definição de política pública de desenvolvimento rural, concedendo enfoque à dimensão territorial. Nesse sentido, cria-se uma instância na organização do MDA, responsável pelas políticas associadas à agricultura familiar. A ação se concretiza na estruturação de três secretarias: a de Reforma Agrária (SRA), a de Agricultura Familiar (SAF) e a de Desenvolvimento Territorial (SDT). Esta última, instituída no ano de 2004, tem como missão “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos Territórios Rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas” (ECHEVERRI, 2010). Assim, registra-se o fortalecimento da estratégia de desenvolvimento rural com enfoque territorial. Na verdade, uma opção governamental para reorientar políticas agrárias historicamente ancoradas na grande propriedade. A construção do discurso do desenvolvimento territorial, em nível nacional, traz em si a preocupação com um grau de legitimidade que buscava demarcar essa reorientação da tomada de decisão, assentada, portanto, em relações de poder e que com pretensões de serem demarcadas também em nível geográfico. É nesse sentido que as relações de poder, presentes na arena política e nas intenções governamentais, parecem criar projeção territorial através da concepção de uma dada política pública.

Na nova conjuntura da política de desenvolvimento territorial, criada e coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), o ambiente instituído pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), estabeleceu um marco normativo por meio do qual se estruturaram as ações de promoção do desenvolvimento rural orientadas pelo enfoque territorial (MEDEIROS; DIAS, 2011).

Com a criação de novas institucionalidades para o desenvolvimento rural, o “clima nacional” (*national mood*), realmente parecia estar favorável ao surgimento de uma política mais consistente de cunho territorial. Nesse contexto é que ocorre a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (I CNDRSS) sobre a formulação de uma política pública de desenvolvimento rural para o Brasil. Deve-se salientar que as conferências temáticas são consideradas meios institucionalizados e coletivos de participação cidadã, o que lhes atribui a capacidade de influenciar, por meio de suas deliberações, a pauta governamental (*agenda-setting*), como também sugerir mudanças nas políticas públicas (CORTES 2002 apud MEDEIROS; DIAS, 2011).

Os autores assinalam a conjuntura política favorável daquele período:

A I CNDRSS ocorreu em junho de 2008, em Recife, Pernambuco, promovida pelo Condraf e pelo MDA. Representou o ápice de um longo processo de elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural

Sustentável, que teve início em 2001, desencadeado pelo então CNDRS. Embora, desde aquela época, a Conferência estivesse na pauta do Conselho, sua realização sofreu sucessivas postergações, à espera de um momento político considerado “propício” à discussão e aprovação do Plano... (grifo nosso) (MEDEIROS; DIAS, 2011, p. 188).

Nessa mesma conjuntura política é que se abre uma “janela de oportunidade política” (*policy window*) ocorrendo o lançamento do Programa Territórios da Cidadania em 25 de fevereiro de 2008, trazendo como objetivos a superação da pobreza e das desigualdades, por meio de um enfoque territorial:

DECRETO DE 25 DE FEVEREIRO DE 2008.

Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências.

...

Art. 2º O Programa Territórios da Cidadania tem por objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que contempla:

I - integração de políticas públicas com base no planejamento territorial;

II - ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios;

III - ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania;

IV - inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais;

V - valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações... (BRASIL, 2008).

Dessa forma, não é a existência de uma solução que faz com que um problema vá compor a *agenda-setting*, transformando-se numa política. É necessário, nesse caso, um contexto político favorável onde o problema seja reconhecido. Também, não é apenas o contexto político favorável que faz com que uma política seja decidida, é preciso que o problema seja bem definido, com suas relações causais, para sensibilizar os tomadores de decisão, e que existam soluções viáveis e aceitáveis, portanto, quando os três fluxos são unidos (*problems, policies, e politics*), processo denominado por Kingdon (2003) como *coupling*. O *coupling*, ou a junção dos fluxos ocorre em momentos em que uma “janela de oportunidade política” (*policy windows*) se encontra aberta, para que uma questão vá para a agenda decisional (CAPELA, 2006).

Gomide (2008) destaca que há ainda outro componente fundamental para a concretização do *coupling*: a atuação dos “empreendedores de políticas” (*policy entrepreneurs*), que são pessoas dispostas a investir seus recursos, tempo e dinheiro num projeto visando a sua concretização. No caso do Programa Territórios da Cidadania, um dos empreendedores da política (*policy entrepreneurs*) foi o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em função de ser autoridade-chave nas conexões políticas. Conforme

Capela (2006) defende, o presidente, juntamente com a alta burocracia, exerce influência decisiva sobre a agenda decisional. Eles desempenham papel essencial na amarração entre problemas e soluções, problemas e forças políticas e entre estas e as propostas existentes (KINGDON, 2003).

O processo da formação da *agenda-setting* à elaboração da política pública do Programa Território da Cidadania, à luz da interpretação do modelo de Fluxos Múltiplos, não surgiu de um processo sequencial e ordenado, onde as soluções sucederam os problemas. O reconhecimento de um problema da pobreza e das desigualdades no meio rural brasileiro, por si só, não garantiram a ação do governo por meio de uma política pública de cunho territorial voltado à resolução de tais problemas; foi necessário um contexto político e institucional favorável.

Os territórios de cidadania definidos, nesse caso, parecem amarrar a sequência de ações relacionadas aos interesses de vários agentes que expressam suas estratégias na estrutura burocrática de tomada de decisão, mas, acima de tudo, conferem visibilidade e legitimidade discursiva a essa política, pois definem uma cartografia própria, cujo conteúdo revela estatísticas de ações de combate à pobreza no Brasil. Trata-se, portanto, de um território marcado menos pelas identidades da vida cotidiana, conforme ainda teremos a oportunidade de demonstrar em outra oportunidade, que pelos “fluxos múltiplos” originados das ações e intenções que definem a elaboração de políticas públicas no interior da estrutura burocrática governamental.

## Considerações finais

Observamos que para o Programa Territórios da Cidadania ter acesso à agenda de decisão e ser transformado num item de política pública, ele teve que ter o apoio de personalidades políticas e autoridades-chave no governo, que serviram como promotores da questão no momento de sua definição e decisão. Porém, a pressão exercida pelos movimentos sociais e da sociedade civil organizada foram de grande relevância, como, por exemplo, a realização da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (I CNDRSS) sobre a formulação de política pública de desenvolvimento rural para o Brasil.

Ademais, a criação de novas institucionalidades para o desenvolvimento rural, o “clima nacional” (*national mood*), realmente esteve favorável ao surgimento de uma política de cunho mais territorial com objetivo de redução da pobreza e das desigualdades no meio rural brasileiro.

Compreendido seu processo de implementação, cabe agora saber como a questão territorial proposta na política pública do Programa Territórios da Cidadania efetivamente se concretiza. Se todo o esforço contribuiu para a constituição de um programa que dispõe da capacidade de integrar políticas territorialmente e de promover a participação popular ou se foi concebida a dimensão de territorialidade como estratégia para controlar pessoas e coisas através do controle de uma área. Assim, são questionamentos que nos instigam a investigar em profundidade os desdobramentos dessa política.

## Referências

- ABRAMOVAY, R. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Hucitec, 1992.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Portal da Cidadania: território Nordeste Paraense*. 2011. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>. Acesso em: 01 nov. 2011.
- \_\_\_\_\_. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 fev. 2008.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Referências para o desenvolvimento territorial sustentável*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura/IICA; Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003a. (Textos para Discussão, 4).
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 4.723, de 06 de junho de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 jun. 2003b.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 3.338, de 14 de janeiro de 2000. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo. Brasília, DF, 17 jan. 2000.
- CAPELLA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *BIB*, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.
- COSTA, F. A. *Formação agropecuária da Amazônia: os desafios do desenvolvimento sustentável*. Belém: NAEA, 2000.
- ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In: FAVARETO, Arilson et al. *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010. p. 81-114. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.12).
- FERNANDES, B. M. *Questão agrária, pesquisa e MST*. São Paulo: Cortez, 2001.
- GELINSKI, C. R. O. G; SEIBEL, E. J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Ciências Humanas*, Florianópolis, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, 2008.
- GOMIDE, A. A. Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. Brasília: Texto para Discussão, n. 1334. 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1334.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1334.pdf)>. Acesso em: jun. 2012.
- GUIMARÃES, A. P. *A crise agrária*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

- HURTIENNE, T. Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável na Amazônia. In: COELHO, M. C. N. et al. (Org.). *Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão de recursos naturais*. Belém: CEJUP; NAEA, 2001. p. 178-283.
- KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3. ed. Nova York: Harper Collins, 2003.
- LEITE, S. P.; DELGADO, N. G. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, 2011. p. 89-130. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14)
- MEDEIROS, L. S.; DIAS, M. M. Bases para a construção de um marco jurídico normativo do desenvolvimento territorial no Brasil. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). *Políticas de desenvolvimento rural territorial: desafios para construção de um marco jurídico-normativo*. Brasília: IICA, 2011. p. 127-238. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.13)
- MENDONÇA, M. R.; THOMAZ JÚNIOR, A. A reestruturação do capital e a modernização da agricultura no Sudeste de Goiás. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, v. 14 e 15, n. 26 a 29, p. 173-188, 2002/2003.
- OLIVEIRA, A. U. A Geografia agrária e as transformações territoriais recentes no campo brasileiro. In: CARLOS, A. F. A. (Org.). *Novos caminhos da Geografia*. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2005. p. 63-110. (Coleção Caminhos da Geografia).
- ORTEGA, A. C. *Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural*. Campinas, SP: Alínea, 2008.
- RAFESTIN, C. *Por uma Geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- SACK, R. D. *Human territoriality: its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- SCHNEIDER, S. Ciências Sociais, ruralidade e territórios: em busca de novas referências para pensar o desenvolvimento. *Campo Território*, v. 4, p. 24-62, 2009.
- SILVA, J. G. *Tecnologia e agricultura familiar*. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2003.
- SOUZA, M. J. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná E. et al (Org.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 77-116.
- TRINDADE Jr. S-C. C. *A cidade dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana*. Belém, 1998. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.
- VEIGA, J. E. A face territorial do desenvolvimento. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 27., 1999, Belém. *Anais...* Belém: ANPEC, 1999. p. 1301-1318.
- VEIGA, J. E. et al. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. *Textos para Discussão*, Brasília, n. 1, ago. 2001.

# Gestão ambiental pública na Amazônia Brasileira<sup>1</sup>

---

Narda Margareth Gomes de Souza<sup>2</sup>

Josep Pont Vidal<sup>3</sup>

## Introdução

Este texto pretende realizar uma breve reflexão sobre a gestão ambiental pública na Amazônia brasileira, doravante Amazônia. Com elevado potencial econômico e natural, ao longo de seu processo histórico a região vem sofrendo um conjunto de intervenções que passam ao largo da administração pública de cunho participativo e eficaz, cujo objetivo maior seria o de elevar a qualidade de vida da população residente, com geração de emprego e renda, aliado a soluções efetivas para os graves problemas ambientais existentes.

Assunto pertinente por certo, pois sendo um bioma de valor inestimável, a Amazônia caracterizou-se por processos históricos e políticos construídos a partir do desdobramento de equívocos da atuação estatal para fins econômicos, com planejamentos de gabinete, distantes da realidade regional e com argumentos de desenvolvê-la, ocupá-la e integrá-la ao conjunto da nação, ou de explorar suas riquezas naturais para alavancar o progresso, gerando conflitos sociais, desequilíbrios e prejuízos ambientais, marcando sua trajetória e base estrutural.

É um cenário que incentiva o debate e a produção de novos estudos que possam identificar os problemas e os gargalos existentes na região e que persistem, e até mesmo motiva a buscar explicações e propor soluções do motivo pelo qual as políticas públicas pensadas para a Amazônia envolvendo, na maioria das vezes, a implantação de grandes projetos de órgãos federais distintos ou mesmo, de pequenos projetos de governos estaduais pertencentes à região, com os mais variados objetivos e processos de planejamento e de implementação, mostraram-se fragmentados e desarticulados, sem estarem atrelados a um modelo de desenvolvimento regional, pautado em processos de gestão compartilhada e integrada e nem tão pouco, conseguiram resultados satisfatórios a ponto de substituir ou justificar a ausência de tal modelo.

---

1. Este texto faz parte da tese de doutorado da autora, em fase de conclusão, intitulada “Gestão ambiental pública na Amazônia brasileira: uma análise do projeto de gestão ambiental integrada no estado do Pará”.

2. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo Núcleo de Altos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (NAEA/UFPA)

3. Doutor em Sociologia pela Universidad de Barcelona. Professor efetivo e pesquisador do Núcleo de Altos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA).

## Revirando o passado...

A primeira intenção do governo federal para minimizar as condições precárias da Região Amazônica data de 1912, com o Plano de Defesa da Borracha. Restrito ao campo das propostas não realizadas, esse plano serviu, exclusivamente, para defender a posição do Brasil no mercado da borracha e fazer frente à concorrência asiática, finalizando em 1914, tendo o seu fracasso ligado, principalmente, a forte concorrência de peços da borracha no mercado mundial e ainda, a falsa ideia de que um único produto garantiria o desenvolvimento da região (MAHAR, 1978).

Completamente esquecida e estagnada, a Região Amazônica voltou a ser lembrada pelo governo federal somente em 1942, com o mesmo intuito: dinamizar a produção de látex da região e lucrar economicamente com isso. Só que agora, a borracha seria fornecida para os Estados Unidos, seu aliado durante a Segunda Guerra Mundial. Essa iniciativa, com resultados incipientes, marcou o modelo governamental de intervir na região e que se repetira durante a sua trajetória histórica, ou seja, a exploração exaustiva do recurso natural local sem agregação de valor à área utilizada, principalmente na melhoria da qualidade de vida da população, mantendo-a à margem do rol das preocupações governamentais, permanecendo no abandono e com uma economia baseada na extração de produtos florestais (MAHAR, 1978).

Com a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) em 1953, e posteriormente, nos governos militares com a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) criada em 1966 para substituir a SPVEA, a interferência governamental na região amparou-se em justificativas contundentes de cunho transformador como: ocupar, integrar, tirar do isolamento, garantir a soberania e a segurança nacional; mas que, na prática, permaneceram com propósitos estritamente econômicos e políticos, impressionando, até hoje, pela forma e dimensão dos danos ambientais causados a região<sup>4</sup> (ZAPATA, 2000; SOUZA, 2008).

O que se viu foi a implantação de modelos de desenvolvimento baseados em Grandes Projetos a partir da construção de rodovias de integração (Transamazônica, POLONOROESTE), incentivo à colonização para preencher os espaços vazios existentes com os flagelados da estiagem nordestina, apoio a projetos agropecuários e minero-metalúrgicos (Programa Grande Carajás) e de industrialização<sup>5</sup>, desconsiderando os impactos socioambientais, estabelecendo um intenso movimento de “devassamento amazônico” (BECKER, 2001, p.137), podendo-se considerar que [...] o papel do Estado está na raiz da questão ambiental na Amazônia, questão essa que se desdobra em tantas quantas foram as Amazônias construídas nos últimos quarenta anos [...] (MMA [2010?], p. 13).

---

4. Cita-se o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (POLONOROESTE).

5. Sobre a discussão do processo de industrialização na Amazônia ver Carvalho (1999).

## Muito do mesmo! O que mudou?

Não obstante as múltiplas ações do governo federal na região, baseadas na insistente retórica de promover o seu desenvolvimento e a sua integração, até mesmo com a criação de incentivos creditícios e fiscais, além de intensos movimentos migratórios provocando elevado crescimento populacional, seu território continua com baixa densidade demográfica, permanecendo pobre e marginalizado, tendo o PIB da Amazônia “[...] crescido a taxas menores que a média nacional, representando em 2006 somente 7,76% do PIB nacional [...]”, com baixa qualidade de vida, apresentando um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), também inferior se comparado ao IDH nacional, com “[...] exceção feita ao estado de Mato Grosso (0,773) [...]”, além do volume considerável de problemas ambientais que permanecem como outrora, tendendo a aumentar (MOTA; GAZONI, 2012, p. 11).

Desta feita, os modelos de desenvolvimento para esse território são questionados pela sociedade brasileira, organizações não governamentais<sup>6</sup> e a comunidade internacional, além de se confrontar com os novos preceitos contidos nos processos de reformas do aparelho estatal, à medida que a região tem reconhecida a importância de seus ecossistemas e recursos naturais, até para o equilíbrio ambiental global, aliado ao seu elevado potencial de recursos naturais, enquanto um rico espaço repleto de dinamismo e vida própria, diferenciando-a no cenário geopolítico mundial.

Assim, o governo brasileiro tem que repensar tais modelos, em critérios mais responsáveis e sustentáveis, que garantam melhores indicadores econômicos e de qualidade de vida, refletindo sobre os fatores que contribuem para a ineficácia dos resultados alcançados, dos motivos para o atraso e a pobreza persistente, além da dificuldade de por fim aos prejuízos ambientais já conhecidos, sendo observado em Serra e Fernández (2004) que:

O governo brasileiro reconheceu os impactos sociais e ambientais adversos gerados pelas políticas de desenvolvimento, anteriores e sublinhou enfaticamente que os futuros empreendimentos nessa região devem conciliar uso produtivo e conservação ambiental [...] (SERRA; FERNÁNDEZ, 2004, p. 108).

Embora o próprio Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA)<sup>7</sup>, reconheça que “O Estado precisa estar presente na Amazônia como forma de desenvolvê-la e valorizar seu imenso capital natural em prol de seus habitantes” (SUDAM, 2011, p. 7), além do governo federal impor sanções aplicáveis a conduta e atividades

6. Vidal (2006, p. 15) menciona que embora seja difícil caracterizar o papel da ONG, “A maioria dos autores coincide nos seguintes aspectos básicos: prestação de serviços, inovação, preservação de valores democráticos e promoção de mudança de políticas”.

7. Atualmente, o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), já aprovado pelo Conselho Deliberativo da SUDAM, encontra-se no Congresso Nacional para apreciação e deliberação.

lesivas a esse bioma<sup>8</sup>, a atuação governamental se depara com um contexto sistêmico da globalização, em que cada país depende do outro para manter o equilíbrio simbiótico do todo, tendo, portanto, que ceder às pressões que a política econômica mundial exerce, para que o país amplie suas fronteiras e exporte seus produtos cada vez mais.

Segundo Albagli (2001, p. 5), “hoje convivem e, frequentemente, colidem estratégias e vetores que levam ao aprofundamento da degradação ambiental, com outros que apontam para a proteção do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos da natureza, ainda que sob motivações diversas”.

E o ciclo se repete, com investimentos em grandes projetos de infraestrutura e geração de energia, com uma gestão desarticulada dos anseios da sociedade regional, mantendo um cenário marcado pela busca incessante dos recursos naturais sem critérios sustentáveis, para atender mercados consumistas e exigentes, notando que:

[...] a incorporação das funções ecossistêmicas pelo processo de globalização econômica não significa deixar de continuar mercantilizando os elementos de suas estruturas; pelo contrário, a mercantilização se dá com maior velocidade e mais ampla escala e grande impacto na Amazônia (MMA, [2010?]).

Na verdade a força dos fatores exógenos dificulta, e por vezes impede a implantação de medidas que priorize a construção de ações de proteção da biodiversidade e a melhoria da qualidade de vida da população, que vive, em sua maioria, em estado de penúria, e muito menos de alternativas eficazes para fortalecer a autonomia regional e dinamizar a economia local. Um total contrassenso.

É certo que governo federal tem se esforçado para promover o desenvolvimento da região, contudo, continuam priorizando planejamentos centralizados com ações esparsas e fragmentadas em diferentes órgãos públicos, sem qualquer movimento no sentido de definir regras claras para a conciliação das políticas setoriais para a região ou que atinjam o sistema econômico regional com o aproveitamento sustentável dos recursos naturais. Isso impede a percepção da complexidade e da realidade amazônica, não convergindo no sentido de se construir uma agenda única, coerente e eficaz.

Para a Academia Brasileira de Ciências (ABC) “[...] São ainda tímidas e pouco articuladas às ações do país no sentido da construção de políticas sistemáticas que apontem novos caminhos e novos horizontes para a Amazônia [...]”. A ABC também alerta que essa postura dá margem para interferências externas e a “fragmentação social e territorial”, além de mencionar que “[...] Também tímidas e pouco articuladas, apesar de pró-ativas, têm sido as políticas multilaterais com os países detentores de megabiodiversidade e aqueles que compõem a Amazônia [...]” (ABC, 2008, p. 14).

---

8. Ver o Decreto nº 6.321/ 2007, que trata de “ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia”, especificando “as sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente” (BRASIL, 2007d).

Castro (2005, p. 12) reforça a importância de o Brasil estreitar as relações entre a região e os países fronteiriços, pois “[...] Essa dinâmica do jogo político equaciona, a nosso ver, de outra forma, o lugar da Amazônia na atual geopolítica como estratégia nacional, por representar um trunfo de ter oito países como vizinhos [...]”.

Atualmente, quer seja pela falta de vontade política, quer seja pela falta de planejamentos estratégicos primando pela precaução quanto à realidade amazônica, ou ainda, pela passividade, falta de articulação e cooperação entre os governantes amazônicos e o governo federal, diferentes programas e projetos permanecem desmembrados e desarticulados entre si, sem alcançarem resultados efetivos e avancarem no sentido de combater as desigualdades sociais e regionais, as frentes de ocupação desordenada, frear a expansão agropecuária sobre a mata selvagem, promover a geração de emprego e renda em áreas de pobreza, conter a exploração predatória e a poluição, enfim, uma lista repleta de problemas e gargalos que se repetem, ano após ano.

## **O valor da mudança**

Independente do motivo, a questão central é a necessidade de se construir novas bases para uma gestão ambiental pública que garanta o desenvolvimento sustentável e incluyente da região, considerando não só a preservação, a conservação ou o aproveitamento das potencialidades advindas de seus recursos naturais, mas também, no sentido trabalhar para que as precárias condições em que vivem a população interiorana sejam dirimidas, e o ponto de partida é a criação de condições de infraestrutura que garantam a múltipla integração desse imenso território em sistemas de redes – terrestre, fluvial, informacional, de conhecimento, energia, produção – ligando as localidades entre si e com os demais estados, diminuindo as longas distâncias e a dificuldade de acesso – inclusive científico e tecnológico – e locomoção, bem como, facilitando a entrada de ações do poder público que as tirem do isolamento, do sofrimento e da exclusão em que vivem.

Isso é só um exemplo entre tantos e um grande desafio, por certo. No entanto, tornar-se-á um processo natural a ser vencido, se os laços de união, cooperação e integração regional estiverem fortalecidos, sendo indiscutível, também, a importância de que a gestão ambiental pública priorize a criação de espaços legítimos de negociação, para a discussão de temas, como: preservação ambiental versus compensação financeira e outras retribuições, investimentos em qualificação e retenção de talentos, apoio em ciência e tecnologia, experiências anteriores que deram certo, isto é:

[...] estimular os potenciais endógenos de desenvolvimento das regiões, com projetos que levem em consideração a exploração de especificidades regionais, sua valorização a partir da agregação de valor e a criação de oportunidades objetivas de geração de emprego e renda [...] (MMA, 2008, p. 15).

Contudo, isso só será alcançado com uma gestão ambiental capitaneada pelos governantes e órgãos públicos que atuam nesse espaço único, que conhecem a realidade de perto, o seu potencial de desenvolvimento, seus anseios e seus limites ambientais, sociais e políticos.

O que se verifica são gestores públicos que enfrentam antigos problemas e seus rebatimentos negativos, e que só pioram e se avolumam, como se fossem assuntos sem solução, recebendo medidas paliativas e sendo deixados para o próximo governante resolver. E os motivos são muitos, podendo girar em torno de agendas governamentais que visem alcançar resultados eminentemente políticos ou econômicos em curto prazo, ou na pior das hipóteses, pela corrupção, desvios, incompetência e falta de compromisso.

Um bom exemplo de ação conjunta na construção de diretrizes estratégicas para conduzir as ações na Amazônia foi o processo de elaboração do Plano Amazônia Sustentável (PAS), sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional (MI) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA), juntamente com os demais ministérios, governadores e secretários de Planejamento e Meio Ambiente da região, e ainda, setores produtivos e segmentos sociais organizados (MMA, 2008), sendo, inclusive, ressaltado no texto do Plano:

[...] inicialmente concebido para ser o “Programa Amazônia Sustentável”, a partir das discussões com os diversos interlocutores, o presente documento foi denominado de “Plano Amazônia Sustentável”, visto que as diretrizes nele contidas se configuram em instrumentos de articulação entre os conjuntos de programas e ações federais e estaduais no território amazônico, próprios do planejamento estratégico das ações de governo, e a partir do qual deverão ser elaborados programas (nível tático) e projetos (nível operacional) (MMA, 2008, p. 14).

De fato, tratar do tema ambiental em uma área cheia de contrastes, adversidades e especificidades como a Amazônia, em que de um lado está a sua riqueza natural, de outro, uma população pobre e carente, e no meio, os interesses econômicos, exige compromisso com a região e força de vontade política, para encontrar caminhos e soluções. Isso pode ser plenamente possível se a gestão ambiental pública for coerente e souber utilizar os debates, as consultas públicas e os planejamentos participativos, para que todos se sintam engajados e comprometidos, o que, de certa forma, também favorecerá o surgimento de novas possibilidades, o fortalecimento das ações e a resolução de problemas comuns.

Esse movimento de integração entre as instâncias públicas definidoras, sociedade civil, organizações não governamentais e setor privado, visando consolidar

propostas e atuar conjuntamente em prol da região<sup>9</sup>, tem sido desenvolvido há algum tempo. No entanto, algumas instituições relevantes como o Conselho Nacional da Amazônia (CONAMAZ)<sup>10</sup> e o Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (CONDEL/SUDAM)<sup>11</sup> estão enfraquecidas politicamente e, em muitos casos, não participam de trabalhos visando o processo de tomada de decisão para a formulação de diretrizes prioritárias para a região, tanto nacionais, quanto setoriais, até mesmo, para juntarem-se as iniciativas dos entes federados que compõem o sistema Amazônia<sup>12</sup>.

Tanto o CONAMAZ, ligado ao Ministério do Meio Ambiente, quanto o CONDEL/SUDAM, autarquia ligada ao Ministério da Integração Nacional, são órgãos colegiados e deliberativos, ou seja, “são aqueles em que há representações diversas e as decisões são tomadas em grupo, com o aproveitamento de experiências diferenciadas” (MI, 2012), tendo sido criados para coordenarem, articularem, proporem e avaliarem as questões que direta, ou indiretamente, dizem respeito à região, primando pela dimensão social, econômica e ambiental desse grande ecossistema que é a região amazônica, além de fortalecerem o papel do Estado nacional frente a outros países. Por isso mesmo, devem ser ouvidos, demandados e cobrados para apresentarem resultados eficazes e efetivos.

Na verdade, mediante um trabalho intenso de conjugação de esforços com os governos estaduais e municipais da região, essas instituições podem e devem potencializar a voz da Amazônia em cenários abrangentes, fortalecendo, assim, a governança regional, evitando que diretrizes e prioridades para esse território sejam elaboradas pelo governo federal distante da realidade local, mas com a obrigação, mesmo assim, de serem executadas, ou ainda, evitando interferências externas tendenciosas, o mau uso do território com ações predatórias e poluentes, ou que as falhas sejam recorrentes (BRASIL, 2008), muitas vezes, relegadas pelo “amazonólogo de gabinete” ou os “especialistas em Amazônia à distância” (PINTO; KZAM, 2012, p. 8).

O Ministério do Meio Ambiente também se ressentido da falta de integração e alinhamento entre os próprios entes públicos que compõem a administração federal direta, quando são definidas e executadas políticas públicas macroeconômicas, como

---

9. Como outros exemplos de ações conjuntas para a elaboração de documentos estruturantes, voltados para a região, pode-se citar: o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da BR- 163, conhecido como Plano BR-163 SUSTENTÁVEL, e, atualmente, o processo de reformulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) (BRASIL, 2007b). Ressalta-se, também, a Carta de Princípios, elaborada em 1996 pelos governadores da Amazônia Legal, em um movimento político pioneiro, no tratamento da questão ambiental (LOURENÇO, 1996).

10. O CONAMAZ foi regulamentado pelo Decreto nº 1.541/1995 (BRASIL, 1995).

11. A SUDAM que atualmente existe, foi criada para substituir a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), mediante Lei Complementar nº124/2007 (BRASIL, 2007a). O CONDEL/SUDAM está regulamentado no Decreto nº 6.218, de 4/10/2007, que trata da Estrutura Regimental e do Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da SUDAM (BRASIL, 2007c).

12. Um exemplo recente foi o processo de elaboração de um documento chamado “A carta da Amazônia”, contando com a participação dos nove estados que integram a Amazônia Legal, apresentado na Rio+20, enquanto “um manifesto elaborado pelo povo da região para mostrar ao mundo os reconhecimentos, compromissos e as demandas da sociedade amazônica”(SEMA, 2012).

as “políticas fiscais, creditícias, regulatórias e de investimentos”, sem a participação do Ministério e, “em alguns casos, sem considerar critérios ambientais e sociais. Em consequência, não induzem ou pressionam os agentes econômicos no sentido de exploração racional dos recursos naturais da Amazônia” (HADDAD; REZENDE, 2002, p. 12).

Outra questão que à primeira vista parece irrelevante é o uso dos termos região Norte e Amazônia Legal, principalmente no que se refere à formação de consensos para a elaboração de diretrizes estruturantes. Como exemplo recente, cita-se o processo de atualização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), primeiro com a realização de Conferências estaduais, tendo as decisões desses eventos agrupadas em conferências regionais, em que o ápice foi a consolidação das propostas regionais em uma grande conferência nacional, realizada em dezembro de 2012, para a elaboração de um documento único (MI, 2012).

É inquestionável o propósito de se corrigir os desequilíbrios intrarregionais e as disparidades absurdas entre os entes federados, que só prejudicam a sociedade brasileira, ao tempo em que não constrói um ambiente favorável para que o desenvolvimento inclusivo e sustentável se consolide no país. O texto de referência da Conferência Nacional da PNDR atenta para essa questão ao mencionar que: “[...] trata-se do enfrentamento de uma dívida histórica que não pode mais ser adiada. Seu enfrentamento, entretanto, supõe a construção de um amplo consenso político e federativo e depende de escolhas urgentes e corajosas [...]” (MI, 2012, p. 5).

No entanto, a região Norte composta pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, faz parte da divisão regional utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com a identificação de dimensões amplas que agreguem áreas individualizadas, no contexto das unidades da federação, ou seja, a partir do “processo social como determinante, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicação e de lugares como elemento da articulação espacial” (IBGE, 2012).

Já a área de abrangência da Amazônia Legal engloba os estados da região Norte e ainda, Mato Grosso e parte do Maranhão – ratificada pela Lei Complementar nº 140/2007 – é a referência espacial utilizada pela SUDAM, pelo CONAMAZ, bem como para as diretrizes e prioridades contempladas pelo Plano Amazônia Sustentável (PAS) e pelo Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), e ainda, em ações de grande envergadura do MMA, como o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) e o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM)<sup>13</sup>.

---

13. Lançado em 2002 para durar 15 anos, o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) é coordenado pelo MMA e gerenciado pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO), com recursos financeiros do Global Environment Facility (GEF), por meio do Banco Mundial, do Banco de Desenvolvimento da Alemanha (KfW), a World Wildlife Fund (WWF-Brasil) e do Fundo Amazônia do BNDES, com o objetivo de “expandir e fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) na Amazônia, proteger 60 milhões de hectares, assegurar recursos financeiros para a gestão destas áreas a curto / longo prazo e promover o desenvolvimento sustentável naquela região”. Já o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), está em sintonia com o ARPA, incluindo “suas metas de ordenamento fundiário e territorial da região, através da criação e consolidação de UC” (MMA, 2012).

Como na Conferência Macrorregional Norte, as diretrizes e prioridades voltam-se para a região Norte e não para a Amazônia Legal, sendo os trabalhos definidos de acordo com as regiões geográficas brasileiras, com o estado do Mato Grosso na região Centro-Oeste e o Maranhão no Nordeste. Nesse caso, o desenvolvimento e os resultados dos trabalhos da PNDR não conflitarão, com as definições institucionais e com planos e programas regionais acima citados, gerando sobreposição, lacunas ou divergências?

Outra reflexão concernente ao processo de planejamento para a região é tratar da temática ambiental sem esquecer a melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais, favorecendo e estimulando a organização, o aumento e a agregação de valor da pequena produção, inserindo práticas de educação ambiental e técnicas modernas que não agridam o meio ambiente natural ou esgote seus recursos, mas que dinamizem atividades como a pesca, o artesanato, a agricultura, o extrativismo, ou seja, olhar para o meio ambiente natural sim, mas sobretudo, para “os pequenos, os mais fracos e os menos organizados” (HADDAD; REZENDE, 2002, p. 12).

A discussão sobre a gestão ambiental pública para a Amazônia adquire importância, ainda maior, na perspectiva de se consolidar os múltiplos arranjos existentes na região, com a divisão equânime de responsabilidades, pautada em debates sobre a viabilidade do que se propõe e suas consequências ambientais. É reconhecer que a gestão eficaz se faz a partir de um amplo processo de envolvimento, que tem início com o planejamento participativo, caminhando no sentido de concretizar o que está previsto em tantas políticas, planos e programas, considerando a relevância da avaliação em cada etapa do processo, para certificar se o que foi planejado foi executado com eficácia.

No PAS, especificamente no capítulo destinado à gestão (BRASIL, 2008, p. 91), menciona-se que o sucesso do plano só será possível se os seus preceitos forem respeitados e compartilhados em ações integradas entre os órgãos públicos atuantes na região, sociedade civil e setor privado, constituindo-se em uma tarefa árdua e um desafio “[...] que envolve processos gradativos de aprendizagem e de mudança de antigas “culturas organizacionais”, mas diante de sua relevância, esta internalização não pode ser subestimada e nem negligenciada [...]”.

Daí decorre o verdadeiro papel da gestão ambiental pública na região, priorizando um processo ininterrupto de alianças coerentes e comprometidas entre seus atores políticos e sociais, direcionadas e com novos significados para fazer frentes às crises ambiental e econômica, legitimando, assim, a própria gestão governamental na Amazônia, tanto na elaboração de políticas públicas, quanto na execução de seus projetos. Ademais, os desperdícios e as ações paralelas poderão ser evitados, as chances de se concretizar o que foi previsto e em tempo hábil serão maiores, além de se evitar os conflitos desnecessários em busca de objetivos comuns.

Há que se ressaltar que propostas para a Região Amazônica, quaisquer que sejam elas, devem prescindir de conhecimento prévio da realidade a ser traba-

lhada, respeitando a cultura e adaptando as intervenções a realidade local, prevendo medidas de fortalecimento das estruturas internas, elevando a capacidade cognitiva e organizativa, tanto dos governos locais, quanto dos diversos segmentos da sociedade, pois a maioria dos municípios dessa região é pobre e isolada, e embora seja receptiva e tenha boa vontade, falta-lhe capacidade técnica, operacional e de logística.

Todavia, já se observa na sociedade regional – muito mais informada e organizada que outrora – medidas em defesa de seu território, denunciando às autoridades ou a imprensa local as atividades predatórias e poluentes (MMA, 2009b), bem como a busca de crescimento econômico a partir do incremento de sua própria atividade produtiva, com responsabilidade ambiental, e assim, melhorar sua condição de vida, quer seja de forma isolada ou em pequenos grupos, recorrendo aos órgãos públicos para o alcance desse propósito.

Sobre isso, Albagli (2001, p. 11) faz a seguinte referência:

Comunidades extrativistas vão-se apercebendo do fato de que conservar o ecossistema amazônico é condição para sua própria sobrevivência, na medida em que dependem de uma exploração sustentável dos recursos biológicos locais como meio de subsistência; enquanto que as chamadas populações “tradicionais” pouco a pouco conscientizam-se da importância dos seus conhecimentos empiricamente acumulados a respeito dos recursos biogenéticos da região, para o melhor aproveitamento econômico desses recursos.

Isso porque, é da própria sociedade que surgem as forças que a movimentam rumo ao processo de transformação e é dela mesma que emerge a necessidade de se buscar conhecimento, alternativas, melhorias e soluções, ou melhor, a construção do capital social ou cultura cívica, como diria Putnam (1996). Nesse processo, o governo deve se inserir, justamente, com novas formas de administrar que empoderem os amazônidas, reafirmando o coletivo, favorecendo a formação de massa crítica, consciente e comprometida, contribuindo, assim, para o alcance de resultados públicos eficazes (BOURGON, 2010).

## **Considerações finais**

Acredita-se, portanto, que a gestão ambiental pública na Amazônia deve ser vista como uma questão de Estado e não de governo, onde cada cidade é importante para compor o sistema regional, unindo esforços, conhecimentos e responsabilidades, independente do partido político ou se o cargo é temporário, pois são nos municípios amazônicos que tudo acontece e a população pode transformar sua realidade.

Envolver a sociedade é a saída mais eficaz para que isso seja alcançado. Institucionalizar a participação social aumenta as chances de não mais se tolerar os baixos índices de desenvolvimento alcançados pela região, pouca ciência, nada de tecnologia e elevada exclusão, e muito menos, desperdícios de tempo e de recursos.

Reforçar a necessidade de se adotar uma gestão ambiental pública com novos horizontes, integrada e articulada, tanto por parte dos governos dos estados que a compõem, quanto dos órgãos públicos que nela atuam, gerando caminhos transversais<sup>14</sup> e consonantes, é uma saída promissora e exequível rumo à construção de uma região forte, inclusiva e soberana.

## Referências

ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. *Amazônia: desafio brasileiro do século XXI*. São Paulo: Fundação Conrado Wessel, 2008.

ALBAGLI, Sarita. *Amazônia: fronteira geopolítica da biodiversidade*. Ministério da Ciência e Tecnologia. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, n. 12, p. 5-19, set. 2001.

BECKER, Bertha. K. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? Modelos e cenários para a Amazônia: o papel da ciência. Ministério da Ciência e Tecnologia. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, n. 12, p. 135-159, set. 2001.

BOURGON, Jocelyne. Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo. *Revista do Servidor Público*, Brasília, v. 61, n. 1, p. 5-53, 2010.

BRASIL. *Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira*. Brasília: MMA, 2008.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 124, de 03 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória no 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar no 67, de 13 de junho de 1991. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2007a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2007b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.218, de 4 de outubro de 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2007c.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.321, de 21 de dezembro de 2007. Dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia, bem como altera e acresce dispositivos ao Decreto no 3.179, de 21 de setembro de

---

14. O termo transversal parte da definição da geometria plana ao definir que um ente é transversal quando uma reta oblíqua corta duas retas paralelas formando ângulos importantes (FILHO; SILVA, 2000). Esse termo empregado no texto é para reforçar a noção de que as ideias e as ações se inter cruzam e se conectam, formando novos ângulos diferentes e importantes, gerando novos contextos, como defendido pelo pensamento sistêmico (CAPRA, 2006).

1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, 2007d.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.541, de 27 de junho de 1995. Regulamenta o Conselho Nacional de Meio Ambiente. Brasília, 1995.

CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. Tradução Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 2006.

CARVALHO, David Ferreira. *O Ciclo da Economia Brasileira e a Amazônia na Dinâmica Regional Centro- Periferia*. Paper do NAEA 120, Maio 1999.

CASTRO, Edna. Dinâmica socioeconômica e desmatamento na Amazônia. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 8, n. 2, p. 5-39, dez. 2005.

FILHO, Benigno Barreto; SILVA, Cláudio Xavier da. *Matemática aula por aula*. São Paulo: FTD, 2000.

HADDAD, Paulo; RESENDE, Fernando. *Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/Secretaria de Coordenação da Amazônia, 2002.

IBGE. *Divisão regional*. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default\\_div\\_int.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm)>. Acesso em: 07 out. 2012.

LOURENÇO, José Seixas. *Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal*. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1996.

MAHAR, Dennis J. *Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais*. Rio de Janeiro: IPEA, 1978.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA*. Disponível em: <<http://www.programaarpa.org.br/index.php>>. Acesso em: 02 out. 2012c.

\_\_\_\_\_. *Macro ZEE da Amazônia Legal: estratégias de transição para a sustentabilidade*. [S. l.], 2010?

\_\_\_\_\_. *Catálogo de publicações do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil: 17 anos de atuação na Amazônia e Mata Atlântica /PPG7*. Departamento de Articulações de Ações para a Amazônia. Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Brasília, 2009b.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 28, de 24 de janeiro de 2008. Dispõe sobre os municípios situados no Bioma Amazônia onde incidirão ações prioritárias de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento ilegal. Brasília, 2008.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional*. Documento de Referência. Secretaria de Desenvolvimento Regional. Brasília, jul. 2012. Disponível em: <[http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157)>. Acesso em: 28. set. 2012.

MOTA, José Aroudo; GAZONI, Jefferson Lorencini. *Plano Amazônia Sustentável*. Interações dinâmicas e sustentabilidade ambiental. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. (Texto Para Discussão, n. 1731)

- PINTO, Lúcio Flávio; KZAM, Áthila. *A Amazônia decifrada*. Belém: Edição dos Autores, 2012.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE. Consulta pública em Belém discute Carta da Amazônia para a Rio+20. Governo do Pará. Disponível em: <<http://www.sema.pa.gov.br/interna.php?idconteudocoluna=6798>>. Acesso em: 8 maio 2012.
- SERRA, Mauricio Aguiar; FERNÁNDEZ, Ramón Garcia. Perspectivas de Desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 13, n. 2 (23), p. 107-131, jul./dez. 2004.
- SOUZA, Narda M. C. G. A trajetória da Companhia Têxtil de Castanhal: a mais pura fibra amazônica. 2008. 193f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.
- SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia –PRDA. Versão Preliminar. 27 de abril de 2011. Disponível em: <<http://www.ics.aorebelem.org.br/index.php?page=prda>>. Acesso em: 20 set. 2012.
- VIDAL, Atores Coletivos como Agentes de Mudança Social na Amazônia. Paper do NAEA nº 202. Dezembro de 2006.
- ZAPATA, Tânia et al. Gestão participativa para o desenvolvimento local. Recife: BNDES/PNUD, 2000. p. 11-43.

# Fronteiras, redes e a geopolítica de defesa na Amazônia

---

Aiala Colares de Oliveira Couto<sup>1</sup>  
Durbens Martins Nascimento<sup>2</sup>

## Introdução

A dinâmica das redes na Amazônia torna necessária uma análise das questões sociopolíticas que envolvem seu espaço territorial e que ultrapassa os limites do território brasileiro. No Brasil, desde o processo de integração nacional da Amazônia as redes técnicas de transportes, telecomunicações e energia elétrica fizeram parte dos “pacotes” econômicos injetados na região a partir dos Projetos Nacionais de Desenvolvimento (PND).

Para tanto, uma construção de fronteira do Estado durante os regimes militares muitas vezes se confundia com o de limite, tratando da questão da segurança nacional a partir de uma “ameaça externa” que viria do processo de “cubanização” da América Latina e que, ainda nesta ótica, o Brasil era rota da estratégia do comunismo internacional, em função dos limites nas fronteiras não estarem bem definidos.

Por outro lado, a fronteira amazônica aparece na concepção desenvolvimentista do Estado como nova frente de expansão das atividades econômicas. Sendo assim, madeireiros, agropecuaristas, mineradoras, garimpeiros, camponeses sem terras, dentre outros, passaram a compor o cenário sociogeográfico do espaço amazônico bastante heterogêneo e complexo, palco de disputas pela posse da terra e de diversos conflitos de interesses, especialmente no Sul e Sudeste do estado do Pará que envolvem diversos atores, dentre eles, o Estado como principal protagonista estimulador do processo de ocupação.

Ao lado desses conflitos internos acompanhamos nas últimas décadas a expansão do crime organizado globalizado. No caso da Amazônia brasileira, somos afetados diretamente pelas redes ilegais do narcotráfico que atuam não apenas em nossas fronteiras que ainda mantém alguns de seus trechos vulneráveis à ação de atividades ilícitas, mas também em muitas cidades da região que funcionam como “nós” dessas redes criminosas que desafiam a soberania do Estado sobre o uso do seu território.

A localização geográfica da Amazônia, junto dos principais produtores de cocaína do planeta, ou seja, os países da Comunidade Andina (Bolívia, Colômbia e Peru) destacam-na como a principal rota para os mercados da Europa, da África e da Oceania. Além disso, é preciso ressaltar que segundo o relatório da ONU

---

1. Professor Assistente I da Universidade do Estado do Pará (UEPA). Doutorando em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental (NAEA/UFPA).

2. Professor Adjunto IV da Universidade Federal do Pará (UFPA). Doutor em Ciências: desenvolvimento socioambiental (NAEA/UFPA).

sobre tráfico de drogas apresentado em 2011, o Brasil teve um aumento sensível no consumo de cocaína e, por isso, já representa o segundo maior mercado dessa droga no mundo, fato que garante um interesse maior dos narcotraficantes em utilizarem as rotas da Amazônia para partirem em direção aos mercados da região Sul e Sudeste do próprio país.

Esta questão chama a atenção das políticas de defesa e segurança pública do Brasil, que enxergam o tráfico internacional de drogas como uma ameaça à gestão do território nacional, principalmente pela possibilidade de erosão dos pilares societários da cidadania cujo processo ao ameaçar a permanência das instituições políticas e sociais coloca em perigo os fundamentos da própria democracia. Por isso, o tema passa a ganhar destaque nas agendas políticas e na Estratégia Nacional de Defesa apresentada pelo governo em 2010 que tem um olhar diferenciado para Amazônia em função não apenas da ameaça que o tráfico de drogas representa, mas por outros elementos significativos que, de certa forma, preocupam o Brasil, como: contrabando, biopirataria, guerrilhas, presença militar americana na fronteira de países vizinhos, hidropirataria, lavagem de dinheiro e cobiça internacional.

Esta análise tem como objetivo elucidar estas questões pertinentes a questão da geopolítica brasileira na Amazônia face às ameaças aqui apresentadas demonstrando como a região aparece no pensamento da defesa nacional do Estado brasileiro nas duas últimas décadas.

## **As diversas concepções de fronteira e a Amazônia**

Entendemos a fronteira como um espaço complexo não se restringe ao limite estabelecido pelo Estado-nação, é palco de conflitos e tensões e, por isso, lugar de preocupação da segurança nacional e soberania.

Torna-se necessário acentuar que na sua origem histórica, a fronteira não foi um conceito jurídico nem, pelo menos, essencialmente, um conceito político ou intelectual [...] ao invés, foi um fenômeno dos ‘fatos da vida’, a manifestação da tendência espontânea para o crescimento ecúmeno (GEIGER, 1994, p. 11).

Destacamos também que “historicamente a palavra fronteira implica naquilo que ela sugere etimologicamente, isto é, o que se encontra ‘na frente’ [...] uma área que foi parte de um todo, especificamente, a parte que se encontra na frente [...]” (GEIGER, 1994 p.13). Se aceita a teoria que pode existir (ou, deva existir) somente um único Estado – um Estado universal. Então, fronteira significa a frente do *imperium mundi* que se expande na direção dos únicos limites que pode reconhecer, nominalmente, os limites do mundo. “Deste modo, a fronteira não é o fim (a cauda), mas o começo (a cabeça) do Estado. A cabeça irradiada de luz e conhecimento se expandindo no meio da escuridão e do conhecimento” (GEIGER, 1994p.13).

Nestes termos, não podemos imaginar que a fronteira se restringe ao limite. Ela está sempre em movimento, é dinâmica, é à frente de expansão da sociedade. A fronteira é histórica, é temporal. Braudel (1993) propõe o conceito “tempo social”, em que as fronteiras podem ser interpretadas como separatrizes de tempos desiguais, ou como evoluções econômicas não paralelas e, ao mesmo tempo, como zonas de integração e articulação.

Portanto, o termo fronteira pode ser aplicado tanto ao alargamento do ecúmeno, como a regiões avançadas de um país, cuja dinâmica econômica e social possa ser relacionada seja a progressos tecnológicos, seja a novas formas de organização social, ou a ligações com outras formas socioeconômicas (GEIGER, 1994 p. 15).

Para Machado (1998, p. 02), a palavra limite de origem latina, foi criada para designar o fim daquilo que mantém coesa uma unidade político-territorial, ou seja, sua ligação interna. Essa conotação política foi reforçada pelo moderno conceito de Estado, no qual a soberania corresponde a um processo absoluto de territorialização. O monopólio legítimo do uso da força física, a capacidade exclusiva de forjar normas de trocas sociais reprodutivas (a moeda, os impostos), a capacidade de estruturar, de maneira singular, as formas de comunicação (a língua nacional, o sistema educativo etc.) são elementos constitutivos da soberania do Estado, correspondendo ao território cujo controle efetivo é exercido pelo governo central (o Estado territorial).

Falamos da fronteira enquanto um episódio por compreender que, assim como ela não pode ser entendida fora de algum espaço, muito menos poderá ser compreendida fora do tempo, fora da história, pois a fronteira deve ser tida como o produto histórico e social que é. Resultando assim que, por ser um fato histórico-social, a fronteira tem mobilidade, decorrente da própria mobilidade social (BUSCIOLI; CORRÊA; OLIVEIRA, 2008).

As fronteiras marcam um dentro e um fora, um nós e os outros. As fronteiras são de muitos tipos: físicas, políticas, culturais e também psicológicas. Uma fronteira cria um espaço interior que pretende ser homogêneo e deliberadamente diferenciado do exterior. Porém, as fronteiras são, também, barreiras invisíveis que se interpõem entre os homens, inclusive entre as relações pessoais (RAMONEDA, 2006, p. 6).

Segundo Hissa (2002, p.35),

uma reflexão sobre limites e fronteiras é, também, uma reflexão sobre o poder. Fronteiras e limites são desenvolvidos para estabelecer domínios e demarcar territórios. Foram concebidos para insinuar precisão: a precisão que pede o poder. Enquanto forma de controle, a precisão é necessária para o exercício pleno do poder.

A fronteira também simboliza poder. Cada país dentro de seu território possui suas regras, políticas e formas de controle. Para trabalhar com a questão da fronteira, é necessário um recorte espacial muito bem definido. Seguindo pela pesquisa de campo, observação e interação com o espaço de fronteira, o pesquisador deve se

posicionar dentro dos dois lados de uma fronteira, sobre o lado de dentro e o lado de fora. Deve realizar uma pesquisa que descubra o real sentido de se pertencer ou não pertencer a uma fronteira (BUSCIOLI; CORRÊA; OLIVEIRA, 2008).

Na fronteira são estabelecidas relações de poder instituídas, ou não, e desempenhadas pelos vários atores sociais que a compõem, e interesses divergentes e convergentes que se manifestam na forma de conflitos. Com tudo isso, ressalta-se a atuação em redes das diversas relações de poder, tanto do Estado-rede quanto do narcotráfico, guerrilhas, dentre outros.

O “poder”, em um sentido bastante generalizado, significa a “capacidade transformadora”, a capacidade de intervir em um determinado cenário de eventos de forma a alterá-lo. A conexão lógica entre a ação e o poder é de suma importância para a teoria social, mas o significado “universal” de poder, assim subentendido, necessita de um refinamento conceitual considerável se for utilizado no interesse de uma pesquisa social substantiva (GIDENS, 1985, p. 23).

E por isso é tão importante analisar a relação tempo-espacial na fronteira visualizando o poder do Estado, soberano e autêntico, mas não único, porém, importante para manter o controle dos recursos e do território.

Gidens (1985) traz uma contribuição importante quando afirma que todos os sistemas sociais podem ser estudados como incorporando ou expressando modos de dominação, e é este conceito, mais do que qualquer outro, que fornece o ponto de convergência para a investigação do poder. Os sistemas sociais que possuem alguma existência regularizada em termos de tempo e espaço são sempre “sistemas de poder”, ou exibem formas de dominação, no sentido de que estão imbuídos de relações de autonomia e dependência entre atores e grupo de atores.

Dizemos então que a coexistência de poderes ao longo da fronteira da Amazônia brasileira com os países limítrofes é reflexo de uma ordem e desordem intencional ou não, resultante do processo histórico de construção da complexidade do espaço da fronteira. E é por isso que o controle e o estabelecimento da ordem pelos órgãos estatais são ações imperativas que dissimulam a ideologia da segurança nacional como estratégia de manter a ordem do Estado-nação sobre o seu território.

Embora muito antigo em termos históricos, o tráfico de drogas mobiliza hoje um contingente de pessoas e um montante de recursos inéditos da história. Não há país na face da terra que não esteja, de uma forma ou de outra, articulado na sua teia de poder. As facilidades de deslocamento e transporte no atual período técnico-científico promoveram um incremento substancial nas atividades do chamado “narcotráfico” e sua globalização (HAESBAERT; GONÇALVES, 2005).

Com a intensificação das atividades criminosas do narcotráfico na fronteira e em toda a Região Amazônica, o crime global das redes ilegais passa a gerar perdas políticas e econômicas significativas aos países envolvidos. Nesse contexto, as articulações advindas das ações do narcotráfico induzem a acreditar que de fato falta uma política legítima por parte dos governos nacionais de forma a procurar minimizar

estas ações ilícitas decorrentes dessa atividade como, por exemplo, uma maior regulação e fiscalização das fronteiras desses países.

Dessa forma, concordamos com Haesbaert e Gonçalves (2005, p. 64) quando afirmam que:

o comércio de drogas ilícitas tem caráter de atividade transnacional, opera em escala global, mas seus lucros dependem da localização geográfica dos lugares de produção e de consumo, da existência de fronteiras nacionais e da legislação de cada estado nacional.

Para Martins (1997, p. 11), a fronteira de modo algum se resume à fronteira geográfica. Ela é fronteira de muitas e diferentes coisas: fronteira da civilização (demarcada pela barbárie que nela se oculta), fronteira espacial, fronteira de culturas e visões de mundo, fronteira de etnias, fronteira da história e da historicidade do homem. E, sobretudo, fronteira do humano.

Considerando que a problemática das fronteiras políticas perpassa um campo multidisciplinar, as discussões empreendidas pela Geografia, e especialmente pela Geografia Humana, podem contribuir para o enriquecimento do debate sobre o tema a partir da perspectiva socioespacial de análise (TRINDADE Jr, 2010, p. 101). Porém, parte-se do pressuposto de que a discussão sobre fronteiras, relacionadas à (des)ordem que se cristaliza sobre ela, sobretudo, a partir de uma ótica da política internacional que abarca a cooperação entre países vizinhos, ganha mais relevância se analisada sobre uma perspectiva interdisciplinar com a contribuição da Ciência Política, Sociologia, Economia etc.

Sendo assim, a segurança, por sua vez, assume um caráter transnacional, sobretudo na conexão das agências de diversos países, na medida em que o inimigo não é mais, na maioria das vezes, um estado estrangeiro, mas organizações estruturadas *em rede*, fundadas em critérios de solidariedade que pouco tem a ver com o sentimento de “pertencimento” a um Estado nacional (terrorismo, narcotráfico, imigração ilegal, entre outros) (MACHADO, 2000).

Fazendo uma breve história da conquista da Amazônia, pode-se resumir que ela é, e sempre foi, pensada nessa visão, como a última fronteira da expansão do capitalismo mundial. Baseado no velho projeto de modernização, o mito de abundância vegetal aparentemente seria capaz de transformar a Amazônia no celeiro agrícola do mundo [...] (HURT- IENNE, 1999, p. 155)

Agora também é tida como uma região-problema no que diz respeito à soberania do Estado-nação e à expansão do narcotráfico. É nesse sentido que se tornam emblemáticas as estratégias de territorialização que envolvem as redes ilegais e o Estado-nação, sobretudo, destacando o papel do Brasil e da Amazônia para o tráfico internacional de drogas.

## As “novas ameaças” no contexto regional/global e a região Amazônica

Podemos classificar enquanto “novas ameaças” à segurança regional/global os ilícitos internacionais que cada vez mais ganham destaque, sobretudo, na América do Sul. A atuação de redes criminosas de agentes não estatais como narcotraficantes internacionais, contrabandistas, lavagem de dinheiro, biopirataria, dentre outros, revela que o Estado perde o controle ou soberania de porções de seus territórios, ou mais ainda, quando as instituições democráticas do Estado de direito deixam de funcionar. Quando isso ocorre é como se o Estado deixasse de existir, surgindo *failin-gstates*, ou seja, estados falidos.

As novas ameaças assumem gravidade ainda maior quando se somam aos problemas estruturais gerados pela pobreza, marginalização, degradação ambiental e às violações de direitos humanos (END, 2010 p. 14). É nessa situação que acompanhamos algumas questões sociopolíticas na Amazônia, como: conflitos pela posse da terra com vários assassinatos e seus mandantes livres, centenas de pessoas ameaçadas de morte, grilagem de terras para fins de desmatamento e especulação, compras de terras na região por estrangeiros, trabalho escravo, e, finalmente, a expansão do plantio de maconha no Nordeste do estado do Pará.

No contexto nacional é bastante visível essa questão em estados como Rio de Janeiro e São Paulo, onde a atuação de organizações criminosas que tomam para si partes do território para o comércio da droga e mesmo com as intervenções da polícia no primeiro, em ação conjunta com as Forças Armadas, não foi suficiente para o Estado desarticular totalmente essas redes criminosas e nem de encerrar definitivamente os conflitos, pois ainda há focos de tensão e resistência em algumas favelas cariocas. Além disso, é importante frisar que redes criminosas como o Comando Vermelho e o Primeiro Comando da Capital funcionam dentro dos presídios coordenando suas atividades ilegais.

Pode-se dizer que, em se tratando da Região Amazônica, não se identificam grandes preocupações no que diz respeito às ameaças convencionais da espécie que crie uma oposição entre os estados sul-americanos podendo ocasionar no futuro conflitos armados. Entretanto, reconhece-se a existência de riscos na fronteira e no interior da região, favorecidos pela rarefeita ocupação humana e pelo complexo e gigantesco limite transfronteiriço da Amazônia brasileira que é “bombardeada” de práticas ilícitas internacionais, em especial o narcotráfico, o tráfico de seres humanos e de armas.

Há, também, fatores externos ao espaço geográfico da Amazônia brasileira que aparecem enquanto fatores de riscos à segurança nacional e à defesa do território. Destaca-se a fragilidade econômica e a instabilidade política que são características ainda existentes em países que fazem parte da Amazônia que tem sua soberania comprometida em função da perda do controle sobre a gestão do seu território e que convivem com grupos paramilitares, máfias e contrabandistas. Também assistem a movimentações dos fluxos ilícitos de capitais globais que servem como base para a

configuração territorial do crime, o que, de certa forma, contribui para uma espécie de “soberania limitada”, desses países.

Nesse contexto, pode-se pensar em uma ameaça externa em função da natureza desses problemas e pelo fato destes se concentrarem nos países vizinhos do Brasil. De certa forma, compromete a gestão do território brasileiro em função das atividades ilícitas também se materializarem em nosso espaço geográfico. Assim, parte-se do pressuposto de que a questão da segurança da Amazônia não é apenas uma questão pertinente ao Brasil, e sim aos países amazônidas e, por isso, esse tema tão pertinente evidencia como precisam estar interligadas a política exterior e de defesa do Brasil, agindo coordenadamente.

Sendo assim, a segurança, por sua vez, assume um caráter transnacional, sobretudo na conexão das agências de diversos países, na medida em que o inimigo não é mais, na maioria das vezes, um Estado estrangeiro, mas organizações estruturadas em redes fundadas em critérios de solidariedade que pouco tem a ver com o sentimento de “pertencimento” a um Estado Nacional (terrorismo, narcotráfico, imigração ilegal, entre outros) (MACHADO, 2000).

O Estado brasileiro no plano da defesa e da segurança nacional reconhece a existência de “novas ameaças” no contexto sul-americano, onde se destacam as atividades ilegais de caráter transnacional nas quais cada vez maior a atuação de atores não estatais a exemplo de contrabandistas e narcotraficantes internacionais e a presença desses atores aumenta na região quando o Estado perde a gestão ou a soberania sobre partes de seu território, como ocorre na Colômbia onde as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e os chefões do tráfico de drogas controlam parte daquele país, impondo as regras do poder paralelo e ridicularizando as ações do governo colombiano.

Esta questão fica ainda mais grave quando as atividades ilícitas encontram pela frente problemas estruturais como pobreza, marginalização, degradação ambiental, conflitos fundiários, precária infraestrutura, analfabetismo e subnutrição. No limite fronteiro da Amazônia brasileira com seus vizinhos, existe um baixo grau de desenvolvimento econômico, baixa densidade demográfica e precária atuação dos serviços, o que, de certa forma, contribui para o surgimento de zonas de instabilidade na fronteira.

Pode-se atribuir à Região Amazônica duas estratégias importantes de integração: uma geopolítica e outra econômica. A geopolítica diz respeito à localização geográfica da região entre o Atlântico e o Pacífico, um elo entre os mercados da Europa, da Ásia e da África, o que desperta o interesse do Estado brasileiro em realizar uma integração sul-americana, não apenas por esse destaque apontado, mas também pela necessidade de promover uma aproximação/integração envolvendo os países do sul do continente o que fortaleceria o MERCOSUL e a posição do Brasil no mercado internacional.

A estratégia econômica está no sentido de potencializar a exploração dos recursos naturais, sobretudo através da mercantilização da natureza com a questão da água potável, da biodiversidade e do sequestro de carbono.

A geopolítica mundial, neste momento, passa por um processo de redefinição das forças político-econômicas, inaugurando uma nova ordem internacional, germinado no final da Guerra Fria e evoluindo nos anos posteriores, estendendo-se no final do século XX e solidificando-se no século XXI. Estes acontecimentos desdobram-se, sugerindo avanços e retrocessos, união e fragmentação e ordem e desordem configurando um novo mapa geopolítico mundial, marcado por um novo ciclo de lutas e cenários que tiveram nas agências multilaterais, organizações não governamentais (ONG) e os movimentos sociais como protagonistas de novas territorialidades enraizados através de forças ideológicas e políticas de atuação em diferentes escalas do espaço/tempo/território (HAESBAERT; GONÇALVES, 2005).

Diante dessa nova ordem hegemônica ou “desordem” muitos países enfrentam novos inimigos externos (e internos) que, aproveitando-se das novas tecnologias de transportes e telecomunicações, atuam em escala planetária, não obedecendo aos limites das fronteiras consideradas porosas diante do processo de globalização. Redes criminosas, como a de imigração ilegal, tráfico de pessoas e prostituição, necessitam de uma base territorial para articular suas relações criminosas.

As redes criminosas do narcotráfico que atuam na fronteira da Região Amazônica também necessitam ampliar a escala de sua atuação e, por isso, manifestam estratégias de produção, distribuição e consumo da droga. A geografia explica a importância da Amazônia brasileira para o tráfico internacional de drogas, principalmente a cocaína proveniente dos países andinos. Na conferência mundial sobre crime organizado global, realizada pela ONU em 1994, estimou-se que o comércio global de drogas tenha atingido a cifra de quinhentos bilhões de dólares por ano, ou seja, foi maior que o valor das transações comerciais globais envolvendo o petróleo, por exemplo (ONU, 1994).

Em razão de se constituir em atividade de caráter transnacional e por seu enfrentamento ser objeto de políticas, inclusive de cooperação internacional, e, ainda, pelas peculiaridades do envolvimento do Brasil no fenômeno do tráfico internacional de drogas ilícitas, o estudo de sua sociologia, no caso brasileiro, necessita da contextualização da análise política de seus condicionantes regionais internos no âmbito das relações internacionais (PROCÓPIO FILHO; VAZ, 1997, p. 78).

O narcotráfico representa o principal problema da Amazônia colombiana, boliviana e peruana e também uma questão dramática envolvendo a Amazônia venezuelana, equatoriana e principalmente a Amazônia brasileira, mais especificamente em sua faixa de fronteira com o Peru, a Bolívia e a Colômbia, por onde entra a cocaína no Brasil. Nesse sentido, o narcotráfico é considerado um crime transnacional, com implicações negativas para a política e a economia dos países que fazem parte de sua rota. O tráfico de drogas só se faz vigorante em decorrência de um

grande mercado consumidor, que está presente hoje na Europa e nos Estados Unidos além dos próprios países latino-americanos, a exemplo do Brasil.

A produção, o tráfico e o uso indevido de drogas têm alcançado grande magnitude internacional. O narcotráfico tem adquirido conotações particulares, pois a ilegalidade da indústria da droga induz à geração de aspectos peculiares, tais como o crime organizado, a violência e a corrupção, que acabam por tramitar pela sociedade como valores naturais, pertinentes ao funcionamento normal do Estado (MARINHO, 2008, p. 173).

## **A Amazônia na geopolítica de defesa nacional**

No que diz respeito à visão que o Estado tem sobre a segurança na Região Amazônica, reconhece-se a existência de alguns fatores de risco à soberania nacional. Dentre eles, destaca-se a rarefeita ocupação humana na região, sobretudo na região de fronteira, o que pode favorecer a prática de atividades ilícitas transnacionais, em especial, o narcotráfico. Também se destacam alguns fatores externos ao espaço geográfico amazônico que se enfatizam enquanto riscos, a exemplo da instabilidade econômica e da fragilidade política que ainda assola alguns países latino-americanos e que no final do século XX culminou com a intervenção dos EUA (Plano Colômbia), comprometendo a soberania de países como Colômbia e Peru, o que, por outro lado, deixou bem claro o interesse estadunidense em preferir aumentar a sua presença militar na América do Sul e por conseguinte na Região Amazônica.

A preocupação central neste fato é que a instabilidade política e a fragilidade econômica é uma árdua realidade de países com os quais o Brasil compartilha a Amazônia e, por isso, a situação de incertezas incomoda o governo brasileiro. A Estratégia Nacional de Defesa do Estado brasileiro tem certa prioridade na gestão do território por meio de um conjunto de ações direcionadas à execução de políticas que buscam aumentar a presença do Estado na região, pois, segundo este documento, a defesa da região exige avanços de projetos de desenvolvimento sustentável o que passa pelo trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença (END, 2010 p. 15). Nesse sentido, o Brasil será vigilante na reafirmação incondicional de sua soberania sobre a Amazônia brasileira. Repudiará, pela prática de atos de desenvolvimento e de defesa, qualquer tentativa de tutela sobre as suas decisões a respeito de preservação, de desenvolvimento e de defesa da Amazônia. Ainda segundo este documento, o Brasil não permitirá que organizações ou indivíduos sirvam de instrumentos para interesses estrangeiros – políticos ou econômicos – que queiram enfraquecer a soberania brasileira. E ainda ressalta que quem cuida da Amazônia brasileira, a serviço da humanidade e de si mesmo, é o Brasil (END, 2010 p. 17).

Ao se estudar a vasta literatura que trata do tema da integração nacional da Amazônia, nota-se que a defesa e a segurança já eram demonstradas pelas políticas territoriais do Estado desde a era Vargas (1930-1945), com a criação dos territórios federais nas fronteiras. Esta preocupação também passou a ser o discurso geopolí-

tico dos governos militares (1964-1985) a partir da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), por meio de vários *slogans* sobre a Região Amazônica. Tratava-se de um olhar construído de fora para dentro, baseado muito mais em interesses econômicos e políticos de grandes empresários e do capital estrangeiro.

*Slogans* como “integrar para não entregar”, que apresentavam o forte cunho geopolítico das intervenções militares sobre a Amazônia a partir da expansão, segundo Becker (1999), da malha técnico-política, proporcionaram a instalação de vários projetos. Além disso, houve a expansão das redes de transportes, de telecomunicações e de energia elétrica, que foram implantadas a partir de uma ordem intencional do Estado, construindo, segundo Gonçalves (2004), um olhar muito mais sobre a região, do que da região: o olhar visto de “cima para baixo”, ou de “fora para dentro”.

A Amazônia transfronteiriça diz respeito aos países que compõem em seus espaços geográficos o bioma amazônico. Assim, na concepção da doutrina de segurança dos militares, o Estado deveria intervir na região para evitar futuras ameaças à soberania nacional.

Percebe-se que a questão da segurança da Amazônia está intimamente interligada às políticas exteriores e de defesa do território. Nesse sentido, o Brasil tem conduzido tanto a política exterior, quanto a de defesa e segundo a END (2010 p. 19), as duas estão em estreita sintonia e de acordo com a percepção de que, diante dos potenciais riscos à sua segurança, a melhor defesa da Amazônia reside na implementação de três vertentes de ação: o fortalecimento da presença militar, a integração da infraestrutura física e a cooperação entre os países que dividem a bacia hidrográfica.

Ressalta-se que na América do Sul existem diversos problemas relacionados à questão das vulnerabilidades do ponto de vista da defesa do território e que hoje são temas da agenda política dos países sul-americanos, dentre os quais o Brasil. A discussão sobre a segurança e a defesa envolvem um contexto de preocupação e percepção com fatos que possam vir a abalar a estrutura político-democrática, social e econômica dos países da região.

A Amazônia estende-se por vários países vizinhos do Brasil, em uma vasta região, com grande potencial econômico, pois sua abundância de recursos naturais, grande biodiversidade, e 1/3 da água potável de todo o planeta colocam-na como assunto de interesses conjuntos por uma política de cooperação no combate ao crime organizado atuante na região e nas questões que envolvem o meio ambiente.

A Amazônia apresenta uma imensa fronteira que ultrapassa os limites do Brasil, sua imensa riqueza em termos de potencial biotecnológico, matérias-primas, e sequestro de carbono, fazem nos dias atuais com que a Amazônia seja questionamento de preocupação do Brasil e dos países vizinhos, em função da manifestação de cobiça internacional sobre ela. Isso é demonstrado quando começam a aflorar conflitos de interesses na região.

Nascimento (2009) destaca que a Amazônia vem se tornando, paulatinamente, objeto de intervenção política do governo brasileiro nas últimas duas décadas

na área de defesa e de segurança. Essa crescente atuação situa-se num quadro de aumento das tensões políticas nas fronteiras da América do Sul. A compra de equipamentos militares pela Venezuela, a presença militar norte-americana na Colômbia e no Peru (Plano Colômbia), a presença dos movimentos guerrilheiros, a exemplo das FARC, que já passaram pelas nossas fronteiras, e mais o narcotráfico internacional, são elementos que forçaram o Brasil a lançar a Estratégia Nacional de Defesa (END). É dentro desse contexto que a Amazônia recebe uma atenção especial e desempenha um papel central no que diz respeito à defesa e à segurança.

Nestes expostos, o governo brasileiro tem priorizado neste início de século, a atuação das Forças Armadas em ações de apoio ao desenvolvimento socioeconômico do país, sem, contudo, inferir em sua função de manter a integridade territorial e a soberania nacional do Estado.

O Ministério da Defesa apresentou em 2005 a chamada nova Política de Defesa Nacional (PDN), ou seja, um documento que tem como objetivos estabelecer diretrizes para a capacitação nacional com a presença dos setores civil e militar em todas as instâncias do Estado (BRASIL, 2005).

As ações de grupos ou bandos armados que atuam em países vizinhos, sobretudo em fronteiras da Amazônia, assim como o crime organizado global, destacam-se enquanto questões críticas e, por conseguinte, de preocupação em relação às estratégias de defesa e segurança pública.

## **Considerações finais**

A análise empreendida permite-nos considerar que a dinâmica das redes na Amazônia brasileira fornece a chave para entender os contornos das questões socio-políticas e espaciais presentes inerentemente no território amazônico, mormente nas fronteiras ao norte do Brasil e em processo de transfronterirização. Demarcou-se historicamente, para efeito de recorte do tema abordado, o processo de integração nacional da Amazônia, as redes técnicas de transportes, telecomunicações e energia elétrica fizeram parte dos “pacotes” econômicos contidos nos PND.

Concebemos a fronteira do Estado nacional no período dos governos militares com a noção de limite territorial e de espaço vazio demográfico com graves consequências socioambientais para o espaço social amazônico.

A localização geográfica da Amazônia facilita a opção racional dos agentes protagonistas do narcotráfico e das demais redes criminosas que atuam no circuito da ilegalidade, pela aproximação com os principais produtores de cocaína do planeta, ou seja, os países da Comunidade Andina (Bolívia, Colômbia e Peru) destacam-na como a principal rota para os mercados da Europa, da África e da Oceania.

Essa dinâmica que caracteriza o comportamento dessas redes interligadas local e globalmente tem alertado as autoridades governamentais a incluir o problema na política de defesa nacional implantada em 2008, a Estratégia Nacional de Defesa de 2010, assim como na política externa.

Finalmente, o objetivo de elucidar estas questões pertinentes à questão da geopolítica brasileira na Amazônia face às ameaças aqui apresentadas demonstrando como a região aparece no pensamento da defesa nacional do Estado brasileiro e mostrar como a fronteira é um espaço complexo que não se restringe ao limite estabelecido pelo Estado-nação, lugar de preocupação da segurança nacional e soberania. As novas abordagens teóricas sobre fronteira precisam ser construídas à luz dessa nova dinâmica da organização do crime organizado em perspectiva global. As estratégias do passado baseadas na presença meramente física das forças repressivas dos Estados nacionais nas fronteiras, não são mais capazes de deter o avanço e funcionamento dessas redes.

## Referências

- BECKER, B. K. Amazônia, fronteira experimental para o século XXI. In: \_\_\_\_\_. *Bioética no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1999. p. 165-200.
- BRASIL. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: Senado Federal, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Senado Federal, 2005.
- BUSCIOLI; Roberson; CORRÊA, Alexandre; OLIVEIRA, Valquíria. *Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: Integrar é preciso!* 2008. Disponível em: <[http://www.eceme.ensino.eb.br/portalcee/arquivos/organizacao\\_do\\_tratado\\_de\\_cooperacao\\_amazonica\\_integrar\\_e\\_preciso\\_maj\\_espinola\\_nov\\_07.pdf](http://www.eceme.ensino.eb.br/portalcee/arquivos/organizacao_do_tratado_de_cooperacao_amazonica_integrar_e_preciso_maj_espinola_nov_07.pdf)>. Acesso em: 7 out. 2010.
- GEIGER, Pedro Pinchas. *Regiões fronteira no Brasil*. Rio de Janeiro, 1994. Disponível em: <[http://www.google.com.br/#hl=pt-BR&source=hp&biw=768&bih=390&q=regioes+fronteiras+no+brasil&aq=f&aqi=&aql=&oq=&gs\\_rfai=&fp=9225624b5a5e7353](http://www.google.com.br/#hl=pt-BR&source=hp&biw=768&bih=390&q=regioes+fronteiras+no+brasil&aq=f&aqi=&aql=&oq=&gs_rfai=&fp=9225624b5a5e7353)>. Acesso em: 21 ago. 2010.
- GIDENS, Anthony. *O Estado-nação e a violência: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico*. São Paulo: EDUSP, 1985. p. 23.
- GONÇALVES, Carlos Porto. *Amazônia, Amazônias*. Rio de Janeiro: Contexto, 2004.
- HAESBAERT, Rogério; GONÇALVES, Carlos W. P. *A nova des-ordem mundial*. São Paulo: UNESP, 2005.
- HURTIENNE, Thomas. Agricultura familiar na Amazônia Oriental: uma comparação dos resultados da pesquisa socioeconômica sobre fronteiras agrárias sob condições históricas e agro ecológicas diversas. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 2, n. 1, p. 75-94, dez. 1999.
- MACHADO, Lia. Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da legalidade. *Território*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 8, p. 07-23, jan./jun. 2000.
- \_\_\_\_\_. Notas sobre o complexo coca-cocaína na Amazônia sul-americana. In: RELATÓRIO CNPQ; FINEP. [S.l.]: [s.n.], 1998.
- MARINHO, Henrique Jorge. *O estudo das relações Internacionais: teorias e realidades*. São Paulo: Aduaneira, 2008.

MARTINS, José de Souza. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.

NASCIMENTO, Durbens. Geopolítica e Forças Armadas na Amazônia: desafios políticos e institucionais para a defesa no século XXI. *Paper do Naea*, Belém, n. 241, 2009.

\_\_\_\_\_. A Amazônia segundo a política de defesa nacional. In: CASTRO, C. *Amazônia e defesa nacional*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 97-117.

ONU. *Relatório sobre Tráfico de Droga*. 1994.

PROCÓPIO FILHO, Argemiro; VAZ, Alcides Costa. O Brasil no contexto do narcotráfico Internacional. *Rev. Bras. Polít. Internacional*, Brasília, v. 40, n. 01, p. 75-122 [1997].

RAMONEDA, Josep. En el laberinto. In: DÉPARTEMENT DE RHÔNE. *Frontières: images de vies entre les lignes*. Lyon: Aedelsa, 2006. p.06.

TRINDADE JUNIOR, Saint-Clair Cordeiro da. Pensando a noção de fronteira: um olhar a partir da ciência geográfica. In: NASCIMENTO, Durbens Martins (Org.). *Amazônia e Defesa: dos fortes às novas conflitualidades*. Belém: NAEA, 2010. p. 101-123.

# Processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte - ilegalidades e conflitos

---

Sabrina Mesquita do Nascimento<sup>1</sup>  
Edna Maria Ramos de Castro<sup>2</sup>

## Introdução

Neste trabalho analisamos os conflitos e as ilegalidades do processo de licenciamento ambiental da usina hidrelétrica de Belo Monte, mostrando como se dá o uso e as formas de apropriação dos instrumentos legais em grandes projetos. Neste sentido, observamos como tais procedimentos foram conduzidos buscando o cumprimento apenas das formalidades exigidas pela lei e em consonância com o cronograma das obras assumido pelo governo federal. O resultado disso é que a sociedade, sobretudo a local, assume os riscos decorrentes dessa irresponsabilidade institucionalizada e legitimada pelo poder público que, conseqüentemente, refletirá sobre um conjunto mais amplo de direitos presentes na ordem jurídica e no regime democrático brasileiro.

Observamos também que a relação conflituosa entre os agentes e as instituições que estão diretamente ligados ao instrumento do licenciamento ambiental sinaliza para a existência de inúmeras contradições localizadas entre os princípios do procedimento e a condução que os órgãos públicos e o setor elétrico têm dado a ele. Isto pode ser ilustrado pelas inúmeras ações movidas por organizações da sociedade civil e Ministério Público Federal durante todo o licenciamento ambiental da hidrelétrica de Belo Monte, que mostram que o processo possui inúmeras irregularidades que contradizem as próprias premissas e orientações contidas neste instituto de licenciamento ambiental, conforme constatamos nesta análise.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho foi realizado com base em pesquisa bibliográfica e documental, pesquisa de campo nos municípios que serão mais atingidos pelos impactos da construção do projeto da Hidrelétrica de Belo Monte (tanto Xingu quanto Transamazônica). Acompanhamos também a realização das audiências públicas (2009), momentos que antecederam a concessão da licença prévia do referido projeto (2010) e as posteriores ações de diversas instituições que serviram para instrumentalizar esta análise.

---

1. Doutoranda em Desenvolvimento Socioambiental do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA). E-mail: [sabrinaufpa@hotmail.com](mailto:sabrinaufpa@hotmail.com)

2. Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Tropicó Umido (NAEA/UFPA). E-mail: [edna.mrcastro@gmail.com](mailto:edna.mrcastro@gmail.com)

## O licenciamento ambiental no campo dos grandes projetos hidrelétricos

A produção de energia no Brasil é controversa e cercada de polêmicas denunciadas por atores ligados a organizações sociais das mais diversas naturezas. Entre os debates que se realizam sobre a questão energética no Brasil, muitos giram em torno da pouca variabilidade da matriz energética brasileira, em que predomina o modelo hidroelétrico. O andar das propostas baseadas em novas alternativas é lento e tem pouco destaque no campo dos planos e projetos do setor elétrico. Com grandes interesses financeiros em questão, as hidrelétricas são construídas com uma forte concentração de impactos socioambientais, vivenciados nas diferentes regiões do Brasil, nas últimas décadas, como Itaipu, Sobradinho, Lajeado e na Região Amazônica através das experiências de Tucuruí (PA), Balbina (AM), Samuel (RO) e, mais recentemente de Santo Antônio e Jirau (RO) e Belo Monte (PA).

O histórico destas hidrelétricas sinaliza para a existência de grandes conflitos inerentes tanto a seus impactos quanto às profundas injustiças sociais que marcam suas construções. Nesse sentido, a partir dos anos 1980, desenvolve-se uma legislação específica referente à construção de projetos hidrelétricos. As preocupações relativas ao meio ambiente no âmbito das agendas governamentais têm como principal marco a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981) que cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)<sup>3</sup>, cujo órgão superior é o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)<sup>4</sup>. A criação do instrumento do licenciamento ambiental tem como finalidade avaliar a viabilidade socioambiental de projetos de intervenção. Trata-se de um conjunto de medidas de cunho regulatório definido como um:

[...] procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (BRASIL, 1997).

Sua regulação é dada pelo seguinte arcabouço: Resolução CONAMA 01/86, que dispõe sobre a necessidade da realização de Avaliação de Impactos Ambientais, dispostos na ferramenta do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e no respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA); Resolução CONAMA 06/87, que dispõe, especificamente, sobre o licenciamento ambiental no âmbito de obras de grande porte,

3. Conjunto de "órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental" (BRASIL, 1981).

4. Tem a atribuição de assistir o Presidente da República na formulação de diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

especialmente as de geração de energia elétrica; Resolução CONAMA 09/87, que dispõe sobre a realização das audiências públicas e a Resolução CONAMA 237/97 revisa procedimentos e critérios referentes ao licenciamento ambiental.

No âmbito de projetos hidrelétricos, é preciso observar também as resoluções da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), sobretudo a 393/98, que estabelece procedimentos gerais sobre estudos de inventário hidrelétrico de bacias hidrográficas; a Resolução 395/98, que estabelece os procedimentos gerais para registro e aprovação de estudos de viabilidade e projeto básico de empreendimentos de geração hidrelétrica; e a Resolução 398/01, que dispõe também sobre inventários hidrelétricos.

Acerca das orientações internas do setor elétrico, são as pressões sociais que vão definindo-as gradativamente. No ano de 1986, ocorre a criação do Conselho Consultivo de Meio Ambiente da Eletrobras (CCMA) e a elaboração de documentos e planos voltados às questões ambientais e sociais, que o setor elétrico apresenta como um esforço para compatibilizar o planejamento dos sistemas elétricos com questões relacionadas a meio ambiente e sociedade, e também de responder aos recém-criados instrumentos de licenciamento ambiental. Os primeiros documentos do setor que abordaram oficialmente a questão ambiental foram: o Manual de Estudos de Efeitos Ambientais dos Sistemas Elétricos e o Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico (PDMA), ambos criados no ano de 1986, para atender às emergências provocadas pela nova legislação ambiental.

O objetivo principal do PDMA é “[...] assegurar condições para a incorporação, de forma orgânica e sistemática, da dimensão ambiental no planejamento e execução das obras e serviços do setor elétrico” (ELETROBRAS, 1986, p. 121). Desta forma, a Eletrobras dispõe que a viabilidade ambiental de seus empreendimentos passa a integrar o conjunto de suas diretrizes de planejamento, que deverá se dar “[...] mediante custos econômicos menores se contemplam ações de natureza preventiva e sua implementação no tempo certo” (ELETROBRAS, 1986, p. 121).

O inverso disto implicaria em altos custos econômicos, sociais e políticos, em razão da correção de efeitos negativos.

Constata-se que jamais os impactos socioambientais das hidrelétricas, mesmo que fossem grandes obras como as dos rios Madeira e Xingu, constituiu de fato uma preocupação significativa para o setor elétrico. A própria concepção de “ambiente” utilizada no documento, e a relação entre obra, população e ambiente também presentes no plano apresentam o sistema elétrico sempre como referência. Viveiros de Castro e Andrade (1988) assim analisam esse problema: “[...] o diagnóstico “ambiental” da área de influência de um grande projeto deverá considerar um meio físico, um meio biológico e um meio socioeconômico, como subsistemas do sistema ambiental”, observando-se uma inversão de sentido em que “[...] as populações humanas (o “meio socioeconômico”) atingidas pelo projeto de engenharia passaram a fazer parte do ambiente. É então, por exemplo, que as sociedades indígenas passam a ser consideradas como problema ambiental” (VIVEIROS DE CASTRO; ANDRADE, 1988, p. 8).

Assim, nota-se, no ponto de vista da ELETROBRAS, para quem o ambiente deve ser estabelecido e qual o lugar dos setores sociais afetados:

O sistema ambiental estabelece a conexão entre a unidade geográfica e o sistema elétrico por meio de três subsistemas: o subsistema físico, o subsistema biótico e o subsistema social, cultural e econômico. Neste último, três componentes ambientais têm-se mostrado particularmente importantes para o planejamento de usinas hidrelétricas: as comunidades indígenas, as populações rurais e urbanas e as lideranças políticas da região afetada pela formação do reservatório (ELETROBRAS, 1986, p. 7).

*O ambiente aqui é ambiente do sistema elétrico e as populações afetadas* são componentes deste ambiente: “Ao contrário, portanto, de interferir no ambiente destas populações, a obra é concebida como afetando e sendo afetada por um ambiente que inclui estas populações” (VIVEIROS DE CASTRO; ANDRADE, 1988, p. 10). A concepção que se tem de “ambiente” é generalizante, o que dá aos possíveis “afetados” por empreendimentos do setor elétrico traços bastante genéricos, ignorando suas peculiaridades e suas culturas, colocando natureza e sociedade em um só “pacote” de cálculos e tratando estes empreendimentos pela ótica do fato consumado.

Na verdade, é a própria ideia de sociedade que é reduzida e um estado ambiental, isto é, naturalizado, perante um Estado que, materializado em seu projeto de engenharia, assume o lugar da sociedade. O confronto passa a ser entre um Estado e uma Natureza, um sujeito que age e um sujeito que reage. Gente vira ambiente, e a obra vira agente. Nesta mágica, desaparecem as sociedades, os grupos sociais concretos; evapora-se a dimensão do político, e não restam afinal senão duas Naturezas: a natureza bruta do Estado, que se abate sobre as populações “impactadas” como se fora um fenômeno natural – o enchimento de um reservatório devendo ser vivido como tão inexorável quanto uma enchente – e um estado bruto de Natureza, a que são assimiladas as “comunidades indígenas, as populações rurais e urbanas e as lideranças políticas da região” (VIVEIROS DE CASTRO; ANDRADE, 1988, p. 10).

O resultado disso na sociedade não pôde ser equacionado, e conjuntamente com outros fatores, os projetos hidrelétricos se deram sem qualquer responsabilidade social e ambiental, como bem ilustrou um representante da ELETROBRAS, em declaração ao Jornal da Tarde de 11.05.1988: “realmente nossas hidrelétricas foram construídas sem qualquer preocupação com a qualidade de vida da população e com o meio ambiente, gerando dessa forma desastres calamitosos do ponto de vista social e ecológico [...]” (VAINER, 2007, p. 22).

Embora este reconhecimento público do setor elétrico tenha ocorrido num momento primaz dos questionamentos sobre os projetos hidrelétricos, a lógica que permeia a concepção dos mesmos não acompanha, de fato, o crescimento das preocupações socioambientais. Isto vai ser ilustrado pelo próprio Plano Nacional de Energia Elétrica 1987-2010, que surge pela pressão das emergências do setor e é seguida pela reestruturação setorial, que interrompe o diálogo que vinha se dando entre o setor elétrico e a nova legislação ambiental brasileira. Segundo Vainer (2007, p. 21):

Ao privatizar sem critérios empresas de geração e distribuição de energia elétrica, ao favorecer de maneira atabalhoada a concessão de direitos de exploração de potenciais hidrelétricos a grupos privados, a reestruturação não apenas rompeu com o processo anterior, como colocou em risco muito do que havia sido conquistado em termos sociais e ambientais.

Desta maneira, o que se viu foi um desmonte do aparelho estatal e a entrega das questões relativas ao setor elétrico a consórcios privados, que não tem a menor qualidade no tratamento de questões socioambientais. Assim:

O processo de licenciamento ambiental foi subvertido sem que ficassem claras as responsabilidades e atribuições do poder concedente e da agência que o representa (ANEEL), da empresa concessionária e das agências ambientais (estaduais ou nacional), criando uma terra de ninguém na qual passou a vigorar a improvisação, cujos custos passaram a recair, como de hábito, sobre as populações atingidas e sobre o meio ambiente (VAINER, 2007, p. 121).

A prevalência de interesses capitalistas sobre projetos de eletricidade do Brasil deflagra uma série de inversões, que produzem uma espécie de nova consciência antiambientalista que retoma o discurso de “meio-ambiente como adversário do desenvolvimento”, notada na declaração de outro representante da ELETROBRAS, dada à Agência Estado, em 30.08.2006: “Ou o governo dá um soco na mesa e libera os projetos do setor de energia ou esse povo (do meio ambiente) vai parar o Brasil”.

No rastro desse pensamento antiambientalista, consolida-se o conflito entre os órgãos estatais relacionados ao setor elétrico e ao meio ambiente, expresso no mau-humor do ex-presidente Lula, ao fazer referência à demora do IBAMA em conceder a licença prévia das usinas do rio Madeira, ironizando que “jogaram os bagres no seu peito”, num sentido notório de desprezar qual seria o destino de algumas espécies de peixes após o represamento do rio e apontando o órgão como impertinente pela complicação de duas grandes obras prioritárias dentro do Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC (PINTO, 2009).

Configurado isto, podemos afirmar que os aspectos socioambientais relativos a empreendimentos hidrelétricos não ganharam as devidas proporções nos espaços

de debate sobre energia no Brasil e que os estudos e relatórios de impacto servem apenas como instrumentos de viabilidade de obras do que para conhecimento da realidade social das áreas de abrangência dos projetos. Neste sentido, tais instrumentos, conforme considera Vainer, têm tão somente o objetivo de viabilizar a construção de hidrelétricas, ou seja, “limpar o terreno” para estes projetos, segundo palavras do próprio autor. Estes têm, sobretudo, o caráter de possibilitar o atendimento da demanda energética de empresas com atividades eletrointensivas, tais como a mineração em amplo crescimento no Brasil, com grande destaque para a região amazônica. A intensificação de pressões sobre o território tem como resultado inúmeros problemas socioambientais, em função da racionalidade tecnológica que entende o espaço ambiental como propriedade passível de valoração econômica.

## **A Usina Hidrelétrica de Belo Monte**

Em 1972, o governo federal sob o comando do general Emilio Garrastazu Médici, inaugurou o primeiro trecho da Transamazônica, dois anos depois da primeira visita do General a Altamira em 1970. Segundo o bispo do Xingu Dom Erwin Kräutler, os traçados das principais rodovias que foram abertas naquela região também cortaram os grandes rios da Amazônia “exatamente nas proximidades das principais quedas de água, prevendo em médio prazo a possibilidade de construir barragens para a geração de energia” (KRÄUTLER, 2005, p. 10).

Após a inauguração deste primeiro segmento da Transamazônica, em 1975, a Eletronorte contratou a firma Consórcio Nacional de Engenheiros Consultores (CNEC) para as primeiras pesquisas sobre a viabilidade de construção de hidrelétricas nas regiões cortadas pelo rio Xingu. Este primeiro estudo serviria, sobretudo, para indicar os locais onde poderiam ser construídos tais empreendimentos. Em um prazo de quatro anos, em 1979, os estudos foram finalizados e o CNEC sinalizou a viabilidade de construção de cinco hidrelétricas no rio Xingu e uma no rio Iriri.

Em função da falta de esclarecimento sobre o projeto e pela oposição dos grupos sociais à construção de barragens no rio Xingu, movimentações variadas têm acontecido ao longo dos anos naquela região. Desta forma, aconteceu em 1989, na cidade de Altamira, o I Encontro dos Povos Indígenas, cujo gesto da índia Tu-Ira ao passar o facão no rosto do representante da Eletronorte, o engenheiro Muniz, ganhou grande repercussão e representaria a primeira grande derrota do empreendimento da Eletronorte.

No ano de 1997, o projeto da hidrelétrica voltou a ser apresentado já com o nome de Belo Monte. O projeto passou por um novo arranjo que propunha o deslocamento do eixo do principal paredão para um trecho mais alto, na ilha do Pimental, em razão da presença de duas Terras Indígenas (TI) no interior da área do reservatório caso permanesse a configuração anterior do projeto. Com isso, a barragem dispõe estas duas TI em seu trecho à jusante, excluindo-as das áreas alagadas, expondo-as aos impactos pela redução da vazão de água necessária à sua manutenção e

sobrevivência. Este novo arranjo também significou a subtração de 700km<sup>2</sup> da área que seria alagada pelo projeto inicial. Até 1999, a empresa intensificou discretamente a implantação do projeto, fez novas modificações e passaria a chamar então de Complexo Hidrelétrico de Belo Monte (CHBM), como obras somente na Volta Grande. Mas o debate em torno da necessidade de construção de mais barragens à montante de Belo Monte é muito forte, tendo em vista que o potencial instalado de 11.233MW só seria totalmente aproveitado com a construção de uma barragem para regularização da vazão do rio. Sem isso, a produção média anual de Belo Monte está estimada, atualmente, em 4.796MW.

## **Os conflitos e ilegalidades do licenciamento ambiental de Belo Monte**

No correr da primeira década do século XXI, os conflitos no campo jurídico dentro do projeto Belo Monte ganham destaque em função de consecutivas irregularidades contidas no licenciamento da hidrelétrica, denunciadas por parte de órgãos como os Ministérios Públicos Federal e Estadual, instituições de pesquisa e movimentos sociais. Tais irregularidades percorrem praticamente todas as etapas do licenciamento ambiental deste projeto, conforme analisa este trabalho.

Neste sentido, algumas ações no campo político são decisivas para que o projeto consiga avançar. No ano 2000, por exemplo, é celebrado Acordo de Cooperação Técnica entre a Eletrobras e a Eletronorte que visava prosseguir com a realização dos Estudos de Complementação da Viabilidade do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte, estudos estes que seriam, de fato, a retomada dos primeiros estudos de viabilidade realizados na década de 1980. Feito isto, o próximo passo seria a contratação da Fundação de Amparo e Desenvolvimento de Pesquisas (FADESP), vinculada à Universidade Federal do Pará (UFPA), para a realização dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) de Belo Monte, que vem no rastro das exigências das resoluções do CONAMA, especialmente a 01/86 e a 06/87, consideradas grandes avanços no que tange às discussões sobre ambiente e sociedade na esfera jurídica.

No ano seguinte, 2001, o Ministério Público move ação civil pública para suspender os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) de Belo Monte, em função das condições de contratação da FADESP, sobretudo pela ausência de processo licitatório. À época, a instituição fora acusada, entre outros, de “elaborar o EIA/RIMA das Hidrovias Araguaia-Tocantins e Teles-Tapajós com uma metodologia questionável sob o ponto de vista científico e técnico” (ISA, 2003). Além das condições deste convênio, pesava sobre tal ato o fato de que, obrigatoriamente, uma obra no porte da hidrelétrica de Belo Monte jamais poderia ser licenciada apenas pelo órgão estadual, cabendo esta competência ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Mesmo recorrendo, a Eletronorte obteve mais uma derrota, agora no Supremo Tribunal de Justiça, que manteve a liminar que suspendia a elaboração dos estudos. Esta decisão final ocorreu ainda em 2001.

Naquele momento, Belo Monte seguiria como uma obra estratégica da Política Energética brasileira, e isso foi muito reforçado nos anos seguintes. Neste sentido, Belo Monte passa a figurar em praticamente todos os Programas e Planos do governo federal. O Plano Plurianual 1996-1999 que previa recursos para o programa “Brasil em Ação” já apresentava entre as suas prioridades, os projetos ligados ao setor elétrico. Entre os quais, a ampliação da UHE Tucuruí, UHE Samuel com a construção de novas eclusas, assim como incluía os projetos hidrelétricos de Lajeado, Quebradas, a termelétrica – Gás Natural de Urucu. E o Plano Plurianual 2000-2003 que apresentava recursos para um novo programa - o “Avança Brasil”, tinha como principais projetos na Amazônia a implantação do Sistema de Transmissão Acre – Rondônia, o Sistema de Transmissão associado a Tucuruí (Pará – Maranhão), a duplicação da Interligação Norte-Sul, UHE Tucuruí (Segunda Fase), UHE Serra Quebrada, UHE Santa Isabel, UHE Estreito, UHE Tupiratins, UHE Lajeado, UHE Peixe Angical, UHE São Salvador e a UHE Belo Monte.

Belo Monte ganha dimensões ainda maiores através da Resolução CNPE<sup>5</sup> nº 01, de 04 de março de 2002, que dispõe sobre o reconhecimento do interesse estratégico da usina. Assim, mesmo tendo passado por mais este imbróglho relativo à realização dos estudos de viabilidade, estava claro que o governo federal não abriria mão deste projeto, encarando a oposição à Belo Monte como “birra” de ambientalista.

De fato, no ano de 2003, o governo federal, já sob o comando do presidente Lula, anuncia que seriam retomados os trabalhos de estudos da hidrelétrica afirmando que respeitariam as orientações tanto do Ministério do Meio Ambiente (MMA) quanto do IBAMA. No início deste novo ciclo político brasileiro, ao contrário do que muitos pensavam, Belo Monte volta a figurar nos programas governamentais. O “Brasil de Todos”, já neste novo contexto, teve seus recursos aprovados pelo Plano Plurianual 2004-2007 e também apresentava entre seus principais investimentos o setor energético. A Amazônia se destaca como a principal fornecedora deste recurso. Os principais Projetos foram UHE Peixe Angical, UHE de Tucuruí, Linha de Transmissão Jauru (MT) – Vilhena (RO) – Ji Paraná (RO), Linha de Transmissão Tucuruí – Macapá-Manaus, Linha de Transmissão Norte – Sul (Terceira Fase), Linha de Transmissão Miracema – Imperatriz, Linha de Transmissão Marabá – Açailândia, Expansão do Sistema Tucuruí no Pará, Interligação do Sistema Isolado Acre – Rondônia – à Rede Nacional em Mato Grosso, Expansão do Sistema Acre – Rondônia, Interligação dos Sistemas Isolados ao Sistema Rio Branco (AC), Implantação de Sistema de Transmissão em Manaus – Rondônia – Roraima e Amapá e UHE Belo Monte.

Seguindo esta corrente favorável, o setor elétrico descumpre mais uma vez os encaminhamentos que deveriam ser tomados no processo de licenciamento ambiental, com intuito de adiantar a liberação das obras da usina. Assim, a Câmara aprova o Decreto Legislativo nº 788/2005 que autoriza a implantação da Usina Hidrelétrica de

---

5. O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) é um colegiado vinculado ao Ministério de Minas e Energia, que tem a função de auxiliar no planejamento da expansão do sistema brasileiro de geração de energia elétrica.

Belo Monte, sem que tenham ocorrido as consultas indígenas exigidas pela Constituição Brasileira<sup>6</sup>. Observando o processo desde então, tais consultas não foram, de fato, realizadas, constando como uma das inúmeras pendências do licenciamento ambiental de Belo Monte. Segundo a Plataforma DhESCA (2010), esta infração é uma das mais graves contidas no licenciamento ambiental da hidrelétrica de Belo Monte, posto que:

Apesar dos milhares de indígenas e 24 grupos étnicos da Bacia do Xingu afirmarem publicamente que não foram, em nenhum momento, ouvidos durante o licenciamento de Belo Monte, a FUNAI atestou previamente a viabilidade da usina hidrelétrica mesmo havendo necessidade de estudos complementares, que poderiam vir a concluir o contrário e insiste que estes grupos teriam sido ouvidos. O direito constitucional de realização de Oitivas Indígenas foi sumariamente violado (PLATAFORMA DhESCA, 2010, p. 2).

Com base nisto, diversas organizações e representantes das comunidades da região entram, em 2005, com uma representação junto à Procuradoria Geral da República, através da qual questionam a autorização da hidrelétrica face à ausência das consultas em Terras Indígenas, além de demais populações locais. Uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) é movida pela Procuradoria Geral da República junto ao STF, com pedido de improcedência do decreto que autorizava a implantação de Belo Monte e a realização de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) sobre a obra. Tendo como referência o instrumento jurídico utilizado (ADIN), o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a ação inapropriada, levando os movimentos e demais instituições a ajuizar uma Ação Civil Pública (ACP) junto à justiça federal de Altamira. No ano de 2006, em acordo com os argumentos do MPF, a justiça federal em Altamira suspende novamente o processo de licenciamento da hidrelétrica. No entanto, esta mesma instância regride na decisão e permite o reinício dos estudos. Logo em seguida, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), em Brasília, suspende novamente os estudos, entendendo procedente o cumprimento dos ritos constitucionais.

Entre as idas e vindas das decisões judiciais acerca do prosseguimento dos estudos, o governo federal lança o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que prevê para a região Norte, investimentos em transporte, rodovia, ferrovia, portos, aeroportos, hidrovias, intermodais, geração e transmissão de energia elétrica, projetos de irrigação. No total, o programa tinha como meta, em quatro anos, a aplicação de R\$ 503,9 bilhões em infraestrutura, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. Entretanto, ainda que o total de investimentos faça previsão para setores como saneamento e habitação não se declaram para a região Norte recursos nesses setores. Logo, visualiza-se para a Amazônia a reiteração das práticas e políticas desenvolvimentistas que já atravessam décadas.

---

6. A Constituição Federal de 1988 determina que o aproveitamento dos recursos em Terras Indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, mediante a realização de consultas com as comunidades indígenas – as chamadas Oitivas Indígenas.

Vale ressaltar que a infraestrutura prevista no PAC quase se resume a empreendimentos hidrelétricos como se pode acompanhar pelo rol de usinas em implementação e previstas para a região, sejam elas: UHE Estreito - Rio Tocantins - 1.087 MW, com operação em 2010; UHE São Salvador - Rio Tocantins - 243 MW, com operação em 2009; USINAS PREVISTAS: UHE Santo Antônio - Rio Madeira - 3.150 MW, UHE Jirau - Rio Madeira - 3.300 MW, UHE Serra Quebrada - Rio Tocantins - 1.328 MW, UHE Tupiratins - Rio Tocantins - 620 MW, UHE Tocantins - Rio Tocantins - 480 MW, UHE Novo Acordo - Rio do Sono - 160 MW e UHE Belo Monte - Rio Xingu - 5.681 MW.

A pressão pelo licenciamento de obras estratégicas tais como as hidrelétricas do complexo do rio Madeira e o aproveitamento do rio Xingu aumenta consideravelmente em função de sua posição de destaque no PAC. Com isto, apressar o licenciamento ambiental é imprescindível. Desta forma, o governo recorreu da decisão anterior junto ao Supremo Tribunal Federal que concede o prosseguimento dos estudos de Belo Monte. Logo em seguida, o juiz de Altamira sentenciou na primeira instância o mesmo processo, derrubando o entendimento do MPF e dispensando a Oitiva aos indígenas atingidos, atestando a inconstitucionalidade do projeto hidrelétrico de Belo Monte. Assim, os estudos são iniciados, com a ausência do Termo de Referência, outro fator obrigatório no licenciamento ambiental. Na tentativa de evitar que os estudos deixassem falhar nos cumprimentos legais novamente, o MPF ajuizou outra Ação Civil Pública, mas o processo foi extinto, pois o IBAMA apresentou o Termo de Referência.

Consequentemente, o processo de licenciamento foi iniciado, sem a audiência do Congresso Nacional com os indígenas. Segundo o Ministério Público Federal, as etapas seguintes apresentaram mais irregularidades, como o Acordo de Cooperação Técnica 120/2005, firmado entre a Eletrobras e as maiores empreiteiras em atividade no Brasil:

A empresa fez um convênio com as empreiteiras Norberto Odebrecht, Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa para que elas realizassem os Estudos de Impacto Ambiental, o que lhes daria acesso privilegiado às informações do empreendimento, mesmo sendo as três construtoras aptas a, posteriormente, competir com outras pelos bilhões da obra. O convênio previa até uma cláusula de sigilo que garantia aos signatários acesso exclusivo às informações. Com esses argumentos, o MPF ajuizou nova ação civil pública na Justiça Federal em Altamira. O juiz Antonio Carlos de Almeida Campelo, no mesmo ano, concedeu liminar impedindo as empreiteiras de participarem do licenciamento. A liminar, logo depois, foi cassada pela desembargadora Selene Almeida, do TRF1, que, no entanto, considerou a cláusula de confidencialidade ilegal. Com isso, os Estudos passaram a ser de domínio público (MPF, 2009, p. 1-2).

Segundo a Eletrobras, em defesa ao acordo, o mesmo não exigiria procedimento de licitação por não possuir caráter de contrato administrativo, o que o “assemelha” a um convênio, onde “[...] os interesses das partes são convergentes” (ELETROBRAS, 2008, p. 3 apud MPF, 2009, p. 15-16).

Afirma ainda que tal acordo não apresenta qualquer vantagem a nenhuma das partes, em discordância ao que afirma o MP:

A realização dos estudos de viabilidade ambiental (EIA/RIMA/LAUDO antropológico) não confere relevante vantagem, seja futura e/ou exclusiva, às empresas demandadas, na medida em que os estudos de viabilidade, além de disponibilizados a qualquer interessado pelos entes responsáveis pelo processo de licenciamento tais como IBAMA, FUNAI, ANEEL e sendo publicados todos os resultados [...], é dada ampla publicidade, não só nesta fase, mas quando da conclusão, não se podendo falar em favorecimento indevido das empresas, portanto (ELETROBRAS, 2008 apud MPF, 2009, p. 15-16).

Em contrapartida, a decisão liminar deste processo afirma que:

Não há qualquer justificativa técnica ou jurídica para que a Eletrobrás contrate empresas sem qualquer critério isonômico, fato que, no presente caso, ainda é agravado por serem as associadas visceralmente interessadas no produto final do estudo a ser produzido. Por seu turno, quanto à falta de publicidade em relação às atividades em andamento, percebo que a mesma é totalmente injustificada. Tal impressão é reforçada pela falta de subsistência dos argumentos apresentados pela Eletrobrás que, estranhamente, baseiam-se, essencialmente, na proteção das empresas particulares e não do interesse público (JUSTIÇA FEDERAL, 2008, p.10).

Este fator é um dos mais questionados deste processo, mas os estudos foram assim realizados, com a parceria das empresas Camargo Corrêa, Odebrecht e Andrade Gutierrez, cujos nomes estão presentes nos cabeçalhos e rodapés dos estudos já finalizados.

A série de irregularidades não teve fim. O ano de 2009 é profundamente marcado pela pressão externa ao licenciamento, mostrando, mais do que nunca, que o fato de ser prioritário, faz com que Belo Monte seja repleto de atropelamentos em todos os sentidos. Vários questionamentos são perdidos em meio à arbitrariedade do poder público no trato de aspectos sociais e ambientais inerentes à inserção do projeto na região do Xingu e da Transamazônica.

Contrariando pareceres que atestam a incompletude dos Estudos de Impactos Ambientais, o IBAMA assina o Aceite do EIA-RIMA. Isto representaria o início do prazo para que a sociedade analisasse os estudos até 45 dias antes do início das audi-

ências públicas. O MPF analisa que o aceite de estudos incompletos representa mais uma grave irregularidade, pois “[...] prejudica a análise pela população e pela comunidade científica” (MPF, 2009). E mais uma vez, uma ACP consegue a suspensão do processo de licenciamento até que os estudos fossem efetivamente completados, tendo em seguida, seu efeito suspenso, pelo presidente do Tribunal Federal da 1ª Região, marcando novo reinício do licenciamento ambiental. O MPF considera ter iniciado “o círculo vicioso de irregularidades”, mediante o prosseguimento do licenciamento e os numerosos impasses judiciais do projeto.

### *Belo Monte e o problema da participação popular*

A participação da sociedade pode ser considerada um dos maiores problemas encontrados no licenciamento ambiental da hidrelétrica de Belo Monte. Dando prosseguimento ao licenciamento, uma das exigências da lei é a realização das audiências públicas. Segundo as orientações do IBAMA, as audiências deveriam representar o momento em que seria possibilitada a participação popular. De acordo com este órgão:

- a. A audiência pública é uma das etapas da avaliação do impacto ambiental e o principal canal de participação da comunidade nas decisões em nível local. Esse procedimento consiste em apresentar aos interessados o conteúdo do estudo e do relatório ambiental, esclarecendo dúvidas e recolhendo as críticas e sugestões sobre o empreendimento e as áreas a serem atingidas.
- b. As audiências públicas poderão ser realizadas por determinação do IBAMA, sempre que julgar necessário, ou por solicitação de entidade civil, do Ministério Público ou de 50 ou mais cidadãos. O edital de realização da audiência é publicado no Diário Oficial da União e em jornal regional ou local de grande circulação, rádios e faixas, com indicação de data, hora e local do evento.
- c. O local escolhido para realização da audiência deve ser de fácil acesso aos interessados. Por isso, devido à localização geográfica das comunidades e grupos interessados, poderá; haver mais de um evento sobre o mesmo projeto (IBAMA, 2009).

O projeto hidrelétrico de Belo Monte teve suas audiências públicas realizadas em setembro de 2009, em quatro municípios, sendo três considerados da área de abrangência do projeto: Brasil Novo, Vitória do Xingu e Altamira (Transamazônica e Xingu), além de Belém, capital do Estado do Pará. As audiências ocorreram cercadas de polêmicas quanto a diversos aspectos relativos ao desenvolvimento do processo, pois, segundo a alegação do Ministério Público, o procedimento contrariou os seus próprios objetivos. Entre os pontos que servem para atestar tal afirmação do MP, destacamos as seguintes, a partir de nossas observações:

- a. As premissas que orientaram a escolha dos locais onde seriam realizadas as audiências, no caso de Belo Monte, contrariam a terceira orientação destacada na citação anterior, pois, considerando as dimensões da área

de abrangência e a quantidade de municípios e localidades aí incluídos, é clara a necessidade de realizar outras audiências públicas para garantir a participação da população dos municípios não contemplados pela escolha do IBAMA;

- b. O tempo disponibilizado para exposição de posicionamentos e questionamentos era extremamente exíguo para que o debate se desse de forma satisfatória a todas as partes envolvidas;
- c. As questões referentes à divulgação dos Estudos de Impacto Ambiental e à disponibilização tardia destes estudos para acesso do público em geral, tanto pela via *online*, quanto pelas vias impressas dos documentos do EIA. Como pudemos observar, o EIA disponibilizado através da página de licenciamento do IBAMA, apresentava a ausência de vários documentos necessários à análise do mérito dos estudos;
- d. A presença de um forte aparato de segurança, nos locais onde se realizaram as audiências, sobretudo frente às mesas, e que era composto pela Força Nacional e pelas Polícias Federal, Civil e Militar.

O que pôde ser presenciado durante as audiências públicas da hidrelétrica de Belo Monte foi um total desmonte da ideia de participação popular, o que leva ao entendimento de que se tem um instrumento usado de maneira invertida, e que serve para atender as necessidades dos processos de licenciamento de obras que apresentem grandes interesses econômicos. Na prática, isto foi visualizado através do desenvolvimento de uma metodologia que impossibilitava a participação de fato dos indivíduos e grupos sociais, conforme o que foi colocado anteriormente.

Além disso, foram realizadas apenas quatro audiências públicas (Brasil Novo, Vitória do Xingu, Altamira e Belém), que pretendiam abranger todos os interessados no processo espalhados ao longo de inúmeras comunidades e outros municípios que não puderam ser garantidos no processo de discussão acerca do projeto.

Em nota, o Movimento Xingu Vivo para Sempre apresentou as seguintes considerações:

As audiências públicas são meras encenações onde o IBAMA, o setor elétrico brasileiro e os empreendedores fazem belas e modernas apresentações, fazendo uso de alta tecnologia para impressionar e coibir a população, mas historicamente não se responsabilizam pelas mazelas sofridas pelos atingidos por barragens em outras regiões do país. Tentam passar através dessas montagens o sentimento para a população de que não tem mais jeito, no intuito de induzir as pessoas a aceitarem que o projeto é a salvação de todos os problemas da região. O movimento social está bastante consciente de seu papel na luta contra Belo Monte, pela certeza que tem de sua inviabilidade socioambiental e econômica e dos impactos trágicos e irreversíveis para o rio Xingu e os povos da região (XINGU VIVO, 2009).

Teoricamente, o cumprimento das audiências públicas legitimaria o passo seguinte, a concessão da licença prévia do empreendimento. No entanto, inúmeras falhas foram apresentadas ainda nas audiências por pesquisadores, movimentos sociais e Ministério Público. Estes pediram a invalidação do processo de consulta realizado, visto que, segundo a Ação Civil Pública, de 05 de outubro de 2009: “houve um cerceamento do direito de participação da sociedade civil e violação do direito à informação”.

A ação teve como uma de suas bases principais o fato de que tempo entre a apresentação do EIA, com 36 volumes, e o pedido de realização das audiências públicas impedia que a população de um modo geral e os próprios acadêmicos pudessem acessar todos os volumes do estudo e fazer uma leitura detalhada dos documentos. De fato, até às vésperas da realização da primeira audiência em Brasil Novo, na Transamazônica, ainda estavam sendo lançados no site do IBAMA alguns documentos relativos ao EIA da hidrelétrica (cerca de nove dias apenas), ou seja, era humanamente impossível que a população chegasse às audiências devidamente informada do processo. Na prática, não teriam como ter conhecimento algum sobre qualquer lacuna que este estudo viesse a apresentar.

Esta ação destaca o caráter meramente procedimental que teria adquirido o licenciamento ambiental ao longo dos anos, no qual de um lado está o empreendedor a quem só interessa a licença, e do outro lado está o órgão licenciador. Este segundo (o IBAMA), conforme o relato do ministro Aroldo Cedraz, demonstra ter o foco direcionado apenas para a emissão da licença, “[...] esquecendo o resultado finalístico para o qual o licenciamento ambiental foi concebido”. Para Aroldo Cedraz, isto “[...] alimenta a noção equivocada de concentrar atenção e esforços nos aspectos meramente procedimentais, relegando a um segundo plano os pontos de maior relevância”. No entanto, a ação civil pública expõe que “nem mesmo os aspectos procedimentais foram efetivamente observados”. Nota-se em meio a este debate que as audiências públicas têm suas finalidades esvaziadas de sentido, assumindo, como o próprio licenciamento ambiental, um caráter essencialmente procedimental.

Embora isto tenha ocorrido, ainda no ano de 2009, um grupo de especialistas das mais diversas formações reuniu-se para estudar o conjunto de volumes do EIA, e chegaram a assinalar graves lacunas que o estudo apresenta, dentre as quais se destacam aqui:

- a. Subdimensionamento população atingida e área afetada;
- b. Risco de proliferação de doenças endêmicas;
- c. Ausência de estudo sobre índios isolados;
- d. Hidrograma ecológico não baseado nas necessidades dos ecossistemas;
- e. Subdimensionamento das emissões de metano, oriundos de material orgânico submerso com a formação do lago da usina e da sua operação;
- f. Ameaça de extinção de espécies endêmicas no trecho de vazão reduzida, parte do rio que fica à jusante da barragem e que sofrerá com uma drástica diminuição no fluxo de água durante o ano.

- g. Ausência de análise de impacto de eclusas;
- h. Perda irreversível de biodiversidade;
- i. Ausência de análise de impactos à jusante da usina;
- j. Análises insuficientes sobre impactos da migração para o aumento do desmatamento;
- k. Pressão sobre as Terras Indígenas;
- l. Ausência de análise sobre impactos associados ao assoreamento no reservatório principal.

Estes, entre outros aspectos, foram levantados incessantemente nas audiências públicas, sem, no entanto, serem devidamente contemplados nas respostas dadas pelos técnicos responsáveis pelos estudos. Além destes, foram incessantes os questionamentos acerca de questões relativas à saúde, emprego e educação, que representam as maiores expectativas dos indivíduos quanto à implantação de Belo Monte. A partir destas questões, principalmente, foram delineados também os discursos de defesa do projeto, com a presença constante da retórica do desenvolvimento.

Mesmo tendo sido questionadas tais condições de realização das audiências públicas, a avaliação dos estudos foi concluída e a Licença Prévia foi concedida pelo IBAMA, em fevereiro de 2010, com a presença de 40 condicionantes que o empreendedor deveria cumprir antes do início das obras, o que também não ocorreu já que os primeiros canteiros e a supressão da vegetação tiveram início sem o cumprimento das condicionantes.

Com isso, a licença de instalação também apresentava problemas de ordem legal e, sobretudo, social, visto que as obras estão em pleno avanço sobre os territórios de Altamira e Vitória do Xingu sem que haja qualquer planejamento urbano considerado satisfatório. As remoções estão ocorrendo sem qualquer critério mínimo tanto no cálculo das indenizações quanto nas áreas destinadas ao deslocamento. Com o barramento provisório do rio Xingu, já podemos observar também problemas desencadeados na navegação do rio, prejudicando a vida de ribeirinhos, índios, pescadores e outros atores sociais que dependem do rio para sobreviver. Além disso, a maioria das condicionantes impostas pelo órgão licenciador continuam sem qualquer andamento, não tendo sido cumpridas ao menos parcialmente, e a maioria delas nem teve início. A lógica do fato consumado é o que norteia o andamento deste licenciamento e nos leva a questionar se em algum momento estas condicionantes serão realmente cumpridas, uma vez que temos o exemplo do complexo de usinas do rio Madeira, que teve recentemente sua operação autorizada sem que grande parte das condicionantes tivesse saído do papel. Belo Monte será uma repetição?

## Conclusões

É interessante resgatar o que foi dito sobre a finalidade real da realização destes estudos inseridos no contexto do licenciamento ambiental de grandes hidrelé-

tricas. O caso de Belo Monte serve bem para ilustrar como os resultados de uma pesquisa de viabilidade podem ser manipuladas na qualificação de seus impactos, mascarando a realidade social através da retórica de que os grupos precisam ser inseridos ao processo de desenvolvimento e que tais projetos representariam uma espécie de saída deste “submundo” não contemplado pelas possibilidades inerentes à construção destes empreendimentos.

Isto tem sido bastante recorrente nos discursos de defesa de projetos como o de Belo Monte, em que movimentos sociais, especialistas e Ministério Público têm suas falas atestadas como inválidas, quando, baseados em experiências anteriores na Amazônia, dizem que os aspectos socioambientais, na figura dos impactos, não são contemplados ou devidamente qualificados, e que se caminha para futuros novos equívocos, ainda sem dimensão definida. Prova disto é o componente indígena, cujo estudo foi aprovado pela FUNAI, mesmo diante das críticas das próprias comunidades indígenas do Xingu acerca do processo de elaboração do EIA. E, sobretudo, pelo incessante questionamento sobre as consultas indígenas não realizadas na região.

Pergunta-se, então, a que propósito serve, de fato, o licenciamento ambiental instituído legalmente? Estas e outras perguntas percorrem a busca pelo entendimento acerca dos empreendimentos hidrelétricos socioambientalmente mal-sucedidos na Amazônia, e como a sociedade e o Estado ainda não conseguiram dar uma resposta satisfatória acerca deles e da situação de milhares de atingidos que continuam lutando pelos seus direitos.

O presente trabalho sugere que este entendimento passa necessariamente pela percepção de que os conflitos inerentes aos grandes projetos hidrelétricos na Amazônia vão além do debate sobre impactos ambientais. A atuação de movimentos sociais, instituições de pesquisa e do campo jurídico nos processos de licenciamento ambiental nos mostra o tamanho da complexidade deste tema. As lutas correntes até os dias de hoje tem caráter de resistência aos modelos impostos, pois contestam a forma como o desenvolvimento tem sido historicamente construído na Amazônia. Neste sentido, sobretudo as hidrelétricas irão representar um modelo com padrões impostos pelo mercado globalizado, que segue uma racionalidade de informação e eficiência tecnológica (CASTRO; RODRIGUES, 2004).

Assim, o licenciamento ambiental vai pelo rastro dessa racionalidade, utilizando inúmeras ferramentas na busca de legitimar tal modelo, possuindo limitações intrínsecas e inerentes como um instrumento de política ambiental que responde a diferentes interesses e pressões. Além disso, as demandas sociais não atendidas historicamente dentro dos processos de licenciamento ambiental revelam não apenas as limitações desse instrumento, mas a ausência do Estado como um fomentador e promotor de políticas públicas, em que casos como o de Belo Monte reiteram a invisibilidade no tratamento das inúmeras categorias sociais, como indígenas, ribeirinhos, pescadores, entre outros. Com isso, concluímos que o licenciamento ambiental e a

consequente construção da hidrelétrica de Belo Monte possui graves consequências sobre um conjunto mais amplo de direitos presentes na ordem jurídica e no regime democrático brasileiro.

## Referências

ANDRADE, L.; SANTOS, L. *As hidrelétricas do Xingu e os povos indígenas*. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 1988.

BERMANN, C. Privatização da produção de energia na Amazônia: cenários prováveis, conflitos possíveis, traumas irreversíveis. In: MAGALHÃES, S.; BRITTO, R.; CASTRO, E. *Energia na Amazônia*. Belém: MPEG; UFPA; UNAMAZ, 1996. v. 2. p. 15-26.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte: Relatório de Impacto Ambiental – RIMA*. MME. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. IBAMA. *Audiências públicas*. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/licenciamento/>>. Acesso em: 05 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, 05 jul. 1990, na Seção I, Pág. 12.945. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em: 17 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. ELETROBRÁS. *Plano Diretor para a Melhoria do Meio Ambiente nas Obras e Serviços do Setor Elétrico*. Rio de Janeiro, 1986.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 009, de 03 de dezembro de 1987. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 17 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério de Minas e Energia. Centrais Elétricas Brasileiras S. A. *Plano Nacional de Energia Elétrica 1987/2010*. Rio de Janeiro, 1987.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 set. 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 17 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 02 set. 1981.

CASTRO, E.; RODRIGUES, G. *As mulheres de Altamira na defesa da água como direito*

*humano fundamental*. Amazônia: Equit e Alianza Social Continental, 2004.

FILHO, S. *Conflitos ambientais e os instrumentos da política nacional de meio ambiente*. Disponível em: <<http://www.unisantos.br/mestrado/gestao/egesta/artigos/149.pdf>> Acesso em: 05 mar. 2010.

GREENPEACE. *Povos do Xingu contra a construção de Belo Monte*. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=ZmOozYXozb8>> Acesso em: 07 fev. 2010.

IBAMA. *AHE Belo Monte* – Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental – Componente Indígena. Disponível em: <[http://siscom.ibama.gov.br/licenciamento\\_ambiental/Belo%20Monte/Volume%2035%20%20Estudos%20Etnoecol%C3%B3gicos/TOMO%201/Anexos/Anexo%201.1.1-2/6610-01-GL-830-RT-00088-R0B.pdf](http://siscom.ibama.gov.br/licenciamento_ambiental/Belo%20Monte/Volume%2035%20%20Estudos%20Etnoecol%C3%B3gicos/TOMO%201/Anexos/Anexo%201.1.1-2/6610-01-GL-830-RT-00088-R0B.pdf)> Acesso em: 30 nov. 2009.

ISA, Instituto Socioambiental. *A polêmica da usina de Belo Monte*. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/esp/bm/index.asp>> Acesso em: 13 mar. 2013.

JUSTIÇA FEDERAL. *Medida liminar para obstar a participação de empresas privadas nos estudos de viabilidade*. Disponível em <[http://www.prpa.mpf.gov.br/news/2012/Belo%20Monte%20-%20Liminar%20-%20ACP%20Convenio%20Empreiteiras.pdf/at\\_download/file](http://www.prpa.mpf.gov.br/news/2012/Belo%20Monte%20-%20Liminar%20-%20ACP%20Convenio%20Empreiteiras.pdf/at_download/file)> Acesso em: 01 mai. 2012

KRÄUTLER, Dom E. Mensagem de abertura. In: SEVÁ FILHO, A. O. (Org). *Tenotã-Mô: alertas sobre as conseqüências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu*. São Paulo: International Rivers Network, 2005. p. 09-12.

MAGALHÃES, S.B; HERNANDEZ, F.; (Org.). *Painel de especialistas: Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte*. Painel de Especialistas, 2009. Disponível em: <[http://www.internationalrivers.org/files/Belo%20Monte%20pareceres%20IBAMA\\_online%20%283%29.pdf](http://www.internationalrivers.org/files/Belo%20Monte%20pareceres%20IBAMA_online%20%283%29.pdf)>. Acesso em: 26 fev. 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *A questão energética do país e Belo Monte*. Ministério Público Federal, 2010. Disponível em <<http://www.prpa.mpf.gov.br/news/2010/noticias/belo-monte-os-problemas-do-projeto-e-a-atuacao-do-mpf>> Acesso em: 09 dez. 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ. *Ação Civil Pública* – Classe 7100. Processo nº: 2009.39.03.000575-6, de 05 de outubro de 2009. Anexo em mensagem particular de email.

PLATAFORMA DhESCA. Relatório da Missão Xingu. Violações de Direitos Humanos no Licenciamento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. PLATAFORMA DhESCA, 2010. Disponível em: <[http://www.dhescbrasil.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=293:missao-xingu-violacoes-de-direitos-humanos-no-licenciamento-da-usina-hidreletrica-de-belo-monte&catid=131:relatorios&Itemid=156](http://www.dhescbrasil.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=293:missao-xingu-violacoes-de-direitos-humanos-no-licenciamento-da-usina-hidreletrica-de-belo-monte&catid=131:relatorios&Itemid=156)> Acesso em: 12 mar. 2010.

PINTO, Lúcio Flávio. Grandezas e misérias da energia e da mineração no Pará. In: SEVÁ FILHO, A. O. (Org). *Tenotã-Mô: alertas sobre as conseqüências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu*. São Paulo: International Rivers Network, 2005. p. 95-113.

PONTES, Felício; BELTRÃO, Jane F. Xingu, barragens e nações indígenas. In: SEVÁ FILHO, A. O. (Org). *Tenotã-Mô: alertas sobre as conseqüências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu*. São Paulo: International Rivers Network, 2005. p. 74-90.

SWITKES, G.; SEVÁ, A.O. Resumos técnicos e históricos das tentativas de barramento do rio Xingu. In: SEVÁ FILHO, A. O. (Org). *Tenotã-Mô: alertas sobre as*

conseqüências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu. São Paulo: International Rivers Network, 2005. p. 13-28.

VAINER, Carlos B. Recursos hidráulicos: questões sociais e ambientais. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 59, jan./abr. 2007. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103401420070001&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103401420070001&lng=pt)> Acesso em: 28 nov. 2009.

VIVEIROS DE CASTRO, E.; ANDRADE, L. Hidrelétricas do Xingu: o Estado contra as sociedades indígenas. In: ANDRADE, L.; SANTOS, L. *As hidrelétricas do Xingu e os povos indígenas*. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 1988. p. 07-23.

XINGU VIVO. *Nota do Movimento Xingu Vivo: Audiências públicas de Belo Monte são ilegais e imorais*. Xingu Vivo, 2009. Disponível em <<http://www.ecodebate.com.br/2009/09/15/audiencias-publicas-de-belo-monte-sao-ilegais-e-imorais/>> Acesso em: 15 mai. 2010.

# Saberes tradicionais e interculturalidade: o fazer cerâmica em Icoaraci, Pará<sup>1</sup>

Auda Edileusa Piani Tavares<sup>2</sup>  
Silvio Lima Figueiredo<sup>3</sup>

## Introdução

Os saberes de ceramistas de Icoaraci, em Belém do Pará, são referências que indicam modos de agir e reagir de um determinado grupo, numa sociedade que tenta excluir aquilo que difere dos padrões vigentes, ou que tenta enquadrar em parâmetros pré-estabelecidos. Essas características pautadas em diferenças e distinções levam a reflexões e compreensões sobre o papel do artesão numa sociedade marcada pelo modo de produção capitalista que tenta uniformizar os diferentes, ao mesmo tempo em que dita formas desiguais de tratamento.

O bairro do Paracuri, no distrito de Icoaraci, Belém (PA), *locus* da pesquisa, se configura como centro produtor de cerâmica desde a produção desse material para construção civil, como telhas, tijolos e tubos (manilhas), na formação do distrito (início do século XX), até a atualidade, com a cerâmica artística inspirada em motivos indígenas arqueológicos e suas derivações. A perspectiva cultural/artística da produção artesanal se inicia a partir do uso do grafismo de motivos indígenas na década de 1960, por meio da invenção do pintor de placas Antonio Farias (Mestre Cabeludo) que reproduziu em uma vasilha (alguidar), os desenhos de uma urna funerária indígena, retirado de uma fotografia de revista.

Frequentemente, o uso desse grafismo caracteriza o tipo de cerâmica produzida em Icoaraci calcado na reprodução de uma memória ancestral dos povos pré-coloniais, mas esquece o saber contido nas técnicas e na construção de instrumentos e equipamentos; no conhecimento acumulado; nas experimentações; nos exercícios de criação e nas estratégias, que modela e remodela peças, enquanto molda um saber que perdura no distrito. O objetivo da pesquisa foi apresentar uma parcela desse saber, analisando suas dinâmicas e representações na ótica de quem o produz, os artesãos do Paracuri, em Icoaraci.

Na pesquisa foram identificados todos os artesãos (independente do tempo que atuam no ofício e a habilidade que desenvolvem) como responsáveis pela tradição

---

1. Pesquisa realizada com recursos do CNPQ, edital Universal, para o projeto “Cidades na Amazônia; espaço público e turistificação”, coordenado pelo Prof. Dr. Silvio Lima Figueiredo, e parte da Dissertação de Mestrado defendida em 2012 (PPGDSTU/NAEA/UFPA), de Auda Edileusa Piani Tavares.

2. Bacharel em Turismo, mestre em Planejamento do Desenvolvimento (NAEA/UFPA).

3. Professor/pesquisador do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA), Brasil. Doutor em Comunicação (ECA/USP); realizou estágio pós-doutoral na Université René Descartes - Paris V Sorbonne.

local. A seleção dos entrevistados ocorreu de forma espontânea durante as visitas ao bairro. Foram entrevistados 30 artesãos, em questões relacionadas ao espaço, à matéria prima, à construção de instrumentos, à transmissão de saberes, às novas tecnologias, às habilidades individuais, às relações trabalhistas e a todo o processo de feitura das peças de cerâmica. Foi com esse propósito que os ceramistas foram ouvidos, num exercício de rememoração, para identificar significados atribuídos por aqueles produtores e produtoras aos seus saberes e fazeres.

A pesquisa permitiu reconhecer que os significados atribuídos a esse saber são muitos e estão excluídos da literatura referente ao tema, que normalmente sistematiza informações sobre o uso de grafismo arqueológico, mas não dá conta das representações construídas em torno do saber-fazer, pois são registros muitas vezes desvinculados das relações sociais e históricas.

Ao realizarmos a pesquisa, procuramos conhecer como era a produção no passado para relacionar com os modos de produzir do presente, numa conjuntura que divulga cotidianamente a frequência com a qual saberes tradicionais, manifestados em produções e modos de vida igualmente tradicionais extinguíram-se, foram substituídos, não repassados ou ficaram perdidos na memória dos mais velhos. É necessário identificar quem são os portadores desse saber e o que é mais importante, identificar a ação de fazer que reproduz o saber, e como ela se manifesta e perdura.

## **Diferenças e desigualdades na identificação de saberes e definição de cultura**

Dentre as questões que permeiam o saber tradicional e as diferenças dele em relação ao saber técnico e científico, algumas são explícitas em associar esse saber ao *exótico*, como pertencente a outro mundo e, o tratamento que lhe é designado reflete preconceitos formados na racionalidade dominante da sociedade moderna. Essa visão tem sido merecedora de muitos estudos, e é comumente refutada a partir da observação de que não existem saberes ultrapassados e/ou escalonados, conforme etapas evolutivas, tratando as classificações hierárquicas de expressões culturais, conforme o estrato social em que essas expressões se encontram como um evidente equívoco.

Essa visão, apesar de combatida, foi construída por longos anos, e se caracteriza por exaltar um determinado sistema de conhecimento e suas normas de funcionamento, enquanto entende outros sistemas como ultrapassados, não produtivos, e inferiores. Ao tratar dos saberes de populações tradicionais amazônicas, por exemplo, Castro (1998) adverte sobre o preconceito com o qual o sistema técnico-econômico dominante em nossa sociedade de classes trata práticas tradicionais, considerando-as improdutivas, por meio da negação histórica a esse saber.

Essa tensão é encontrada nos ceramistas de Icoaraci, que possuem uma dinâmica cultural e socioeconômica com procedimentos peculiares, ao mesmo tempo em

que são parte componente de uma sociedade marcada por processos de globalização que ocorrem nas contradições de um capitalismo que se transnacionaliza de modo cada vez mais concentrado (CANCLINI, 2007). Dessa forma, é necessário entender essas dinâmicas incluindo reflexões pertinentes aos processos discriminatórios e hierarquizados que normalmente são inculcados ao conhecimento tradicional.

No estudo dos saberes tradicionais e do artesanato torna-se imprescindível primeiramente observar o conceito de cultura utilizado, para poder ir além de um conceito convencional que contribuiu decisivamente para tornar invisível as práticas culturais cotidianas (ESCOBAR, 2005). Os conceitos trabalhados em Certeau (1994) e Williams (1992) transcendem a compreensão estática de cultura e a enfatiza como processo coletivo. Williams (1992) ressalta a dificuldade de definir o que é cultura e busca uma formulação baseada na ideia de processo, criação e reprodução na qual uma ordem social é necessariamente comunicada, reproduzida, experimentada e explorada. Essa formulação apresenta análises abrangentes que contribuem essencialmente para os estudos que envolvem saberes tradicionais, artesanato e diversidade cultural, ao definir cultura como resultado de formas precursoras de convergência com:

- a. Ênfase no espírito formador de um modo de vida global, manifesto por todo âmbito das atividades sociais, porém mais evidente em atividades “especificamente culturais” – certa linguagem, estilos de arte, tipos de trabalho intelectual.
- b. Ênfase em uma ordem social global no seio da qual uma cultura específica, quanto a estilos de arte e tipo de trabalho intelectual, é considerada produto direto ou indireto de uma ordem primordialmente constituída por outras atividades sociais (WILLIAMS, 1992,).

Outras referências que favorecem a reflexão são encontradas em Canclini (1983), quando chama a atenção para os inconvenientes da abrangência do conceito antropológico de cultura, no que diz respeito à equivalência entre culturas e o tratamento que é dado às diferenças. Para esse autor o entendimento de cultura e de saberes tradicionais deve ocorrer na interação entre tradicional e moderno, não como representação de uma etapa de estágios civilizatórios. Dessa forma, uma identificação de níveis e campos de estudo é impraticável, pois além do “saber” permanecer inserido em estruturas materiais, que se traduzem também no próprio produto artesanal, por exemplo, essa produção faz parte de uma conjuntura social.

A relação intrínseca do imaterial e do material, reelaboração simbólica e reprodução social tornam-se ainda mais complexas no grupo de artesãos de Icoaraci porque ele não se inclui em comunidades rurais, com culturas tradicionais, locais e aparentemente homogêneas. Ao contrário, eles fazem parte de uma população urbana que, como assevera Canclini (1997), convive com uma realidade calculada técnica e burocraticamente no atendimento de demandas, segundo critérios de rentabilidade e eficiência.

Por outro lado, essa produção é elaborada a partir do conhecimento tradicional, e se apresenta no processo de fabricação do artesanato, que para Williams (1992) é uma prática que tem controle de todas as etapas de confecção da obra e da disponibilização para a venda, mas é totalmente dependente do mercado imediato. Vale ressaltar que a venda é a etapa que sofre maior influência da interação intercultural.

Portanto, o saber representado materialmente pela confecção de peças se difere por peculiaridades que envolvem: os processos produtivos, a divisão do trabalho, relações de gênero e, na forma como o fazer cerâmica se constituiu e se reproduz nas relações estabelecidas na venda do produto. O artesanato possibilita compreender a concepção processual da cultura, pela intersecção entre o grupo que o produz e a circulação e apropriação do produto por outros grupos que lhes dão outros significados.

O artesanato é definido como elemento da cultura popular. O termo popular é utilizado para nominar certa produção dentro de um sistema cultural, e é retomado na definição de políticas que tratam da valorização da chamada “cultura popular” e do saber que a constitui, sobretudo quando essa cultura popular é vista como patrimônio e representação da diversidade de um povo. É importante frisar que o uso do termo “cultura popular” vem sendo questionado em virtude da ratificação das distinções que envolvem tratamento discriminatório e hierárquico da cultura.

O que não pode ser ignorado na contraposição entre popular e erudito é o quanto as concepções de cultura e o próprio conteúdo da cultura estiveram sempre associados às relações que se estabelecem entre as classes sociais. Em nossa sociedade existe uma classe dominante, cujos interesses prevalecem, portanto não é a erudição que se contrapõe à maior parte da população que domina um conhecimento não sistematizado e formatado nas instituições, são as relações estabelecidas pelos que têm acesso a essa erudição que tratam o conhecimento tradicional como atrasado ou na condição de inferior. É possível perceber o estudo sobre saber tradicional e culturas populares como o estudo das expressões culturais manifestadas nos processos sociais vividos pelas classes dominadas.

Dessa forma, é possível observar a importância do valor imaterial da cerâmica produzida em Icoaraci como expressão e materialização da pluralidade humana, constituída de valores e saberes, tradições e experiências, sonhos e expectativas de diferentes indivíduos e coletivos que fazem parte de conexões que estão em constante movimento.

Portanto, os estudos e as pesquisas sobre cultura devem entender seu significado para quem a produz, e interpretar o sentido que o grupo estudado dá à própria vida. Nessa direção, a interpretação sobre a cultura dos artesãos de Icoaraci se dá a partir do entendimento, racionalização, ou melhor, a tradução da realidade do grupo de ceramistas, que têm sua própria forma de entender e sentir o mundo, tanto individual quanto coletivamente.

A comunidade de ceramistas de Icoaraci pode não possuir as características comumente utilizadas para definir comunidade tradicional. No entanto as definições

que identificam populações tradicionais como agrupamentos humanos que têm um grau de dependência grande em relação ao ambiente natural e um acervo tecnológico e cultural simples e eficiente (FURTADO, 1994) serve, por analogia, para identificar o grupo de Icoaraci como tradicional. O saber milenar contido no fazer cerâmica é produzido e reproduzido cotidianamente.

Apesar das tendências globais pronunciarem a homogeneidade, encontramos pessoas de diferentes regiões, com histórias e tradições culturais que continuam de maneira significativa condicionando suas vivências ao ambiente e as relações estabelecidas no espaço em que vivem. O conhecimento tradicional trata de diversos assuntos e prioridades que refletem experiências e interesses distintos e são classificados por meio de linguagens e estilos diferentes. É constituído por repertórios culturais desenvolvidos ao longo das gerações e, mesmo que estes sejam influenciados por outras práticas e caracterizados por certos pontos de similitude e justaposição, mantém sua especificidade. Para caracterizá-lo é fundamental não só explicitar práticas e técnicas, mas também aspectos culturais que não são homogêneos, e que variam de uma sociedade para outra e correspondem a uma construção social e histórica (BURKE, 1989).

Os aspectos culturais, sociais, econômicos e físicos do território contextualizam esses conhecimentos, os quais não podem ser resumidos às distinções entre civilização e cultura; cultos e incultos e outras oposições reducionistas. Essas distinções não consideram outras dimensões que também formam o conhecimento, diferente de um conjunto de conhecimentos e gostos do ocidente moderno (europeu ou euro-norte-americano) e disseminado nas sociedades do mundo inteiro como únicos. O interesse atual pelo conhecimento tradicional tangencia as discussões em torno do desenvolvimento socioeconômico sustentável e da mitigação da pobreza. Nos países emergentes, esse tipo de conhecimento passa a ser visto como um recurso econômico-tecnológico valioso.

## **O trabalho do artesão no tempo e no espaço: arte, invenção, resistência e sobrevivência**

A produção de cerâmica de Icoaraci abrange questões que envolvem tanto um modo de vida específico quanto a criação artística de um grupo, pois se caracteriza essencialmente pelo saber tradicional manifestado num ofício que está permanentemente se reproduzindo.

Os ceramistas de Icoaraci são mantenedores de uma prática que se baseia nas técnicas de produção utilizadas por sociedades ancestrais, que é repassada de geração em geração via oralidade. É ofício de grupos familiares que dele conseguem condições materiais e financeiras para satisfazer suas necessidades de sustento. Por meio desse processo os artesãos expressam uma reflexão do mundo, construída por sua sensibilidade, conhecimento das técnicas e pelas relações sociais estabelecidas na produção.

A vila de Icoaraci está localizada a 17 km do centro de Belém (PA), em uma faixa do ângulo formado pela margem direita da baía de Guajará e a margem direita do rio Maguari. A ocorrência da produção de cerâmica em um de seus bairros, o Paracuri, está marcada na história do local. O Paracuri está incrustado entre rios e igarapés, o que favorece a presença da argila, no entanto ele padece das mazelas da urbanização, com ocupação desordenada, falta de esgoto sanitário, igarapés assoreados, pontes, moradias humildes, ruas sem asfalto e esburacadas, ao mesmo tempo em que apresenta um verdadeiro museu a céu aberto, mesclando cores, texturas, formas e desenhos da cerâmica produzida no bairro, tornando-o diferente no cenário peculiar das periferias de Belém.

As pequenas casas coladas umas às outras, principalmente na travessa Soledade e na travessa Espírito Santo, se constituem (em sua maioria) em espaço de venda, moradia e produção nas pequenas olarias normalmente conjugadas nos fundos da casa. A olaria é o espaço que funciona como oficina de produção, com poucos equipamentos que inclui necessariamente um torno rústico mecânico, forno à lenha, bancadas para amaciar a argila e limpeza final, prateleiras para secagem, tornos e banquetas de desenho, além de instrumentos construídos pelos próprios artesãos para desenho, limpeza, pintura e polimento de peças (TAVARES, 1997).

Outros artesãos acabaram se instalando em outras áreas de Icoaraci, como a família Pereira que iniciou a produção na década de 1960 na olaria situada na rua Siqueira Mendes (na orla de Icoaraci) e a família Cardoso que reside e trabalha no bairro da Agulha, mas a maioria vive no bairro do Paracuri.

O bairro do Paracuri não só abriga essa produção, ele é também o espaço de uma tradição erigida pela construção, pela exploração, pela adequação ao ambiente. Os vínculos estabelecidos com o lugar criaram ritos, festas, relações de vizinhança e parentesco densamente ligados à tradição ceramista. Os entrelaçamentos nas relações pessoais colocam famílias (Paiva, Natividade, Alfaia, Sena, Freitas, Pereira, Cardoso etc.) como elementos de uma teia traçada por laços sanguíneos e de afinidade. Nas 18 ruas do bairro foi possível encontrar 52 olarias e 600 pessoas trabalhando com cerâmica (em dados de 2012 – TAVARES, 2012).

O trabalho com a cerâmica com motivos arqueológicos indígenas inicia pela ação do *barreirense*, na retirada da argila dos leitos dos igarapés que circundam o bairro. São utilizadas várias técnicas e cuidados desde a *retirada*, implicando misturas, formas de limpeza, até identificações e composições químicas.

São dois pontos que a gente leva muito em consideração a questão do início e do fim, ou seja, o beneficiamento da matéria prima até a queima, o grande diferencial desse nosso produto são esses dois fatores, então o resto do processo não tem dificuldade nenhuma porque nós temos aqui pessoas que dominam o processo muito bem. O beneficiamento da argila não tem ainda quem domine muito bem, mas nós já estamos conseguindo aqui no grupo Candéa, já avançamos bastante. Nós já sabemos o caminho, tivemos

algumas dificuldades no início, agora a gente já sabe a nossa dificuldade e já não está sendo um problema pra gente (Guilherme, 2011).

A qualidade da argila inviabiliza o processo de beneficiamento, tem que se fazer o teste, no sul existe os químicos, aqui os próprios artesãos testam, não tem aquela técnica testada cientificamente mas esse conhecimento está cada vez mais raro por que hoje tem a técnica (química) para descobrir se um material compõe com o outro pra fazer a peça (Carlos Natividade, 2011).

O próximo passo é a *limpeza da argila*, que apesar de ser um processo amplamente conhecido, o tratamento não é comum a todos, isto é, artesãos mais antigos continuam usando o mesmo processo de limpeza tradicional, de forma bem simples, que se constitui em tirar os elementos naturais mais frequentes, como pedras ou raízes, utilizando-se do *amassador* que em si já se configura como avanço, visto que antes do amassador, a argila era trazida da jazida e colocada numa mesa e sovada com uma barra de ferro. Por horas batia-se bem forte na argila com a barra de ferro, e depois foi usada a tração animal para movimentar o *amassador* (chamado também de *maromba*).

Alguns artesãos criam sua própria *maromba*, mas o que se observa são as adaptações impostas pelos limites e alcances, por vezes as formas, modelos, estruturas, são bem diferentes, mesmo que o mecanismo de funcionamento seja igual. Outras vezes utiliza-se algum equipamento industrializado, adaptado para atender as necessidades dos ceramistas, como por exemplo, a *forrageira*, cuja finalidade real é triturar o milho, mas é utilizada na cerâmica para fazer o *chamote*<sup>4</sup>. Outros processos têm sido incluídos para o beneficiamento da argila, o que exige muita atenção e cuidado, e o uso de outros equipamentos além da maromba ou amassador, tais como liquidificador, peneiras, formas de gesso para sugar a água e outros, na busca de uma matéria-prima de melhor qualidade.

No processo de limpeza tradicional, após chegar à olaria a argila é espalhada numa bancada para fazer a *segunda limpeza* com o arame e para ser amaciada. Após esse processo, são preparadas bolas de argila, para ir ao torno, onde são modeladas as peças. Esse beneficiamento é feito pelo *boleiro* que, para alguns é personagem indispensável e tem de ficar o tempo todo junto ao *oleiro*, mas existem situações em que a bola é feita pelo próprio oleiro.

Você conta nos dedos as pessoas que fazem todo o processo aqui em Icoaraci, tem o Carlos Natividade que faz todo o processo, o seu Justo, mas é muito pouco, muito raro. Inclusive porque você não tem produção se você faz todo o processo, pra sobreviver com cerâmica tem que ter produção e quem trabalha sozinho não consegue sobreviver (Anísio, 2011).

---

4. Pó de restos de cerâmica queimada e triturada, utilizado na mistura com a argila natural, para melhorar a consistência da peça.

Sou oleiro e escultor mas não desenho, sei fazer alguns desenhos mas é em coisa miúda, somos aprendiz, por que tem os profissionais, por isso fazemos a peça e chamo outra pessoa pra desenhar e pintar. Toda peça que a gente faz é com gosto a gente sente um pouco de alegria por que a gente criou. Já houve mudança no jeito de fazer, quando põe o motorzinho no torno, mas eu não coloquei porque tive medo de não me adaptar e sem o motor eu faço exercício com as pernas nem preciso fazer exercício na rua porque já faço aqui, uso as duas pernas. Estou com essa idade, mas se for preciso trabalho o dia todo, agora trabalho só pela parte da tarde, trabalho praticamente só, as vezes que a moça ajuda (Sebastião, 2011).

Para alguns artesãos, não é necessário adicionar nada à argila natural que já é de excelente qualidade. Uma vez que a argila esteja pronta para o *levantamento*, assenta-se a bola no torno e vai-se puxando usando as mãos. Faz-se um buraco no meio e passa-se a água para argila não ressecar. Com a ajuda do torno vai-se dando forma, amacia-se a argila e começa-se levantar com as mãos, tocando com o pé a roda do oleiro, no torno de chute, e vai-se modelando, apertando, puxando, molhando a peça, molhando a mão e apertando com jeito.

Tanto no *torno elétrico* como no *torno de chute* o processo é o mesmo, a única diferença, segundo os artesãos que já experimentaram os dois tornos, é a amortização do esforço físico no torno elétrico na hora de acelerar, pois no torno de chute precisa impulsionar com os pés. Alguns artesãos informam que é melhor a sincronia no torno mecânico entre o movimento de pés e mãos para modelar a peça. Note-se que quer seja elétrico ou de chute, o torno acelera a produção muito mais do que outras técnicas de levantamento como *placas*, *rolinho* ou *acordelado*. Segundo o ceramista Josué:

Pode parecer [a técnica do acordelado] linda e rememorar as técnicas ancestrais mais elogio não mata a fome de ninguém, então temos que criar meios de fazer uma produção mais rápida e não perder as características mesmo nas grandes encomendas (Josué, 2011).

Hoje as *formas (de gesso)* também estão sendo usadas, para *modelar* peças, em função da busca de uma padronização para atender ao mercado, mas verifica-se essa uniformidade em peças feitas por oleiros com muita experiência que conseguem fazer até mil peças com o mesmo tamanho e formato no torno. Depois do *levantamento* da peça no torno, segue-se a *secação* em prateleiras para perder a umidade. O tempo necessário, como em outras etapas, é resultado da experiência e observação. Também depende da temperatura ambiente: pode-se demorar uma semana ou dois dias, se tiver muito sol, para se chegar ao que se chama “ponto de couro”, o ponto de manuseio sem deformar.

Noventa por cento do material usado na produção é o artesão que constrói. Apesar da inserção de instrumentos mais modernos para se obter peças com melhor acabamento, basicamente tudo que se utiliza é de forma artesanal, como as *palhetas* que são pequenos instrumentos usados para a modelagem no torno para evitar o que chamam de “costelas”. As palhetas são feitas de placas de alumínio, plástico, tubo de PVC, ou pedaços de cuia bem planos com um furo para encaixar e apoiar o dedo.

A *secagem* também exige minúcias que interferem no formato e durabilidade da peça, visto que a sua aceleração pelo excesso de sol pode levar à concentração de água no fundo, principalmente, em peças grandes com maior quantidade de massa, por isso a secagem na sombra coberta com plástico, é preferida pelos artesãos mais exigentes, dentre os quais Josué, que aprendeu brincando na olaria do pai, mas atualmente procura estudar, recolhe livros em sebos, faz cursos e se informa sobre novas tecnologias.

As peças maiores devem ser robustas, grossas, pesadas. Observa-se que uma peça pesada é a que tem peso distribuído em toda a sua área e não somente em seu fundo. É importante destacar a diferença entre confecção de peças grandes e pequenas. Uma peça grande (1,10 metros por exemplo) é dividida em cinco partes moldadas em cinco dias. Para emendar essas partes, só a experiência define a hora exata, não pode ficar mole e nem enrijecer muito, tem o momento certo para fazer as emendas. Antes de fazer a peça, tem-se que ter em mente o tamanho exato.

O vaso que tem quatro partes (1 metro) cada parte é feito com 25 cm a 30 cm. Primeiro eu faço a base, incluindo o fundo, a segunda parte eu faço só a rodela, sem o fundo. Hoje eu uso a piota (rodela de madeira), aqui no Paracuri, ninguém trabalha com esse material ele é muito mais prático. A praticidade pra você fazer um vaso com esse material, a eficiência dele em relação ao tradicional nosso é de 60%, por que eu consigo fazer uma peça mais avantajada sem estar deformando ela, ou seja, eu vou fazer no torno, quando eu for tirar, eu não vou ficar abraçando, pegando a peça, precisando de ajudante pra pegar ela e machucá-la, eu vou pegá-la na piota, é um lado prático. Eu conheci esse equipamento nas viagens que fiz, cada local tem um estilo de trabalho, no Maranhão, Centro-Oeste, Rio Grande do Sul, todos têm cerâmica, mas cada um tem um estilo de produzir cerâmica (Henoque, 2011).

Para armar uma peça grande confecciona-se o fundo para depois emendar as outras partes feitas separadamente. A peça tem de estar num ponto de couro menos rijo, não deve estar nem tenro, nem duro. Vai-se moldando e emendendo as várias partes com o barro na consistência liguenta (o mesmo barro que se acumula na mão), identificada no Paracuri como lamuje e mais conhecida como barbutina. O artesão tem que saber os pontos exatos de *colagem*, visto que, se a peça não estiver na consistência ideal, pode desmoronar ou descolar se estiver muito seca.

Quanto à *pintura* e ao *desenho*, tudo depende do tipo de trabalho que se pretende fazer. O “ponto de couro” para desenho e pintura é o ponto em que a peça pode ser manuseada sem deixar marcas, apesar de ainda possuir umidade. A pintura natural é feita com argila de várias tonalidades, já o *polimento* ou *brunição*<sup>5</sup> se faz molhando e esfregando a peça com um pano enxuto e outros materiais. Alguns artesãos dizem que fazem do mesmo jeito que os pais faziam, usando o mesmo material até a peça ficar lisa. Hoje também são usadas sacolas/redes de plástico, vidro e outros materiais. Esse polimento pode ser diretamente na peça ou após a cobertura com argila vermelha, branca ou lilás, exigindo outro processo de polimento conhecido no local como *encalçamento*.

Na etapa do *desenho*, a peça volta para secar na sombra. Mais uma vez, a secagem depende da temperatura ambiente. O desenho de risco grosso é aquele risco mais rústico, mais profundo, feito diretamente no barro sem encalçar, enquanto que o risco fino é mais delicado, mais suave. O risco grosso tem de ser feito na peça mais úmida para se alcançar uma profundidade maior. Nesses casos, a incisão é mais profunda e é preciso lixar a peça para evitar a aspereza, deixando a superfície mais plana e mais suave. Depois da *lixação* vem a *borniço* (polimento). Quando necessário, faz-se ainda a *nicação*, que é a limpeza dos vãos entre os desenhos, antes que a peça enrijeça.

No risco fino, a incisão é bem mais superficial, por isso a peça tem que estar seca. Se o desenho for feito com a peça ainda um pouco úmida, antes do ponto ideal, ela poderá apresentar alguma aspereza, mas com o processo de *nicação* e *borniço* suave, a aspereza é eliminada. O *encalçamento* é feito somente na peça que se vai trabalhar com risco fino, é essa técnica que fixa o engobe (argila de cores vermelha, branca, roxa, verde, dissolvida em água) na peça. Na prática, passa-se a argila e aguarda-se um pouco para fazer um *encalçamento* que consiste em esfregar a argila colorida na peça.

As diferentes técnicas de desenho apresentam processos em comum. A *nicação* é feita tanto com risco fino quanto risco grosso, e a diferença ocorre na saída do forno. As peças desenhadas a risco grosso passam por um processo de pintura com tinta industrializada, porque essa é uma forma de ressaltar os grafismos. Utiliza-se tinta branca e, para dar uma tonalidade marrom, usa-se o betume. Às vezes, utiliza-se um tom vermelho também pelo meio do risco grosso. De fato, nesse processo de pintura há bastante liberdade de estilização, havendo quem use também as cores verde e azul. Em razão do encarecimento da tinta normalmente usada, os artesãos passaram a trabalhar com a tinta acrílica solvida. Nesses casos, pinta-se com a esponja, e o branco é passado primeiro em toda a peça. A seguir, passa-se o betume e faz-se uma limpeza onde se passou o branco, o que produz uma tonalidade bege que pode ser mais clara ou mais escura, dependendo da cor desejada.

---

5. Polimento da peça, lustrar a peça; numa variante do verbo brunir é muito comum ser usada a palavra *borniço*.

Antigamente, eram mais frequentes as pinturas que obedeciam as cores do motivo Marajoara (desenhos inspirados nas peças produzidas na chamada Fase Marajoara, pelos índios que habitaram a ilha de Marajó no Pará, no período pré-colonial de 400 a 1400 d.C): vermelho, preto e branco. Fazia-se o desenho e dividia-se entre as três cores, utilizava-se o nanquim ou tinta normal mesmo à base de água. Nos dias de hoje normalmente se usa o colorido nos desenhos de risco fino. Para isso, num fundo colorido utiliza-se a bisnaga de cores xadrez depois da queima. Durante muito tempo, o extrato de nogueira era o pigmento natural mais frequente, puro ou com a adição de bisnagas de tintas para alcançar a cor desejada.

O agregamento é antes de ir ao forno, logo depois que a peça sai do torno aplica-se as figuras que tem que ser agregadas. Aqueles que têm os calangos, da tapajônica aqueles que têm nos cariátis (vasilha toda decorada com figuras zoomorfas), faz tudo antes do desenho, a peça tem que estar bem mole (Sarmiento, 2011).

Ocorreram poucas mudanças no processo tradicional de fazer cerâmica, porém muitos artesãos buscam conhecimento para melhoria da produção. O tratamento térmico é subdividido em duas etapas: *secagem* e *queima*, ambas de grande importância na produção de cerâmica, pois influenciam, determinantemente, a porcentagem de perdas.

Após a remoção do líquido, a peça está apta para o processo de cozimento (*queima*), no qual os produtos adquirem suas propriedades finais. A eficiência dessa etapa é de fundamental importância na fabricação das peças, pois ela se refletirá nas cores, no brilho e, principalmente, na resistência. Um exemplo disso é a busca do ponto ideal para o trabalho com joias, pequenos objetos de cerâmica ornados com ouro ou prata. A principal limitação encontrada no Paracuri é a falta de um forno elétrico de teste. Portanto, diante das novas perspectivas desse nicho do mercado, impõe-se a mudança ou a alternância de forno.

O forno mais usado no Paracuri é o tipo *caieira*, que é feito de tijolo e barro, e que pode ser encontrado em vários formatos, mas todos com uma pequena abertura embaixo para a preparação do fogo e uma grande abertura em cima. O tempo de queima nesse tipo de forno tem duração de mais ou menos 10 horas e atinge em média 700 a 900°C, enquanto que o tempo de resfriamento fica em torno de dez a doze horas.

Como a dinâmica de transformação da produção de cerâmica no Paracuri se dá intrinsecamente no seio de uma ordem social estabelecida, observamos que a busca de melhorias exige criatividade e tecnologia, planejamento e expectativas, ou seja, a conjugação de esforço, estudo, experimento e poder aquisitivo reforça a perspectiva de continuidade da atividade. Encontramos com certa frequência a articulação entre os recursos modernos e tradicionais. A necessidade de conexão entre o moderno e o tradicional, segundo Canclini (2007) estabelece estratégias de melhor viver a interculturalidade.

Em todas as etapas da produção de cerâmica no Paracuri, é possível perceber esse entrelaçamento e, por vezes, a interdependência do local com o global, mas é na venda do produto que transparece mais a necessidade de se estar incluído numa disputa desigual, exigindo alternativas nos padrões e princípios estabelecidos pela estética e utilidade, tais como: durabilidade, beleza, e exotismo. Nesse sentido, é possível perceber uma mudança de tendência, visto que, quando se acreditava que o grafismo arqueológico determinava a demanda, a busca era pelo aperfeiçoamento do grafismo ou das réplicas, enquanto que hoje, apesar do artesanato de Icoaraci ainda se caracterizar essencialmente pelo uso desse grafismo pré-colonial, a culminância ambicionada é a interação do *design* que usa esse grafismo como referência aliado à durabilidade, higienização (principalmente para vasilhas) e a modernidade.

Outros artesãos estão querendo se adaptar às novas tendências, produzir e começar a montar um estilo, uma linha de produção, que possa ser planejada. Por enquanto, a maioria quase não planeja, trabalha com encomendas e essas estão esparsas entre os produtores mais tradicionais. Mas ainda assim é possível perceber que há um planejamento básico para dar condições à produção, envolvendo o material que será utilizado, a mão de obra necessária, e o controle no tempo de entrega.

Ainda que muitos traços do processo de produção tradicional da cerâmica no Paracuri permaneçam intactos, já se pode notar a necessidade de adequar a produção à demanda, de passar a utilizar novas tecnologias, e de optar entre o regime de trabalho tradicional ou o associativismo. Enquanto os participantes do grupo Candéa, por exemplo, buscam especialidades que proporcionem as adequações exigidas pelo mercado e têm o empreendedorismo como modelo de gestão de seus ofícios; “seu” Sebastião, um dos artesãos mais velhos, que continua trabalhando na olaria construída pelo pai, optou por permanecer num ritmo escolhido por ele e desenvolve peças que, segundo ele, exigem habilidade, segredo e paciência.

É possível encontrar membros de uma mesma família que inovam, empregando a experiência adquirida pela tradição, em família, associada a outras influências, incluindo a mídia. Encontramos também outras formas de reelaboração de peças, como os refratários produzidos em algumas olarias, e por mais que estas permaneçam com o mesmo processo de confecção, apresentam tentativas de melhorar acabamento, a textura, a resistência, dar mais uniformidade e inovar para atender determinada clientela.

Outro fato importante é o uso reconhecido dos desenhos arqueológicos apenas como referência. As réplicas, que tinham no falecido Mestre Cardoso a sua maior expressão, já não são mais vistas como o grande identificador dos modelos atuais. Na verdade, isso já vem ocorrendo há algum tempo, mesmo com a ideia recorrente de que elas eram a grande referência do Paracuri. Esse processo de mudança pode ser explicado pela necessidade de retorno financeiro, que com as réplicas não é tão imediato, pois elas exigem uma demanda bem específica.

## Considerações finais

O que caracteriza os artesãos de Icoaraci como um grupo com características específicas não respalda suficientemente sua atual condição, que para além das diferenças, vivencia a confrontação e o entrelaçamento com situações fruto das relações e trocas, implicando interdependência, e que segundo Canclini (2007) mantém relações de negociação, conflito e empréstimos recíprocos, configurando uma relação intercultural.

O grupo se encontra numa fronteira marcada pela existência de uma “moda” e outros tipos de interação com diversos grupos que coexistem no meio urbano, provocando fluidez e reorganizações desse cenário cultural. Entretanto, ainda que suas dinâmicas sejam cruzadas por processos para além do seu modo de produzir cerâmica, com outras atividades econômicas, por exemplo, há um valor intangível reconhecível nesse modo de fazer que perdura no tempo e é digno de multiplicar-se no próprio tempo com o fim de manter-se vivo (FIGUEIREDO; TAVARES, 2006).

O laboratório de criação que especifica o uso de instrumentos pelos ceramistas, conforme suas necessidades, não está dissociado de processos de criação que demandam sensibilidade, habilidade e exercício intelectual. Para responder aos desafios postos pelas condições locais em permanente mudança, os artesãos do bairro do Paracuri em Icoaraci, tiveram que ser criativos e desenvolver grande capacidade adaptativa e em constante modificação, para satisfazer suas necessidades, condições e prioridades.

A elaboração de equipamentos e instrumentos de trabalho, confeccionados pelos próprios artesãos para o exercício do ofício, exige esforços que envolvem cálculos complexos. Entretanto, a cultura denominada popular e seus autores (fazedores) recebem um tratamento pautado na hierarquização, a partir de concepções que se sustentam sob dois extremos: um que a romantiza e a coloca na secular concepção purista, livre de contaminação; outro que a identifica apenas como produto, deslocado dos sujeitos e dos circuitos produtivos. Esse tratamento fica explícito quanto se trata do artesanato em cerâmica. A relação com a argila, os equipamentos tradicionais e as olarias são normalmente referendadas pelo bucolismo até mesmo pelos próprios artesãos, no entanto a produção, como meio de sobrevivência, suscita uma relação mais complexa.

No caso em estudo, essa complexidade é claríssima em termos da origem e do destino do artesanato, por ser simultaneamente um fenômeno econômico e estético e que, segundo Canclini (1983), apesar das características não capitalistas devido a sua confecção manual, é subordinado à lógica de mercado.

Com essas preocupações, percebe-se que a produção de cerâmica em Icoaraci mais que uma expressão da multiculturalidade amazônica, deve ser entendida como elemento de interações, negociações, assimilações, adaptações e resistências num mundo regido por um sistema que se caracteriza pela disputa (CANCLINI, 2007).

Essa interculturalidade está presente nas memórias dos artesãos, e que se manifestam principalmente quando eles narrativizam o processo produtivo, mesclando-o com suas histórias de vida e na relação com a modernidade.

## Referências

- BURKE, Peter. *Cultura popular na Idade Moderna*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- CANCLINI, Nestor Garcia. *Diferentes, desiguais e desconectados*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Culturas híbridas*. São Paulo: Edusp, 1997.
- \_\_\_\_\_. *As culturas populares no capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- CASTRO, Edna. Território, biodiversidade e saberes de populações tradicionais. *Papers do NAEA*, Belém, n. 92, 1998.
- CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano*: 1. Artes de fazer. Petrópolis: Vozes, 1994.
- ESCOBAR, Arturo. O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento? In: LANDER, Edgardo (org). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, 2005. p. 133-168. (Colección Sur Sur)
- FIGUEIREDO, Silvio; TAVARES, Auda. *Mestres da cultura*. Belém: UFPA, 2006.
- FURTADO, L. G. Comunidades tradicionais: sobrevivência e preservação ambiental. In: D'INCAO, M. A.; SILVEIRA, I. M. da (Org.). *A Amazônia e a crise da modernização*. Belém: MPEG, 1994. p. 67-74.
- TAVARES, Auda Edileusa Piani. Saberes tradicionais como patrimônio imaterial na Amazônia intercultural: saberes, fazeres, táticas e resistência dos ceramistas de Icoaraci. 2012. 150 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.
- \_\_\_\_\_. Turismo sustentável e qualidade de vida dos produtores de cerâmica de Icoaraci. In: FIGUEIREDO, Silvio Lima (org). *O ecoturismo e a questão ambiental na Amazônia*. Belém: NAEA, 1997. p. 205-224.
- WILLIAMS, Raymond. *Cultura*. Rio de Janeiro: Paz e Terra S.A., 1992.

# Migração, campesinato e agricultura no Nordeste Paraense: um olhar histórico<sup>1</sup>

Luiz Cláudio Moreira Melo Júnior<sup>2</sup>

Luis Eduardo Aragón Vaca<sup>3</sup>

Marília Ferreira Emmi<sup>4</sup>

## Introdução

O estudo do processo de formação histórica, social e econômica da Região Bragantina do estado do Pará, atentando para a importância das migrações internas e internacionais nesse processo, constitui o foco central de investigação deste artigo. O objetivo é discutir as relações entre migração, campesinato e agricultura no Nordeste Paraense, resgatando alguns elementos históricos do processo de colonização da Zona Bragantina, que data do final século XIX e início do século XX, e identificar o efeito da migração tanto sobre o uso dos recursos naturais quanto sobre os sistemas sociais comunitários, a partir do caso de um dos núcleos agrícolas que foram criados nesse período, qual seja, a comunidade de São Luís do Caripi, município de Igarapé-Açu, estado do Pará.

A origem de São Luís do Caripi está ligada ao ambicioso projeto de colonização da Região Bragantina, iniciado no final do século XIX, no qual foram criados vários núcleos agrícolas, no trecho entre Bragança e Belém, com o objetivo de abastecer o estado do Pará. Assim, a Vila de São Luís é, desde sua criação, uma colônia eminentemente agrícola, sendo que somente aos nordestinos brasileiros foram distribuídos lotes de terra para o desenvolvimento da atividade agrícola. No entanto, registrou-se também a presença de imigrantes espanhóis, portugueses, italianos e libaneses na Vila, que se dedicavam principalmente ao comércio local (ROCHA, 2007). Podemos dizer que a proposta inicial de criação do Núcleo de São Luís, que data de 1903, representava uma proposta clara de socialização da posse da terra. Entretanto, o que observamos com o decorrer do tempo foi um processo inverso de concentração da terra, de tal forma que atualmente 3 agentes privados concentram mais de 80% da superfície territorial da comunidade.

---

1. Este texto apresenta parte dos resultados da dissertação de mestrado do primeiro autor, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA).

2. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento (NAEA/UFPA) e doutorando em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (CDS/UnB). É bolsista do CNPq. E-mail: luiz.mmelo@hotmail.com.

3. Doutor em Geografia pela Michigan State University (EUA) e professor do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). E-mail: aragon\_anae@ufpa.br.

4. Doutora em Ciências Socioambientais pela Universidade Federal do Pará e professora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). E-mail: mfemmi@ufpa.br

Por outro lado, uma revisão do processo de colonização da Zona Bragantina em termos históricos nos colocou diante de um debate importante acerca dos resultados desse processo de colonização, especialmente no que diz respeito ao papel do elemento camponês ou do campesinato nesse processo. Dessa forma, trata-se de investigar, em nível local (a Vila de São Luís), quais as marcas da migração na Vila e sua relação com os sistemas sociais e o uso dos recursos naturais, 45 anos após a desativação da Estrada de Ferro de Bragança, esta última entendida como um elemento que proporcionava dinamismo à Região Bragantina e à própria Vila de São Luís, um dos pontos de parada do trem na época.

O artigo está estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira aborda aspectos históricos da colonização da Zona Bragantina do estado do Pará, resgatando as relações entre migração, campesinato e agricultura nesse processo. A segunda trata das relações entre migração, sistemas sociais comunitários e uso dos recursos naturais em São Luís do Caripi. E a terceira apresenta as marcas da migração em São Luís do Caripi hoje.

## **Aspectos da colonização da Zona Bragantina do Estado do Pará: migração, campesinato e agricultura**

Conforme Muniz (1916), a colonização da Zona Bragantina foi a primeira da província do Pará a receber apoio direto da administração pública para seu desenvolvimento. Entre as motivações para a colonização dessa região, Santos (1980) destaca que com o crescimento demográfico de Belém, centro de comando das operações de produção de borracha, o suprimento de alimentos e de lenha passou a constituir um problema a ser resolvido, surgindo assim a perspectiva de se utilizar a Zona Bragantina como produtora de alimentos e de obtenção de lenha para abastecer a capital Belém.

A colonização da região teria se processado primeiramente ao redor de Belém, com o surgimento das seguintes colônias agrícolas: Benevides (1875), Apeú (1883), Araripe (1888), Marapanim (1893), Castanhal (1893), Benjamin Constant (1894), Jambu-Açu (1895), Santa Rita do Caraná (1895), Granja Américo (1897), Santa Rosa (1898), Ferreira Pena (1898), Anita Garibaldi (1898), José de Alencar (1898), Inhangapi (1898) e Ianetama (1899). Com expressivo progresso, no que diz respeito à ocupação das terras bragantinas, tal período correspondeu ao ponto áureo da colonização, coincidindo com o surto de desenvolvimento econômico que o Pará conheceu com a borracha. Já entre 1901 e 1914, o trecho entre Jambu-Açu e Benjamin Constant passou a ser ocupado, com o surgimento dos núcleos de Maracanã, Capanema, São Luís e Anhangá, os três últimos como consequência da expansão das colônias de Castanhal e Jambu-Açu (PENTEADO, 1967).

Na Europa, fazia-se propaganda para atrair imigrantes, chegando-se até mesmo a editar um pequeno livro em português com informações para os que desejavam imigrar para o Pará e outro em castelhano. De acordo com dados apresentados por Penteado (1967) e Cruz (1955), em 1902 havia 10.128 colonos nos núcleos

então existentes na Região Bragantina, dos quais 1.726 eram estrangeiros. Os nacionais procediam principalmente do Ceará (5.924) e do Rio Grande do Norte (1.266), conforme se observa na Tabela 1.

Tabela 1 - Panorama geral da imigração na Região Bragantina em 1902

<b>Núcleos coloniais</b>	<b>Nº de colonos</b>	<b>Nacionais</b>	<b>Estrangeiros</b>
Santa Rosa	721	653	68
Ferreira Pena	482	348	134
José de Alencar	1.311	1.302	9
Inhangapi	890	889	1
Ianetama	535	521	14
Benjamin Constant	2.551	1.803	748
Anita Garibaldi	727	640	87
Jambu-Açu	1.980	1.425	555
Marapanim	925	815	110
<b>TOTAL</b>	<b>10.122</b>	<b>8.396</b>	<b>1.726</b>
<b>Procedência dos colonos nacionais</b>			
<b>Unidades da Federação</b>		<b>Nº de colonos existentes</b>	
Ceará		5.924	
Rio Grande do Norte		1.266	
Pará		909	
Paraíba		125	
Pernambuco		114	
Piauí		32	
Maranhão		16	
Outras unidades		10	
<b>Procedência dos colonos estrangeiros</b>			
<b>Países</b>		<b>Nº de colonos existentes</b>	
Espanha		1.582	
Itália		69	
Suécia		1	
Estados Unidos		5	
Cuba		16	
Bélgica		3	

Fonte: Extraído de Penteadó (1967)

No processo de colonização da Bragantina, Penteadó (1967) destaca o papel desempenhado pela Estrada de Ferro de Bragança no escoamento da produção dos vários núcleos coloniais para Belém, o que permitiu uma fase de expressivo desenvolvimento demográfico, econômico e social. Segundo o autor, a construção da ferrovia era velha aspiração de muitos governos do Pará, da segunda metade do século XIX, principalmente a partir da instalação dos núcleos coloniais. A intenção era a de se ter uma rota a ser percorrida futuramente até o Maranhão. Dessa maneira, a abertura da estrada colocaria Bragança ao alcance de Belém, ao mesmo tempo em que transformaria Bragança em ponto inicial da jornada para o Maranhão. Segundo Castro (2006), a experiência bem sucedida da colônia agrícola de Benevides aumentava a certeza por parte de administradores e da sociedade da época de que a melhoria do transporte aceleraria o desenvolvimento da agricultura, abrindo-se assim a possibilidade de emergir novos núcleos populacionais, ampliando o povoamento e o comércio da região. A empresa responsável pela construção da ferrovia, denominada “Estrada de Ferro de Bragança”, foi criada no dia 24 de junho de 1883, com o assentamento do primeiro

trilho. No Contrato de Construção, a empresa se comprometia a introduzir 10.000 colonos agricultores, açorianos, europeus e americanos, na razão de 2.500 anualmente.

Conforme Marin (2004), a colonização ocorreu em função da ferrovia, tida como um empreendimento que ajuda a explicar a formação socioeconômica da Bragantina, haja vista o papel que lhe foi atribuído na logística do abastecimento da Amazônia, consolidando os interesses políticos de desenvolvimento de uma zona produtora de alimentos. Ainda sobre a Estrada de Ferro, Ferreira (2003) afirma que a mesma:

[...] foi um dos fatores de maior importância para a colonização da imensa extensão geográfica que se interpõe entre a capital e o Município de Bragança. No ano de 1896, foi publicada uma Lei que autorizava o Governador Lauro Sodré a proceder programa de colonização com estímulo à imigração. No período 1896 a 1900, verificou-se a entrada de 13.299 imigrantes de Portugal e Espanha. O fator imigratório e a atração que a própria ferrovia exerceu sobre diversas camadas da população, permitiram a fixação de grande fluxo de famílias nas proximidades dos trilhos de ferro, assim como propiciou o aumento de núcleos eminentemente agrícolas. Há quem afirme, no entanto, que a partir do impulsionamento da ferrovia, a colonização da região bragantina pôs abaixo a original e alta mata virgem de madeira valiosa, ocorrendo um desequilíbrio no ecossistema, fazendo surgir o que se chama vulgarmente de *deserto verde* (FERREIRA, 2003, p. 101).

A citação acima nos apresenta elementos importantes no que concerne ao uso da terra e ocupação humana na Bragantina. Com relação ao impacto desse processo de colonização sobre os padrões de uso e acesso dos recursos naturais, o estudo de Vieira, Toledo e Almeida (2007), por exemplo, coloca a paisagem atual da Zona Bragantina, caracterizada por um mosaico de capoeiras com diferentes graus de sucessão vegetal, culturas agrícolas e áreas de pastagens, como resultado de eventos históricos, socioeconômicos e geográficos que aconteceram nos últimos séculos. As florestas frondosas, exuberantes e sempre verdes do bioma amazônico teriam ocorrido na Bragantina até inícios de 1900. Para os autores,

O predomínio da floresta secundária (capoeira) nessa região está associada com os primeiros dados de desmatamento no início do século XVII, com a chegada dos colonizadores franceses, o que evidencia que a presença estrangeira teve um forte impacto antrópico ao serem introduzidas idéias inovadoras de agricultura (VIEIRA; TOLEDO; ALMEIDA, 2007, p. 29).

A construção da Estrada de Ferro de Bragança (1883-1908) e o avanço da frente de colonização em finais do século XIX, por sua vez, são tidos por Vieira, Toledo e Almeida (2007) como o segundo grande impacto florestal ao longo da história na

Região Bragantina, colocando abaixo a floresta primária, que quase teria desaparecido ao ser convertida em carvão de lenha para conseguir movimentar o trem. O primeiro impacto teria ocorrido em 1616 com a abertura da Estrada Real que ligava Belém até o Maranhão, passando pela região do Caeté, e o terceiro teria ocorrido em 1887, ao se iniciar a construção da ligação telegráfica entre Bragança e São Luís do Maranhão, pelo mesmo trajeto da Estrada Real, impactando novamente o trecho que provavelmente estava em processo de recuperação.

Tabela 2 - Nacionalidades dos colonos existentes em Jambu-Açu até o ano de 1910

Nacionalidades	Adultos	Menores	Sexo masculino	Sexo feminino	Número de famílias
Brasileiros	656	493	611	538	189
Espanhóis	394	253	327	320	135
Portugueses	4	6	4	6	2
Total	1054	752	942	864	326

Fonte: Extraído de Cruz (1955).

Agora, quando se trata de estudar o processo de formação social, econômica e política da Região Bragantina, um ponto que merece destaque é a importância das migrações internas e internacionais nesse processo. Conforme Cruz (1955), “o êxito das colônias dependia da sua administração e da capacidade de trabalho dos imigrantes” (CRUZ, 1955, p. 48). No caso de Igarapé-Açu, sua origem histórica foi o núcleo colonial Jambu-Açu, que foi fundado em 1895 e situado no quilômetro 118 da estrada de ferro. Inicialmente, a colônia recebeu colonos de origem espanhola, com a intensificação da colonização se dando a partir de 1901, com a implantação da ferrovia. Dados apresentados por Cruz (1955) – reproduzidos na Tabela 2 – indicam que até o ano de 1910, entre os colonos existentes em Jambu-Açu, destacavam-se os de nacionalidade brasileira e espanhola, com 189 famílias brasileiras, 135 famílias espanholas e 2 famílias portuguesas.

A forte presença espanhola registrada na colônia de Jambu-Açu até o ano de 1910 pode ser explicada pelo fato de que, conforme Emmi (2009), a imigração espanhola para a Amazônia se relacionava principalmente ao projeto de colonização agrícola implantado no Pará a partir de 1896 ao longo da Estrada de Ferro Belém-Bragança. Em outro lugar, Emmi (2010) afirma que o fluxo imigratório espanhol era formado por grupos familiares que, subsidiados pelo governo paraense, vieram povoar os núcleos coloniais de Benjamin Constant, Jambu-Açu, Marapanim, José de Alencar, Santa Rosa, Ferreira Pena e Couto de Magalhães. Além da agricultura, os espanhóis teriam se dedicado ao setor de serviços nas cidades. Já a presença de portugueses na Amazônia, segundo a autora, data desde os tempos coloniais, quando a província do Grão-Pará era diretamente ligada à Coroa Portuguesa, situação que só mudaria em 1823, com a adesão do Pará à Independência. Emmi (2008) destaca ainda, além de espanhóis e portugueses, o fluxo de italianos para a Amazônia como a terceira nacionalidade em número de imigrantes europeus na Amazônia de 1872 a 1950. Ao todo, a autora destaca esses três fluxos europeus e mais dois fluxos asiáticos

(libaneses e mais tardiamente japoneses), cada qual mantendo suas peculiaridades. Enquanto a imigração de espanhóis, portugueses e italianos teria sido subsidiada (CRUZ, 1955; PENTEADO, 1967), a de libaneses, por exemplo, não foi subsidiada pelo governo.

Conforme Santos (1980), o problema imigratório foi alvo de preocupação de sucessivos governos provinciais e estaduais desde meados do século XIX. A preocupação desses governos girava em torno da necessidade de se implantar núcleos agrícolas bem estruturados com colonos ligados à terra, daí a grande importância conferida ao problema imigratório. Por outro lado, poderíamos dizer que a opção pelo imigrante estrangeiro na colonização da Bragantina está inserida em um projeto ideológico marcado por uma desvalorização do imigrante nacional e das “populações nativas” da região e valorização dos imigrantes estrangeiros.

Leandro e Silva (2010) argumentam que, dentre os dispositivos legais que caracterizaram a política de colonização, a degradação do elemento camponês é a interpretação que se abstrai para explicar a opção pela colonização estrangeira. A maneira como os camponeses se relacionavam com o mundo natural e desenvolviam seu “estilo de vida nativo”, serviu, mais tarde, como a representação à qual se atribuiu parte da responsabilidade pela “decadência” e “crise de abastecimento”. A opção pela mão-de-obra estrangeira, por um lado, negava o contingente de imigrantes negros, marcado pelas ações da abolição, e, por outro, era influenciado pelas experiências de colonização europeia que ocorriam no sul do Brasil. Foi assim que entre os anos de 1875 e 1894, colonos estrangeiros foram recrutados e assentados em diversas colônias em toda a extensão da Bragantina, buscando-se resolver os problemas então colocados para a Região Amazônica: a “carência de força de trabalho”, o “estilo de vida nativo” e a “crise de alimentos”.

No ano de 1858, por exemplo, o vice-presidente da província do Pará na época, Leitão da Cunha, lamentava o estado de decadência da agricultura no Pará, apresentando uma lista de produtos por ela importados, entre eles o milho. “O remédio eficaz não pode ser outro senão a colonização estrangeira, que se tornou indispensável para colocar de novo em via de progresso a agricultura da Província” (PENTEADO, 1967, p. 108). O vice-presidente da província lamentava ainda o fato de que “às nossas classes inferiores agrada mais a vida errante e aventureira da caça e da pesca, dos seringais e castanhais, da arriscadíssima extração de óleo e da salsa” (PENTEADO, 1967, p. 108). Nessa mesma direção de valorização do imigrante estrangeiro e desvalorização do imigrante nacional, Cruz (1955) afirma que

É fora de dúvida que obtivemos, no Pará, com o desenvolvimento da imigração estrangeira, regular processo agrícola. Pessoas afeitas à profissão, dotadas de conhecimentos além dos rudimentares, que caracterizavam o colono nacional, confiantes na prosperidade de suas terras, dos seus esforços, do seu trabalho, trataram de conseguir a recompensa justa para os seus labores (CRUZ, 1955, p. 48).

Por outro lado, apesar dessa avaliação negativa do imigrante nacional, Conceição (1990) destaca que Cruz (1955) era uma das raras vozes na época a se contrapor à avaliação negativa que se fazia da experiência de colonização da Bragantina, lembrando que os vagões da ferrovia não eram suficientes para transportar a produção agrícola.

Na contramão das perspectivas que consideram a experiência da Bragantina um fracasso, Conceição (1990) ressalta que os colonos tiveram participação importante na história regional da Bragantina. A presença desses imigrantes é que permite ver o dinamismo dessa história regional, segundo a autora. A contribuição de Conceição (1990) reside, sobretudo, no fato de que a autora, ao estudar o processo de colonização da Bragantina a partir da ótica dos colonos, nos permite visualizar uma experiência derivada de uma construção histórica muito particular: imigrantes europeus e nacionais, com suas famílias, transformando-se em colonos da Bragantina, com acesso à terra, dedicando-se à produção agrícola e reproduzindo-se como colonos, desde o final do século XIX. Para a mesma autora, essas observações, por sua vez, são derivadas da confrontação da experiência dos colonos face a outras perspectivas que tratam a colonização da Bragantina como um fracasso (a oficial e a científica da época). Já em Leandro e Silva (2010), encontramos uma perspectiva que considera a presença camponesa na história social da Bragantina como elemento fundamental para o abastecimento de gêneros alimentícios e produtos agroindustriais, rompendo com as concepções e visões que os autores consideram elitistas e que atribuíram aos camponeses grande parte dos fracassos nas tentativas de levar ao campo a “modernidade” característica dos centros urbanos.

Vale salientar que parece consenso na literatura que trata da colonização da Zona Bragantina o fato de que a migração de nordestinos foi decisiva para a constituição de uma agricultura de base camponesa ou familiar na região. Para uns (PENTEADO, 1967; ÉGLER, 1961) essa agricultura camponesa é tida como a grande responsável por um processo de “degradação ambiental” e consequente “fracasso” do projeto de colonizar a Zona Bragantina com bases na atividade agrícola. Para outros (LEANDRO; SILVA, 2010; HURTIENNE, 2005; CONCEIÇÃO, 1990; LIMA, 1986), essa agricultura de base familiar foi fundamental para garantir o abastecimento da região de gêneros alimentícios.

Leandro e Silva (2010), por exemplo, num diálogo com interpretações consideradas clássicas sobre a formação socioeconômica da Região Bragantina paraense, que atribuem ao campesinato a responsabilidade pela degradação ambiental e crises de abastecimento pelas quais passou o Pará, sustentam que uma revisão crítica de documentos que embasaram a construção dessas interpretações revela a contribuição importante dos núcleos produtores, engendrados pelas colônias, e a permanência e expansão camponesa na região. Segundo Hurtienne (2005), essas interpretações clássicas são compostas por autores importantes com uma orientação mais biológica, geográfica ou agrônoma, que criou a base de observações verdadeiras (o desapare-

cimento da floresta e a degradação ambiental), mas também superficiais e parciais, como a imagem do pequeno produtor pobre e pouco inteligente. Um exemplo disso é a forma como Penteado (1967) caracteriza os sistemas de cultivo dos imigrantes nordestinos, tidos pelo autor como “rudimentares”, “atrasados” e responsáveis pelo “esgotamento do solo”.

Penteado (1967) destacava ainda a “improvisação” e a “desorganização do processo de colonização”, resultando num “modo desordenado de ocupação”, haja vista que concentrou grande parte do contingente colonizador nas proximidades de Belém e dos núcleos polarizados por Castanhal e Igarapé-Açu, uma vez que a ferrovia serviu inicialmente, durante um período considerável, esse trecho. Foi também nesse trecho que se concentrou a intervenção estatal, especialmente a instalação de estações experimentais e escolas práticas agrícolas, como é o caso da Estação Experimental de Agricultura Prática de Igarapé-Açu, e os incentivos para a *plantation* seringueira da Pirelli e da Goodyear (LEANDRO; SILVA, 2010).

Conceição (1990), por sua vez, destaca que a experiência de colonização da Bragantina se encontra dividida em duas correntes: na análise do discurso oficial e científico, encontra-se uma avaliação negativa, enquanto que as condições objetivas do empreendimento demonstram êxito. No discurso oficial e científico encontramos um discurso de “degradação”, “destruição”, “solos pobres” e problemas com a contratação de imigrantes estrangeiros, com os estilos de vida dos “nativos” e dos imigrantes nordestinos. Já a observação das condições objetivas do empreendimento mostra a Bragantina como área de produção agrícola para abastecimento do estado. Leandro e Silva (2010) afirmam que para Penteado (1967), por exemplo, a contradição característica da Bragantina se expressava na relação entre suas condições edáficas e a objetivação de uma zona produtora de alimentos, haja vista que a região tinha um papel importante no abastecimento regional, com 40% dos paraenses recenseados em 1960, dependendo dos alimentos produzidos na Bragantina.

Outro ponto destacado por Leandro e Silva (2010), é o fato de que, diferentemente do que pregam as abordagens que consideram os camponeses como agentes de degradação ambiental, o que se observa é que esta degradação foi patrocinada pelas atividades e empreendimentos capitalistas, visto que a colonização na Bragantina ocorreu em função dos investimentos na Estrada de Ferro, que utilizou na maior parte de seu funcionamento a lenha como combustível para movimentar os trens. Com relação à agricultura, por sua vez, ações e investimentos do Estado buscavam desenvolver um proletariado rural, a partir de argumentos e esperanças de que a Bragantina pudesse, mediante técnicas “modernas” e “racionalis”, servir de “celeiro natural” da Amazônia. O que é preciso considerar, no entanto, é que para se efetuar tal empreendimento, haveria necessariamente a supressão das matas a favor das culturas “racionalizadas”, o que evidencia mais uma vez que a responsabilidade pela “ação ambiental” está ligada ao capital, embora a figura que realiza o trabalho seja a do agricultor. Com isso, o que os autores querem nos chamar a atenção é para o fato

de que foi um conjunto de políticas liberais e empreendimentos capitalistas os fatores responsáveis pela chamada “ação ambiental” no processo de colonização da Bragantina, e não a figura social do camponês, como quer se fazer crer documentos oficiais e interpretações neles ancoradas.

## **Migração, sistemas sociais comunitários e uso dos recursos naturais: o caso de São Luís do Caripi**

A relevância das migrações no uso dos recursos naturais e nos sistemas sociais comunitários em São Luís do Caripi data desde a origem da Vila, que está intimamente ligada ao processo de colonização da Região Bragantina do estado do Pará, iniciado no final do século XIX, e da construção da Estrada de Ferro Belém-Bragança.

Segundo Rocha (2007), ainda na “época dos trens”, a vida social na Vila de São Luís era relativamente ativa pela manhã e aos finais de semana, principalmente nos domingos, visto que nas proximidades do mercado encontrava-se a estação da Estrada de Ferro. Com relação à denominação da Vila, o mesmo autor afirma que até 1931, sua denominação oficial era São Luís. Existem algumas suposições para o porquê dessa denominação. Uma delas remete à chegada dos engenheiros e agrimensores para a demarcação da área do antigo núcleo agrícola, que provavelmente teria sido em 21 de junho, dia de São Luís de Gonzaga. Outra suposição se refere ao fato de ter sido em razão de, nessa comitiva de técnicos, dois deles se chamarem Luiz: Luiz Torres (agrimensor) e Luiz Couto Fernandes (engenheiro). A terceira suposição e, segundo Rocha (2007), a mais provável é a de que teria sido em função da política adotada pelo governo da época, que ao perceber o abandono dos núcleos agrícolas pelos imigrantes que não se adaptavam à região ou preferiam os seringais (especialmente os nordestinos), resolveu atraí-los mudando a denominação dos núcleos ou nomeando os novos com nome de santos da Igreja Católica. Teria sido o caso, por exemplo, de Benevides que, após o fracasso com os primeiros colonizadores, recebeu a denominação de “Nossa Senhora de Benevides” e posteriormente de “Nossa Senhora do Carmo de Benevides”. Já a denominação Caripi, de origem Tupi, significa “caminho de peixe” (cari = peixe; py = caminho), fazendo referência ao rio de mesmo nome que divide os dois distritos que compõem o município de Igarapé-Açu: o distrito Sede e o distrito de São Luís do Caripi (ROCHA, 2007).

No processo de formação histórica, social e econômica de São Luís, Rocha (2007) destaca a presença de indígenas, africanos, estrangeiros e nordestinos. A presença indígena, por exemplo, teria sido anterior à construção da estrada de ferro, registrando-se a presença de algumas aldeias de índios da tribo Tembê nas margens do rio Maracanã. Com relação à presença africana, Rocha (2007) salienta que alguns dos negros que entraram no Pará entre 1753 e 1801, oriundos de países como Bissau,

Guiné-Bissau, Luanda, Benguela, Angola e Moçambique, teriam conquistado a liberdade, fugindo da capital, de fazendas ou ainda no porto de desembarque, no atual município de São Miguel do Guamá. Às margens do rio Maracaná, alguns escravos fugitivos teriam formado um “mocambo”. As histórias falam de uma espécie de quilombo, habitado por cerca de 1.000 negros, que plantavam e caçavam e, às vezes, invadiam fazendas das circunvizinhanças, cometendo pequenos crimes em busca de alimentos. A presença estrangeira na Vila, por sua vez, foi representada por imigrantes de origem espanhola, portuguesa, italiana e libanesa, remanescentes das imigrações patrocinadas pelo governo no início dos assentamentos. Alguns desses imigrantes teriam abandonado seus terrenos agrícolas e se instalado no recém-criado núcleo de São Luís, explorando o comércio local. Outra presença marcante no processo de formação histórica de São Luís foi a de imigrantes nordestinos, visto que somente a eles foram distribuídos lotes agrícolas no Núcleo de São Luís, na ocasião de sua criação, em 1903.

Vale ressaltar que originalmente a criação do núcleo de São Luís representava uma proposta clara de socialização da posse da terra, com os lotes de terra sendo distribuídos inicialmente apenas para imigrantes nordestinos. Em sua proposta inicial, o núcleo agrícola de São Luís foi dividido em 1.000 lotes de terra, medindo 100 ha cada um (MUNIZ, 1916). Entretanto, o que observamos com o decorrer do tempo foi um processo inverso de concentração da posse da terra, de tal forma que atualmente 3 agentes privados concentram mais de 80% da superfície territorial da comunidade. É interessante observar as categorias sociais usadas pelos próprios moradores para se referir a esses agentes privados que concentram a maior parte das terras em São Luís, hoje, quais sejam: “o japonês”; “o mineiro” e “o italiano”, que são categorias que guardam estreita relação com a questão da migração, indicando, portanto, uma relação forte da migração com a forma como se dá a apropriação e o uso dos recursos naturais em São Luís do Caripi.

O estado atual de uso e acesso dos recursos naturais e apropriação da terra em São Luís do Caripi, portanto, revela um quadro de profunda concentração da posse da terra, estando a Vila rodeada por grandes propriedades. Na Fotografia 1, observamos diferentes formas de uso dos recursos naturais em São Luís do Caripi, que refletem quatro formas de uso da terra na comunidade: uma área com pasto; uma área com dendê; uma área de produção familiar e outra com um remanescente florestal. Essas formas de uso da terra nos ajudam a mostrar o atual estado da arte do uso dos recursos naturais na comunidade, que hoje assiste a um avanço crescente do desmatamento para a formação de pastos e áreas de monocultivos, como aquelas destinadas à produção de dendê, de tal forma que as áreas com capoeira ou remanescentes florestais são cada vez mais escassos na Vila.

A Tabela 3 mostra uma estimativa da área, rendimento e produção das principais culturas agrícolas da Vila de São Luís, de 2007 a 2011.

Tabela 3 - Produção agrícola do distrito de São Luís do Caripi para os anos de 2007 a 2011

Ano	Culturas	Área (ha)	Rendimento (kg/ha)	Produção (kg)
2007	Feijão	22	980	21.560
	Milho	18	700	12.600
	Mandioca	210	10.000	2.100.000
	Cupuaçu	12	1.750	21.000
	Maracujá	50	9.900	495.000
	Pimenta-do-reino	62	1.400	86.800
	Dendê	320	15.000	4.800.000
2008	Feijão	29	900	26.100
	Milho	15	850	12.750
	Mandioca	162	12.000	1.944.000
	Cupuaçu	12	1.750	21.000
	Maracujá	28	8.000	224.000
	Pimenta-do-reino	56	534	85.904
	Dendê	320	15.000	4.800.000
2009	Feijão	23	1.200	27.600
	Milho	28	1.000	28.000
	Mandioca	184	15.000	2.760.000
	Cupuaçu	15	2.000	30.000
	Maracujá	12	10.000	120.000
	Pimenta-do-reino	52	1.620	84.240
	Dendê	400	15.000	6.000.000
2010	Feijão	31	1.200	37.200
	Milho	28	1.000	28.000
	Mandioca	160	15.000	2.400.000
	Cupuaçu	12	1.750	21.000
	Maracujá	10	10.000	100.000
	Pimenta-do-reino	50	1.600	80.000
	Dendê	400	15.000	6.000.000
2011	Feijão	18	1.200	21.600
	Milho	15	1.100	16.500
	Mandioca	150	15.000	2.250.000
	Cupuaçu	18	2.000	36.000
	Maracujá	19	15.000	285.000
	Pimenta-do-reino	50	3.000	150.000
	Dendê	420	15.000	6.300.000

Fonte: Dados estimados pelo técnico agrícola da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Igarapé-Açu (PA) (EMATER/PA), em novembro de 2011.

Os dados acima apontam o crescimento da área plantada de dendê, que passou de 320 ha em 2007 para 420 ha, em 2011, o que representa um acréscimo de 100 ha na área destinada a essa cultura, em um período de 4 anos. Por outro lado, observa-se uma oscilação na área plantada com culturas típicas da agricultura

familiar, como a mandioca, o milho e o feijão. Um dado que chama a atenção é que a área plantada de dendê em 2011 (420 ha) é quase 2 vezes maior ao somatório da área ocupada com as demais culturas (feijão, milho, mandioca, cupuaçu, maracujá e pimenta-do-reino). Podemos afirmar que esse avanço na área plantada de dendê tem reflexo na migração, no remembramento da terra e no meio ambiente, por se tratar de um monocultivo, que causa degradação do solo e remembramento da terra e que termina por afetar a agricultura familiar.

Além disso, em junho de 2011 foi realizado, no município, o “Encontro para o Desenvolvimento da Cultura do Dendê, Regularização Fundiária, Produção de Óleo de Palma, Reflorestamento, Pecuária e Fruticultura de Igarapé-Açu e Região”. A reunião, organizada pela Prefeitura Municipal de Igarapé-Açu, em conjunto com a Federação de Agricultura do Estado do Pará (FAEPA) e a Companhia Vale do Rio Doce, convocou os agricultores do município e a comunidade em geral com o objetivo de expandir o desenvolvimento da cultura do dendê no município. No entanto, não podemos perder de vista questões como, por exemplo, em que medida o avanço das plantações de dendê pode provocar uma emigração forçada de agricultores familiares da comunidade, devido a questões fundiárias e a ausência de políticas públicas direcionadas à agricultura familiar.

## **As marcas da migração em São Luís do Caripi hoje**

Podemos discutir as marcas das migrações de imigrantes nordestinos e estrangeiros do início do século XX em São Luís do Caripi, hoje, a partir de aspectos como os descendentes de nordestinos, portugueses e libaneses na Vila e a memória social dos moradores.

Os descendentes de nordestinos, espanhóis e libaneses que vivem hoje na Vila representam uma marca importante das migrações em São Luís do Caripi. São imigrantes de segunda e terceira geração; filhos e netos de imigrantes europeus e nordestinos que vieram para São Luís no início do século XX e que, hoje, contam histórias daquela época, como é o caso de um morador que relata que seus avós e tios, de origem libanesa, e com nomes do tipo “Frijala”; “Sadala”; “Nássara”; “Mansur” e “Badia”, nomes típicos da cultura libanesa, tiveram que mudar seus nomes quando foram batizados, como uma exigência dos padres da Igreja Católica.

A memória social dos moradores é outro aspecto relevante nas discussões que envolvem as marcas da migração em São Luís, hoje, o que nos remonta às histórias da chamada “época dos trens”. No entanto, nas entrevistas realizadas, constatou-se a existência de diferentes percepções sobre esse período por parte daqueles que já estavam na Vila naquela época e de quem chegou depois. Ao ser indagado sobre o que já ouviu falar sobre a antiga Estrada de Ferro Belém-Bragança, um morador que reside na Vila, desde 1998, portanto 32 anos depois da desativação da ferrovia, afirmou o seguinte: *“Não dá pra acreditar que um dia passou uma estrada de ferro aqui. A única coisa que faz com que a gente veja que um dia teve uma estrada de ferro*

*aqui é a ponte*<sup>5</sup>. Aliás, a ponte de ferro sobre o rio Maracanã é uma das principais heranças daquele período (Fotografia 2).

O depoimento acima contrasta, por outro lado, com as falas e as memórias dos moradores que viveram aquele período, como expressaram dois interlocutores: *Quando eu tinha mais ou menos 5 anos, meu pai ia fazer compra em Capanema e jogava as coisas pela janela pra gente pegar e depois desembarcava em São Luís*<sup>6</sup>; *Quando o trem passava, meu avô mandava ficar na beira do trilho, porque os trens soltavam brasa que podia pegar no capim e queimar nossas casas, que eram de palha*<sup>7</sup>. São falas e histórias sobre a chamada “época dos trens” que refletem a memória social dos moradores de São Luís do Caripi, entendida, esta, como uma marca importante daquele período na Vila hoje.

## Considerações finais

O estudo do processo de formação histórica, social e econômica da Região Bragantina do estado do Pará, atentando para a importância das migrações internas e internacionais nesse processo, constituiu o foco central de investigação deste artigo. Visualizou-se que no processo de colonização da Zona Bragantina, que data do final do século XIX e início do século XX, e que, conforme Muniz (1916), foi a primeira das províncias do Pará a receber apoio direto da administração pública para o seu desenvolvimento, a migração de nordestinos e europeus foi decisiva para a constituição de uma agricultura de base camponesa ou familiar na região, sendo fundamental para garantir o abastecimento da região de gêneros alimentícios (LEANDRO; SILVA, 2010; HURTIENNE, 2005; CONCEIÇÃO, 1990; LIMA, 1986). Tanto é assim que 40% dos paraenses recenseados, em 1960, dependiam dos alimentos produzidos na Bragantina (PENTEADO, 1967). Por outro lado, vimos que a colonização ocorreu em função da ferrovia e não o contrário (MARIN, 2004). Daí Vieira, Toledo e Almeida (2007) considerarem a construção da Estrada de Ferro Belém-Bragança (1883-1908) e o avanço dessa frente de colonização, em finais do século XIX, como um fator de grande impacto florestal ao longo da história na Região Bragantina, levando abaixo a floresta primária, que quase teria desaparecido ao ser convertida em carvão de lenha para conseguir movimentar o trem.

Ademais, é interessante observar o que era a proposta de criação do Núcleo de São Luís, com a demarcação de 1.000 lotes de terra, com 100 ha cada um (MUNIZ, 1916), o que representava uma proposta clara de socialização da posse da terra, com os lotes sendo distribuídos principalmente para famílias de imigrantes nordestinos,

---

5. Trecho da entrevista realizada com o Sr. S. de S. F. em 12.11.2011 na Vila de São Luís do Caripi, Igarapé-Açu (PA).

6. Trecho da entrevista realizada com o Sr. L. da M. F. em 12.11.2011 na comunidade de São Brás, distrito de São Luís do Caripi, Igarapé-Açu (PA).

7. Trecho da entrevista realizada com a Sra. T. S. do N., moradora da comunidade do Livramento, distrito de São Luís do Caripi, em 13.11.2011.

contrastando com o que poderíamos chamar de um processo inverso de concentração da posse da terra pela expulsão da agricultura familiar e atração de capitalistas agrários: “o japonês”, “o italiano” e “o mineiro”. Nesse ponto, vale salientar que, enquanto alguns estudos caracterizam a Bragantina como uma região na qual a concentração de terra não é tão grande quanto nas demais subregiões paraenses, esse estudo, ao se debruçar sobre o microcosmo social da comunidade de São Luís do Caripi, encontrou-se uma realidade diferente, isto é, de profunda concentração da posse da terra, o que podemos considerar um “achado” importante do trabalho, pois nos aponta a possibilidade de um “novo olhar” sobre a Bragantina.

## Referências

- CASTRO, E. *Escravos e senhores de Bragança*: documentos históricos do século XIX, Região Bragantina, Pará. Belém: NAEA, 2006.
- CONCEIÇÃO, M. de F. C. da. *Políticas e colonos na Bragantina, Estado do Pará*: Um trem, a terra e a mandioca. 1990. 319 f. Dissertação – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1990.
- CRUZ, E. *A Estrada de Ferro de Bragança*: visão social, econômica e política. Belém: UFPA, 1955.
- ÉGLER, E. G. A Zona Bragantina no estado do Pará. *Revista Brasileira de Geografia*. v. 23, n. 3, p. 527-555, p. 527-555, jul./set. 1961.
- EMMI, M. F. Fluxos migratórios internacionais para a Amazônia brasileira do final do século XIX ao início do século XX: o caso dos italianos. In: ARAGÓN, L. E. (Org.). *Migração internacional na Pan-Amazônia*. Belém: NAEA, 2009. p. 263-279.
- \_\_\_\_\_. A Amazônia como destino das migrações internacionais do final do século XIX ao início do século XX: O caso dos portugueses. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 17. Caxambu-MG, 2010, *Anais...* Belo Horizonte: ABEP, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Italianos na Amazônia*: pioneirismo econômico e identidade. Belém: UFPA, 2008.
- FERREIRA, J. C. V. *O Pará e seus municípios*. Belém: [s. n.], 2003.
- HURTIENNE, T. P. Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável na Amazônia. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 8, n. 1, p. 19-71, 2005.
- LEANDRO, L. M. de L.; SILVA, F. C. da. Contribuição à interpretação da constituição do campesinato na zona bragantina do estado do Pará. *Papers do NAEA*, Belém, n. 272, out. 2010. 23p.
- LIMA, E. de F. N. de. *Produção de alimentos e extrativismo*: Belém e seus núcleos subsidiários (Ilha do Marajó e Zona Bragantina) – 1850-1920. 1986. 497 f. 2 v. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Agrícola) – Universidade Federal Rural do Rio Janeiro, Itaguaí, 1986.
- MARIN, R. E. A. Civilização do rio, civilização da estrada: transportes na ocupação da Amazônia no século XIX e XX. *Papers do NAEA*, Belém, n. 170, maio 2004. 24p.

MUNIZ, P. *Imigração e colonização: História e Estatística, 1616-1916*. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 1916.

PENTEADO, A. R. *Problemas de colonização e de uso da terra na Região Bragantina do estado do Pará*. Belém: UFPA, 1967. (Coleção Amazônica - Série José Veríssimo, v. 1)

ROCHA, A. E. S. da. *São Luís: a vila Caripi*. [s.l.]: [s.n.], 2007.

SANTOS, R. A. de O. *História Econômica da Amazônia (1800-1920)*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

VIEIRA, I. C. G.; TOLEDO, P. M. de; ALMEIDA, A. Análise das modificações da paisagem da região Bragantina, no Pará, integrando diferentes escalas de tempo. *Ciência e Cultura*, São Paulo: SBPC, v. 59, n. 3, p. 27-30, 2007.

# Composição florística e fitossociologia das matas de aterrados do lago formoso no município de Penalva, Baixada Maranhense, Amazônia Legal Brasileira<sup>1</sup>

Naíla Arraes de Araujo<sup>2</sup>  
Claudio Urbano B. Pinheiro<sup>3</sup>  
Oriana Trindade de Almeida<sup>4</sup>

## Introdução

A expressão “matas ciliares” envolve todos os tipos de vegetação arbórea vinculada às margens de cursos de água, nascentes e reservatórios. Essas formações constituem ambientes complexos com condições microclimáticas distintas, atribuídas às temperaturas mais amenas e a maior umidade atmosférica desses locais.

O Código Florestal (Lei 4.771, de 1965) considera como de preservação permanente as matas ciliares e as define como florestas situadas às margens dos rios, ao redor de nascentes, lagos e reservatórios. Sendo assim, as matas de Aterrados são consideradas matas ciliares. E, apesar de serem protegidas por lei, essas matas vêm sofrendo danos causados por atividades antrópicas.

As matas ciliares são formações vegetais importantes em termos ecológicos, sendo essenciais para a manutenção da qualidade da água dos rios e da fauna ictiológica (RODRIGUES, 2001). São também essenciais para a sobrevivência da fauna em muitas regiões, representando para elas refúgio, fonte de água e alimento (OLIVEIRA-FILHO, 1994). Possuem, entre outras funções, a de desempenharem papel como corredores ecológicos, ligando fragmentos florestais e, portanto, facilitando o deslocamento da fauna e o fluxo gênico entre as populações de espécies animais e vegetais (MARINHO-FILHO; GASTAL, 2001).

As Áreas de Preservação Permanente (APP) foram assim legalmente definidas com o objetivo de proporcionar proteção ao meio ambiente, para manter a sua composição natural a partir do impedimento de ações antrópicas que possam produzir qualquer tipo de alteração nessas áreas.

---

1. Agradecemos aos amigos Galdino Cardinal Arouche e Gilson Cardinal Arouche pela ajuda indispensável nos trabalhos de campo e à CAPES pelo auxílio por meio de bolsa de doutoramento para o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), da Universidade Federal do Pará (UFPA).

2. Universidade Federal do Pará (UFPA)/Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA). Av. Perimetral, n. 1, Cidade Universitária José da Silva Netto, Setor Profissional, Guamá, CEP 66.075-650, Belém, PA. nana.araes@bol.com.br

3. Universidade Federal do Maranhão (UFMA)/Departamento de Oceanografia e Limnologia (DEOLI). Av. dos Portugueses, s/n, Campus do Bacanga, CEP 65080-040, São Luís, MA. cpinheiro@elo.com.br

4. Universidade Federal do Pará (UFPA)/Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA). Av. Perimetral, n. 1, Cidade Universitária José da Silva Netto, Setor Profissional, Guamá, CEP 66.075-650, Belém, PA. oriana@ufpa.br

No entanto, na área de estudo desta pesquisa, o que parece definir a conservação do meio ambiente são os limites físicos impostos pelos aterrados, que são um tipo de vegetação não descrita ainda na literatura, que se forma em águas paradas, possui substrato formado pelo acúmulo continuado de matéria orgânica e que sustenta espécies vegetais de áreas inundáveis como a juçara (*Euterpe oleracea*), o buriti (*Mauritia flexuosa*), a aninga (*Montrichardia arborescens*) e o abacateiro brabo (*Virola surinamensis*).

Na região da Baixada Maranhense, na Amazônia Legal Brasileira, mais particularmente no município de Penalva, os aterrados são parte importante da paisagem, constituindo ambientes peculiares desta região. São ambientes inusitados em sua ocorrência e estrutura, embora pouco diversos em sua composição florística, importantes em sua relação com as populações ribeirinhas regionais, por proporcionarem alimento e renda, e cruciais do ponto de vista ambiental, como base de sustentação das bacias hidrográficas onde ocorrem. Estão presentes na região lacustre de Penalva, principalmente na área do lago Formoso, na Baixada Maranhense. São cruciais para manutenção do nível de água em muitos lagos regionais, por funcionarem como verdadeiras barreiras vegetais ao escoamento da água, mantendo o nível d'água nesses lagos, principalmente durante o período de estiagem na região, compreendido entre julho e dezembro.

Os aterrados constituem também áreas importantes para a reprodução de muitas espécies de peixes, além de locais de alimentação e abrigo (ARAUJO, 2008).

Vários estudos sobre composição florística e fitossociologia de matas ciliares têm sido realizados (MILLIKEN, 1998; SANCHEZ et al., 1999; BARROS et al., 2000; BERTANI et al., 2001; OLIVEIRA; AMARAL, 2004; GUARINO; WALTER, 2005; BATTILANI et al., 2005; PINHEIRO et al., 2007; FELFILI; FAGG 2007; LIMA et al., 2010). O conhecimento florístico gerado nestes estudos é de suma importância para o entendimento da composição florística, bem como das características ecológicas das espécies vegetais, o que contribui para o sucesso em ações que mitiguem ou mesmo evitem prejuízos ao ambiente gerados por ações antrópicas.

No entanto, a quase completa ausência de pesquisas na região do lago Formoso deve ser enfatizada; apenas Souza (2010) realizou estudo na região, com levantamento das tipologias vegetacionais e tratamento fitossociológico e, em apenas uma parcela nas proximidades deste lago. Battilani et al. (2005) colocam que as constantes ameaças e a escassez de estudos sobre a flora de áreas ciliares reforçam a necessidade urgente de levantamentos florísticos e fitossociológicos visando subsidiar ações voltadas ao manejo, preservação e recomposição dessas formações.

A Baixada Maranhense possui o maior conjunto de bacias lacustres do Nordeste brasileiro, incorporando complexa interface de ecossistemas, que abriga ricas fauna e flora, tanto aquática quanto terrestre (ROHT; SCOTT, 1987).

A APA da Baixada Maranhense é um dos onze sítios Ramsar do Brasil. Esses ecossistemas mantêm uma considerável biodiversidade, estando os de água doce

entre os mais ameaçados (SAUNDERS et al., 2002 apud BAPTISTA, 2007). São ecossistemas úmidos importantes, principalmente como habitats para aves aquáticas (RAMSAR, 1971). O lago Formoso, área de estudo, está localizado na porção mais alta da bacia lacustre do município de Penalva, município da Baixada Maranhense.

Considerando a escassez de estudos na área, a importância dos aterrados para manutenção da biodiversidade e dos levantamentos florísticos e fitossociológicos para entendimento e conhecimento das florestas ciliares, em particular amazônicas, a presente pesquisa teve como objetivo realizar levantamento florístico por meio de amostragem fitossociológica para caracterização da vegetação dos aterrados na região do lago Formoso.

## **Material e métodos**

A região do Formoso é formada por um entorno do lago em cotas de planície, entremeadas por áreas mais altas de terra firme com elevações que chegam a cotas de 30 a 35 metros. As partes mais altas são ocupadas na atualidade por áreas de pastagens para criação de gado. Entre as áreas de terra firme, em cotas mais baixas, com características de planícies, encontram-se extensas áreas ocupadas pelas formações de aterrados fixos. As partes mais baixas no entorno do lago Formoso constituem assim uma grande área receptora de drenagem oriunda da terra firme hoje desmatada, portanto, com escoamento superficial aumentado para as grandes calhas de planície constituídas pelos vales da região. As áreas receptoras de drenagem no entorno do lago e fundos dos vales constituem as formações de aterrados flutuantes.

Nesse sentido, conforme as áreas e as condições em que se desenvolvem, existem dois tipos de aterrados, com variações:

1. Aterrados fixos que estão apegados ao solo/sedimento, sem flutuação nas cheias das águas. Nestes aterrados, a água flui por entre as raízes das plantas; são formações com maior fluxo hídrico. Estas formações de aterrados aparecem nas maiores áreas da região, superando os aterrados flutuantes, em área de ocorrência. Os aterrados fixos ocorrem predominantemente entre as áreas de terra firme, em extensas planícies sujeitas a correntes devido à pequena declividade existente.

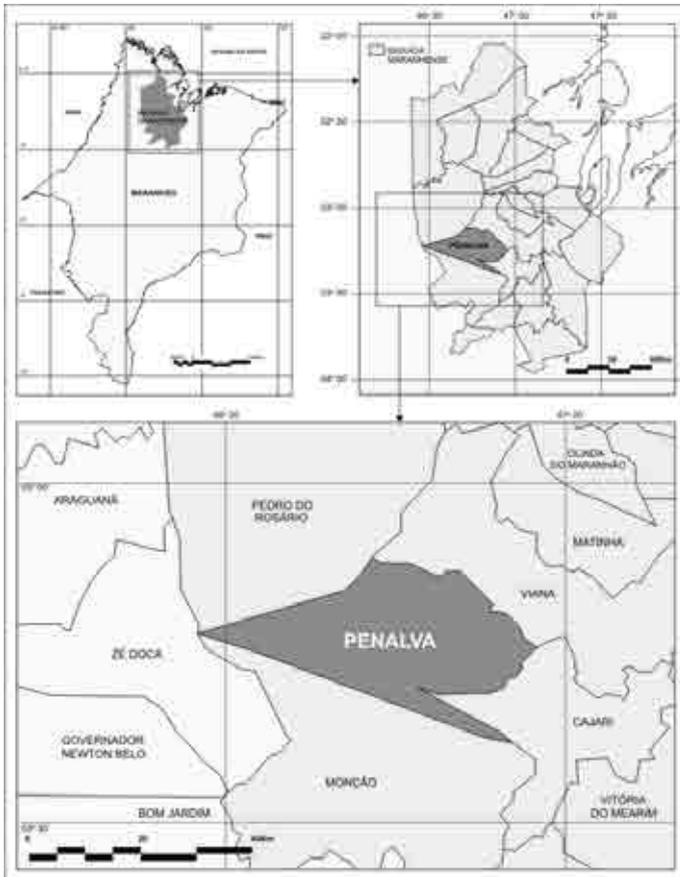
2. Aterrados flutuantes: não são apegados ao solo, não há enraizamento das espécies vegetais no solo; o enraizamento acontece na espessa camada de matéria orgânica acumulada. São de dois tipos: a) móveis – as ilhas flutuantes, que se movem na época de cheia, nas águas do lago Formoso; b) imóveis – embora flutuantes, são presos às margens de terra firme, ficando, portanto sem movimento, apenas com flutuação na água. Estas formações se localizam no entorno do lago e nos fundos de vale, nas áreas mais baixas, em geral nas proximidades de nascentes de córregos.

A área de estudo encontra-se na Baixada Maranhense, a qual está localizada a oeste da ilha de São Luís, no norte do estado do Maranhão, entre as coordenadas geográficas 1°59' – 4°00'S e 44°21' – 45°33'W. A Baixada Maranhense limita-se ao norte com a região do Litoral e o oceano Atlântico, ao sul com a região dos Cocais,

a oeste com a região da Pré-Amazônia e a leste com o cerrado. A região da Baixada Maranhense fica inserida no Bioma Amazônia no Setor Oriental, sendo parte da Amazônia Legal Brasileira.

O município de Penalva, na Baixada Maranhense, se localiza entre as seguintes coordenadas:  $03^{\circ}17'44,2''\text{S}$  e  $45^{\circ}10'24,2''\text{W}$  (Figura 1). Seus lagos principais são Capivari, da Lontra, Cajari e Formoso, sendo este último área desse estudo. O lago Formoso está localizado na porção mais alta da bacia lacustre do município de Penalva.

Figura 1 - Localização da Baixada Maranhense no Maranhão e do município de Penalva na Baixada



Fonte: Araujo (2008)

Neste sentido, a amostragem por parcela foi realizada segundo o tipo de aterrado. Foram levantados todos os indivíduos ocorrentes, entre juvenis e adultos, em 25 (vinte e cinco) parcelas de  $200\text{m}^2$  ( $10 \times 20\text{m}$ ) que foram amostradas e distribuídas da seguinte forma: 5 parcelas em aterrado fixo, 11 parcelas em aterrado flutuante imóveis e 9 parcelas em aterrado flutuante móveis (ilha).

As parcelas foram locadas para levantamento e registro das espécies, número de indivíduos, estágios sucessionais e estado de conservação.

Para cada indivíduo adulto contabilizado, foi registrado: hábito de crescimento; circunferência a altura do peito (CAP; a 1,30m do solo com fita calibrada em centímetros), em indivíduos a partir de 10cm de CAP, para posterior cálculo de área basal; altura aproximada; estágio de desenvolvimento; e observações gerais sobre as plantas e o ambiente. Para os indivíduos jovens, foi efetuada apenas a contagem para avaliação da regeneração na área amostrada.

Os dados foram processados e analisados com o uso dos programas JMP (SAS, 1995) e MATA NATIVA 2 (CIENITEC, 2006). Os índices utilizados neste estudo foram: Shannon-Weaver ( $H'$ ), Simpson (C), Pielou ( $J'$ ) e Coeficiente de Mistura de Jentsch (QM).

Para análise da estrutura horizontal foram calculados os seguintes parâmetros fitossociológicos e utilizando-se também o programa MATA NATIVA 2 (CIENITEC, 2006): Frequência, Densidade, Dominância, Índice de Valor de Importância (VI) e Índice de Valor de Cobertura (VC).

## Resultados

Nas parcelas, foram levantados 4.074 indivíduos de 18 espécies vegetais e 15 famílias ocorrentes entre juvenis e adultos (Tabela 1). No levantamento geral, as famílias mais ricas em número de indivíduos, em ordem crescente, foram: Anacardiaceae (132 indivíduos), Cecropiaceae (229 indivíduos), Myristicaceae (443 indivíduos), Araceae (827 indivíduos), ANI Castanheira do Aterrado (1.116 indivíduos) e Palmae (1.221 indivíduos).

A família Palmae teve maior representatividade, sendo a palmeira *Euterpe oleracea* Mart. espécie dominante e com maior número de indivíduos nos aterrados flutuantes, bem como nos aterrados flutuantes móveis (ilha).

Estes resultados encontrados para a quantidade de famílias e espécies se assemelham aos encontrados por Souza (2010) em fitossociologia realizada em 1 parcela nas proximidades do lago Formoso, na qual o autor levantou 339 indivíduos, enquadrados em 15 famílias e 16 espécies.

Estes dados mostram que, no geral, os aterrados se encontram em bom estado de conservação. No estudo de Souza (2010) plantas adultas foram a maioria na parcela amostrada nas proximidades do lago Formoso, com 80,23%. No entanto, na presente pesquisa, consideramos que a quantidade de indivíduos jovens ainda é representativa, mostrando que esses ambientes têm sido perturbados com queimadas e/ou desmatamentos, processos visualizados em trabalho de campo. Os resultados mostram também uma maior incidência de palmeiras e árvores nos aterrados. Perto de 1/3 das palmeiras, representadas, principalmente pela juçara, estão em regeneração, corroborando a presença dos tensores já citados na área. A mesma situação se observa para as árvores.

A Tabela 2 mostra frequências absolutas e relativas para caracteres encontrados em todas as parcelas amostradas.

Tabela 1 - Lista geral das espécies amostradas nos aterrados (fixos, flutuantes e ilhas)

Nome comum	Identidade botânica	Família	Hábito de crescimento	Número de indivíduos	(%)
Abacateiro brabo	<i>Virola surinamensis</i> (Rol.) Warb.	Myristicaceae	Árvore	443	10,87
Aninga	<i>Montrichardia arborescens</i> (L.) Shott	Araceae	Erva	817	20,05
Aninga mole	<i>Philodendron sp.</i> (martinianum Engl.)	Araceae	Erva	9	0,22
Buriti	<i>Mauritia flexuosa</i> L. f.	Palmae	Palmeira	69	1,69
Cana do brejo	<i>Costus spicatus</i> (Jacq.) Sw.	Costaceae	Erva	3	0,07
Castanheira do aterrado	*ANI Castanheira do Aterrado	*ANI castanheira do aterrado	Árvore	1.166	28,62
Chá preto	*ANI Chá Preto	*ANI chá preto	Erva	2	0,04
Cipó traquá	<i>Philodendron cordatum</i> Kunth	Araceae	Trepadeira	3	0,07
Cravo do aterrado	*ANI Cravo do Aterrado	*ANI cravo do aterrado	Árvore	8	0,19
Embaúba	<i>Cecropia pachystachia</i> Trec.	Cecropiaceae	Árvore	229	5,62
Gameleira	<i>Ficus insipida</i> Willd.	Moraceae	Árvore	6	0,14
Ingá cabeluda	<i>Inga sessilis</i> (Vell.) Mart.	Leguminosae (Mimos.)	Árvore	1	0,02
Juçara	<i>Euterpe oleracea</i> Mart.	Palmae	Palmeira	1.152	28,27
Maracujazinho	*ANI Maracujazinho	*ANI maracujazinho	Trepadeira	2	0,04
Maria mole	<i>Dendropanax sp.</i>	Araliaceae	Árvore	1	0,02
Pimenta longa	<i>Piper aduncum</i> L.	Piperaceae	Arbusto	7	0,17
Sororoca	<i>Phenakospermum guyanensis</i> Endll.	Musaceae	Erva	24	0,58
Tamanqueiro	<i>Tapirira guianensis</i> Aubl.	Anacardiaceae	Árvore	132	3,24
TOTAL	18 espécies	15 famílias		4.074	100,00

\* ANI – Ainda não identificada.

Nos aterrados fixos as espécies mais frequentes e dominantes foram a aninga (*Montrichardia arborescens* (L.) Shott) com 757 indivíduos e castanheira do aterrado (espécie ainda não identificada) com 1.147 indivíduos. A baixa diversidade de espécies nos aterrados fixos pode ser explicada pelo fato de que estes ambientes em parte do ano ficam praticamente submersos por serem apegados ao solo. Sendo assim, somente espécies com adaptações ecofisiológicas suportam meses com raízes e caules debaixo de água.

Tabela 2 - Frequências absoluta e relativa do número de indivíduos por hábito de crescimento e estágio de desenvolvimento nos aterrados (fixos, flutuantes e ilhas) amostrados

Número total (%)	Arbusto	Erva	Palmeira	Trepadeira	Árvore	Total
Adulto	6 0,15	854 20,96	831 20,40	5 0,12	1.687 41,41	3.383 83,04
Jovem	0 0,00	1 0,02	389 9,55	0 0,00	301 7,39	691 16,96
Total	6 0,15	855 20,98	1.220 29,95	5 0,12	1.988 48,80	4.074 100

A Tabela 3 mostra frequências absolutas e relativas para caracteres encontrados nas parcelas amostradas nos aterrados fixos.

Tabela 3 - Frequências absoluta e relativa do número de indivíduos por hábito de crescimento e estágio de desenvolvimento nos aterrados fixos amostrados

Número total (%)	Erva	Árvore	Total
Adulto	775 40,20	1.147 58,77	1.922 98,96
Jovem	0 0,00	20 1,04	20 1,04
Total	775 40,20	1.167 59,80	1.942 100

Os dados acima mostram que os aterrados fixos encontram-se altamente conservados, provavelmente por estas espécies dominantes não possuírem nenhum valor de uso local e pela dificuldade de acesso aos aterrados fixos.

O maior número de árvore sobre erva confirma que a castanheira do aterrado é a espécie dominante. Não foram encontrados indivíduos jovens de ervas. A maior frequência de indivíduos adultos de erva, representada por *Montrichardia arborescens* (L.) Shott, e de árvore, representada pela castanheira do aterrado, sobre indivíduos jovens destas mesmas espécies, volta a confirmar que os aterrados fixos são ambientes que não vêm sofrendo com ação antrópica e que, em sua grande dimensão, estão em alto grau de preservação, o que mantém sua estrutura e composição florística sem alterações.

Nos aterrados flutuantes imóveis foram levantadas 15 espécies. Os maiores números de indivíduos foram encontrados, em ordem crescente, para as seguintes espécies: tamanqueiro (*Tapirira guianensis* Aubl.) (17), sororoca (*Phenakospermum guyanensis* Endll.) (24), aninga (*Montrichardia arborescens* (L.) Shott) (39), buriti (*Mauritia flexuosa* L. f.) (56), embaúba (*Cecropia pachystachia* Trec.) (146), abacateiro brabo (*Virola surinamensis* (Rol.) Warb.) (218) e juçara (*Euterpe oleracea* Mart.) (905).

A Tabela 4 mostra as frequências absolutas e relativas para caracteres encontrados nas parcelas amostradas nos aterrados flutuantes imóveis.

Tabela 4 - Frequências absoluta e relativa do número de indivíduos por hábito de crescimento e estágio de desenvolvimento nos aterrados flutuantes amostrados

Número total (%)	Arbusto	Erva	Palmeira	Trepadeira	Árvore	Total
Adulto	2 0,14	72 5,06	680 47,79	1 0,07	274 19,26	1.029 72,31
Jovem	0 0,00	1 0,07	281 19,75	0 0,00	112 7,87	394 27,69
Total	2 0,14	73 5,13	961 67,53	1 0,07	386 27,13	1.423 100

As frequências absoluta e relativa do número de indivíduos mostra que estes ambientes são, em parte, conservados e têm baixa taxa de regeneração, pelo maior número de adultos sobre jovens. As frequências absoluta e relativa do número de indivíduos amostrados nos aterrados flutuantes imóveis por hábito de crescimento ratifica a importância de *Euterpe oleracea* Mart. e das árvores de *Virola surinamensis* (Rol.) Warb.

Nos aterrados flutuantes móveis (ilha) foram levantadas 13 espécies, sendo que os maiores números de indivíduos foram encontrados, em ordem crescente, para: embaúba (*Cecropia pachystachia* Trec.) (83), tamanqueiro (*Tapirira guianensis* Aubl.) (115), abacateiro brabo (*Virola surinamensis* (Rol.) Warb.) (224) e juçara (*Euterpe oleracea* Mart.) (247). A juçara é a espécie mais frequente nos aterrados flutuantes imóveis, bem como nos móveis (ilha), que são pedaços de aterrados flutuantes maiores.

Nos dois tipos de aterrados flutuantes, observamos a presença de embaúba, que é uma espécie típica de ambientes que sofreram algum tipo de perturbação. Embora, esta espécie esteja presente, os aterrados flutuantes apresentam baixa regeneração pelo maior número de indivíduos adultos.

A Tabela 5 mostra as frequências absolutas e relativas para caracteres encontrados nas parcelas amostradas nos Aterrados Flutuantes tipo “ilha”.

Tabela 5 - Frequências absoluta e relativa do número de indivíduos por hábito de crescimento e estágio de desenvolvimento nos aterrados flutuantes (ilhas) amostrados

Número total (%)	Arbusto	Erva	Palmeira	Trepadeira	Árvore	Total
Adulto	4 0,55	7 0,97	151 20,89	4 0,55	280 38,73	446 61,69
Jovem	0 0,00	0 0,00	108 14,94	0 0,00	169 23,37	277 38,31
Total	4 0,55	7 0,97	259 35,82	4 0,55	449 62,10	723 100

Neste tipo de aterrado (ilha), a disparidade entre o número de indivíduos adultos e jovens não é tão grande como nos aterrados fixos e nos flutuantes imóveis, sinalizando que sofrem perturbação ao se desapegarem dos Aterrados maiores com a morte de alguns indivíduos e, assim, buscando a estabilidade pela regeneração.

A Tabela 5 mostra um maior número de árvores sobre o número de palmeiras, situação inversa à dos aterrados flutuantes imóveis, o que provavelmente se explica por as “ilhas” serem originárias de quebras dos aterrados maiores. Sendo assim, as “ilhas” desapegadas do ambiente original sofrem perturbação, a qual irá iniciar a sucessão de algumas espécies sobre outras, em especial da árvore *Cecropia pachystachia* Trec. Além disso, com o rompimento dos aterrados, algumas palmeiras caem, como as de *Mauritia flexuosa* L. f., fazendo com que, nestes ambientes, as árvores prevaleçam sobre as palmeiras.

As espécies de maior densidade nos aterrados flutuantes imóveis foram *Euterpe oleracea* Mart. (4.113 indivíduos/ha), *Virola surinamensis* (Rol.) Warb. (990 indivíduos/ha), *Cecropia pachystachia* Trec. (663 indivíduos/ha) e *Mauritia flexuosa* L. f. (254 indivíduos/ha). No geral, a densidade foi de 6.468 indivíduos/ha, valor próximo ao encontrado por Souza (2010) em parcela feita nas proximidades do lago Formoso que foi de 6.780 indivíduos/ha, valor considerado alto quando comparado ao estudo de Silva (2008) apud Souza (2010), na Baixada Maranhense, que obteve o valor de 3.041,7 indivíduos/ha e também se comparado a outro estudo (ARAUJO et al., 2009).

Analisando as espécies amostradas nos aterrados flutuantes imóveis quanto à sua dominância relativa, se destacam *Euterpe oleracea* Mart. (45,69), *Mauritia flexuosa* L. f. (22,08), *Virola surinamensis* (Rol.) Warb. (21,79) e *Cecropia pachystachia* Trec. (6,84), mostrando que estas possuem maiores densidades, contudo em termos de área basal. Observamos que *Mauritia flexuosa* L. f. apresenta a menor densidade de indivíduos/hectare. No entanto, devido aos maiores valores de CAP, esta espécie se posiciona em segundo lugar em dominância, apesar do baixo número de indivíduos.

Os maiores valores de importância e de cobertura, em percentual, foram encontrados para *Euterpe oleracea* Mart. (42,75% e 54,64%), *Virola surinamensis* (Rol.) Warb. (18,12% e 18,55%), *Mauritia flexuosa* L. f. (13,27% e 13,01%) e *Cecropia pachystachia* Trec. (8,57% e 8,55%), mostrando que *Euterpe oleracea* Mart. possui maior importância ecológica em termos de distribuição horizontal (Tabela 6). Almeida et al. (2004) destacam que as florestas inundáveis são dominadas por poucas espécies, algumas com muitos indivíduos como o açaí, ou juçara.

As espécies de maior densidade nos aterrados flutuantes móveis (ilha) foram *Euterpe oleracea* Mart. (1.372 indivíduos/ha), *Virola surinamensis* (Rol.) Warb. (1.238 indivíduos/ha), *Tapirira guianensis* Aubl. (638 indivíduos/ha) e *Cecropia pachystachia* Trec. (461 indivíduos/ha). Os maiores valores de dominância foram encontrados para: *Virola surinamensis* (Rol.) Warb. (33,05), *Mauritia flexuosa* L. f. (21,97), *Tapirira guianensis* Aubl. (18,42) e *Euterpe oleracea* Mart. (14,13), mostrando que estas espécies possuem maiores densidades em termos de área basal. Os maiores valores de importância e de cobertura, em percentual, foram encontrados para *Virola surinamensis* (Rol.) Warb. (26,38% e 31,95%), *Euterpe oleracea* Mart. (21,18% e 24,15%), *Tapirira*

*guianensis* Aubl. (16,53% e 17,16%), *Mauritia flexuosa* L. f. (10,18% e 11,88%) e *Cecropia pachystachia* Trec. (9,74% e 8,67%), mostrando, em ordem decrescente, a importância ecológica dessas espécies em termos de distribuição horizontal (Tabela 7).

Tabela 6 - Parâmetros fitossociológicos obtidos para os aterrados flutuantes imóveis

Espécie	N	DA	DR	DoA	DoR	VC (%)	VI (%)
<i>Euterpe oleracea</i> Mart.	905	4.113	63.60	23.159	45.69	54.64	42.75
<i>Virola surinamensis</i> (Rol.) Warb.	218	990	15.32	11.045	21.79	18.55	18.12
<i>Mauritia flexuosa</i> L. f.	56	254	3.94	11.194	22.08	13.01	13.27
<i>Cecropia pachystachia</i> Trec.	146	663	10.26	3.467	6.84	8.55	8.57
<i>Montrichardia arborescens</i> (L.) Shott	39	177	2.74	0.421	0.83	1.79	3.49
<i>Philodendron</i> sp. ( <i>martinianum</i> Engl.)	4	18	0.28	0.000	0.00	0.14	2.39
<i>Tapirira guianensis</i> Aubl.	17	77	1.19	0.640	1.26	1.23	1.97
<i>Costus spicatus</i> (Jacq.) Sw.	3	13	0.21	0.000	0.00	0.11	1.79
<i>Piper aduncum</i> L.	3	13	0.21	0.000	0.00	0.11	1.79
ANI Cravo do Aterrado	3	13	0.21	0.136	0.27	0.24	1.31
ANI Chá Preto	2	9	0.14	0.000	0.00	0.07	1.20
<i>Phenakospermum guyanensis</i> Endll.	24	109	1.69	0.000	0.00	0.84	1.14
<i>Ficus insipida</i> Willd.	1	4	0.07	0.512	1.01	0.54	0.93
<i>Dendropanax</i> sp.	1	4	0.07	0.118	0.23	0.15	0.68
<i>Philodendron cordatum</i> Kunth	1	4	0.07	0.000	0.00	0.04	0.60
Total	1423	6.468	100	50.692	100	100	100

Tabela 7 - Parâmetros fitossociológicos obtidos para os aterrados flutuantes móveis (ilha)

Nome científico	N	DA	DR	DoA	DoR	VC (%)	VI (%)
<i>Virola surinamensis</i> (Rol.) Warb.	223	1.238	30.84	12.209	33.05	31.95	26.38
<i>Euterpe oleracea</i> Mart.	247	1.372	34.16	5.221	14.13	24.15	21.18
<i>Tapirira guianensis</i> Aubl.	115	638	15.91	6.803	18.42	17.16	16.53
<i>Mauritia flexuosa</i> L. f.	13	72	1.80	8.116	21.97	11.88	10.18
<i>Cecropia pachystachia</i> Trec.	83	461	11.48	2.168	5.87	8.67	9.74
<i>Ficus insipida</i> Willd.	5	27	0.69	1.020	2.76	1.73	3.41
<i>Philodendron</i> sp. ( <i>martinianum</i> Engl.)	5	27	0.69	0.000	0.00	0.35	3.06
ANI castanheira do aterrado	20	111	2.77	1.406	3.81	3.29	2.76
<i>Piper aduncum</i> L.	4	22	0.55	0.000	0.00	0.28	2.44
<i>Montrichardia arborescens</i> (L.) Shott	3	16	0.41	0.000	0.00	0.21	1.83
<i>Philodendron cordatum</i> Kunth	2	11	0.28	0.000	0.00	0.14	1.22
ANI maracujazinho	2	11	0.28	0.000	0.00	0.14	0.66
<i>Inga sessilis</i> (Vell.) Mart.	1	5	0.14	0.000	0.00	0.07	0.61
Total	723	4.016	100	36.943	100	100.00	100

Nos aterrados fixos, os maiores valores de densidade foram encontrados para a castanheira do aterrado (11.450 indivíduos/ha) e *Montrichardia arborescens* (L.) Shott (7.730 indivíduos/ha). Os altos valores de densidade encontrados para estas duas espécies mostram que estas são espécies, praticamente, únicas e dominantes neste tipo de ambiente. Os valores de dominância para estas duas espécies foram,

respectivamente: 78,42 e 21,02, também informando a densidade destas espécies em termos de área basal, o que se explica por a castanheira do aterrado ser árvore e *Montrichardia arborescens* (L.) Shott erva onde não é medida a CAP.

Os valores de importância e de cobertura, em percentual, foram, respectivamente, de 57,85% e 68,92% para a castanheira do aterrado e de 32,28% e 30,57% para *Montrichardia arborescens* (L.) Shott, mostrando que a primeira possui maior importância ecológica que aquela, em termos de distribuição horizontal. Dois indivíduos foram computados por um erro final de digitação. No entanto, isto não diminui a veracidade dos resultados (Tabela 8).

Tabela 8 - Parâmetros fitossociológicos obtidos para os aterrados fixos

Espécie	N	DA	DR	DoA	DoR	VC (%)	VI (%)
ANI castanheira do aterrado	1145	11.450	59.42	100.335	78.42	68.92	57.85
Montrichardia arborescens (L.) Shott	773	7.730	40.11	26.891	21.02	30.57	32.28
ANI cravo do aterrado	7	70	0.36	0.345	0.27	0.32	4.97
Virola surinamensis (Rol.) Warb.	1	10	0.05	0.336	0.26	0.16	2.49
Philodendron sp. (martinianum Engl.)	1	10	0.05	0.042	0.03	0.04	2.41
Total	1927	19.270	100	127.950	100	100	100

O índice de equabilidade de Pielou ( $J'$ ) pertence ao intervalo [0,1], onde 1 representa a máxima diversidade, ou seja, todas as espécies são igualmente abundantes. Em outras palavras, o número 1 significa que as espécies apresentam um número de indivíduos distribuídos de maneira uniforme por área, o que não aconteceu em nenhuma das parcelas. A equabilidade ( $J'$ ) geral foi de 0,60 indicando a baixa uniformidade de indivíduos entre as espécies.

O índice de diversidade ( $H'$ ) também foi baixo em todas as parcelas. Para as parcelas feitas nos aterrados fixos os valores foram todos menores que 1, mostrando a baixa diversidade florística nestes ambientes. Para as parcelas levantadas nos aterrados flutuantes imóveis e móveis, os valores variaram entre 0,39 e 1,57. No geral a diversidade foi de 1,72 nats/ind., que é considerada baixa quando comparada a outros estudos (GUARINO; WALTER, 2005; BATTILANI et al., 2005; DINIZ; SCUDELLER, 2005).

Kunz et al. (2008) encontraram valor de 3,17 nats/ind. em seu estudo e destacaram que este valor ainda é baixo por sua área de estudo se encontrar na floresta amazônica, na qual a diversidade é superior a 4,0. Valores semelhantes para Índice de Shannon também foram encontrados em outros estudos na Amazônia (GONÇALVES; SANTOS, 2008; FERREIRA JUNIOR et al., 2008).

Estudos indicam que valores altos de diversidade são encontrados em matas não inundáveis, o que não é o caso dos aterrados. Alguns dados mostrados por Guarino e Walter (2005) reforçam a tendência de que ambientes alagados e, especificamente, mata de galeria inundável, possuem menor diversidade do que o subtipo não inundável (TORRES et al., 1994 apud GUARINO; WALTER, 2005; TONIATO et al., 1998 apud GUARINO; WALTER, 2005; PASCHOAL; CAVASSAN, 1999 apud GUARINO; WALTER, 2005; MARQUES et al., 2003 apud GUARINO; WALTER, 2005).

Os valores dos índices de diversidade e de equabilidade encontrados nesta pesquisa se aproximam dos encontrados por Souza (2010) para parcela levantada nas proximidades do lago Formoso que foram, respectivamente, de 1,58 nats/ind. e 0,50. Baixos valores de diversidade também foram encontrados por Silva et al. (2008) em estudo na Amazônia. Os valores para o índice de diversidade podem variar em um mesmo bioma. Oliveira e Amaral (2005) encontraram alto valor de diversidade em um sub-bosque de terra firme na Amazônia Central. Altos valores também foram encontrados por Espirito-Santo et al. (2005).

Os baixos índices de diversidade e equabilidade encontrados no presente estudo podem estar relacionados a fatores físicos locais, como o pulso de inundação, restringindo a distribuição espacial de maior diversidade de espécies, bem como a processos naturais e/ou antrópicos que tornaram favoráveis algumas condições para a dominância de poucas espécies na área estudada.

Isto é confirmado pelos valores encontrados para o índice de Simpson (C), para todas as parcelas, foram menores que 1, mostrando uma maior dominância de espécie sobre a diversidade. O valor estimado de C varia de [0,1] sendo que para valores próximos de um, a diversidade é considerada maior.

Resultado semelhante para a equabilidade de Pielou foi encontrado por Pereira et al. (2007) que perceberam situação de forte concentração de duas espécies (*Inga vera* e *Salix humboldtiana*) em sua área de estudo. Esta forte dominância das duas espécies resultou no baixo valor de equabilidade: 0,45.

O Coeficiente de Mistura de Jentsch (QM) foi maior para as parcelas amostradas nos aterrados fixos, variando de 1:95,80 até 1:210,50, mostrando nesses ambientes, em média, o número de árvores de cada espécie que é encontrado no povoamento. Considerando as parcelas feitas nos aterrados flutuantes imóveis e móveis, os valores variaram de 1:5,44 até 1:57,53. No geral, o QM foi de 1:226,28. Este coeficiente dá uma ideia geral da composição florística da floresta e, dessa forma, tem-se um fator para medir a intensidade de mistura das espécies e os possíveis problemas de manejo, dadas as condições de variabilidade de espécies.

## Discussão

Os resultados obtidos neste estudo são, afora os publicados por Souza (2010) sem precedentes, fundamentais para início do processo de entendimento dos ambientes de aterrados na Baixada Maranhense, em especial do município de Penalva.

Os levantamentos florísticos se constituem na primeira etapa para pesquisas que dizem respeito aos recursos naturais, bem como para a tomada de decisão sobre uso do solo e da água.

Faz-se importante destacar a maior representatividade da família Palmae, neste estudo, sinalizando a importância dos aterrados como Áreas de Preservação Permanente, definidas pelo Código Florestal. Aliado a isso, as palmeiras *Euterpe oleracea* Mart. e *Mauritia flexuosa* L. f. são protegidas pelo Código de Proteção de

Meio Ambiente do Estado do Maranhão (Lei n. 5.405), no *Art.16, XI- preservar de modo permanente, dentre outros: a) os buritizeiros e as juçareiras*. Os buritizeiros e as juçareiras são palmeiras encontradas em matas primárias, próximo a olhos de água, nascentes, mananciais, rios, riachos, em áreas ciliares, sendo, portanto, incontestável sua proteção. À importância de preservação destas palmeiras, alia-se o fato da juçara ser fonte de renda e alimentação para as populações ribeirinhas da área de estudo.

Foram observados também tensores ambientais que, provavelmente, colocarão em risco, no médio e longo prazos, os recursos naturais que sustentam as comunidades da região. Os tensores principais incluem desmatamentos para ocupação de terras, como pastagens para pecuária; as queimadas que eliminam porções de aterrados e produzem alterações significativas no ambiente, como diminuição da profundidade do lago, e na composição florística (ARAUJO, 2011 – dados ainda não publicados).

Os dados levantados sobre as espécies vegetais, como frequência, dominância, diversidade, composição florística, valor de importância e de cobertura reforçam a importância do respeito à legislação ambiental, tanto em nível federal como estadual, para que se possa proteger os aterrados, que também são parte da Área de Proteção Ambiental da Baixada Maranhense, onde os recursos podem ser usados por populações humanas de forma sustentável, através do manejo, manutenção, utilização sustentável, restauração e recuperação do ambiente natural, de modo a produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral.

Somente a partir do conhecimento detalhado da composição florística natural de determinada área, bem como das características ecológicas das espécies será possível o sucesso de ações mitigadoras de danos causados ao ambiente (PINHEIRO et al., 2007). Desta forma, é possível também a compreensão da dinâmica do ecossistema.

Por fim, os dados aqui apresentados são também relevantes como subsídios a ações e programas que objetivem preservar, manejar ou recompor essas formações ciliares diante da grande importância ecológica, ambiental e social que possuem os aterrados.

## Referências

ALMEIDA, S. S. de; AMARAL, D. D. do.; SILVA, A. S. L. da. Análise florística e estrutura de florestas de várzea no estuário amazônico. *Acta Amazônica*, Manaus, n. 34: p. 513-524, 2004.

ARAUJO, N. A. *Relações ecológicas entre a fauna ictiológica e a vegetação ciliar da região lacustre do baixo Pindaré na Baixada Maranhense e suas implicações na sustentabilidade da pesca regional*. 2008. 121f. Dissertação (Mestrado em Sustentabilidade de Ecossistemas) - Universidade Federal do Maranhão, São Luis, 2008.

ARAUJO, R. de A.; COSTA, R. B. da.; FELFILI, J. M.; GONÇALVES, I. K.; SOUSA, R. A. T. de. M.; DORVAL, A. Florística e estrutura de fragmento florestal em área de transição na Amazônia matogrossense no município de Sinop. *Acta Amazônica*, Manaus, n. 39, p. 865-877, 2009.

- BAPTISTA, C. P. B. *O uso e a percepção ambiental de áreas úmidas por uma população ribeirinha na bacia hidrográfica do rio Taquari-Antas, Rio Grande do Sul*. 2007. 72f. Dissertação (Mestrado em Biologia) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2007.
- BARROS, A. V.; BARROS, P. L. C.; SILVA, L. C. B. Estudo da diversidade de espécies de uma floresta situada em Curuá-Una - Pará. *Revista de Ciências Agrárias*, 34, p. 49-65, 2000.
- BATTILANI, J. L.; SCREMIM-DIAS, E.; SOUZA, A. L. T. de. Fitossociologia de um trecho da mata ciliar do rio da Prata, Jardim, MS, Brasil. *Acta Botânica Brasileira*, 19: 597-608, 2005.
- BERTANI, D. F.; RODRIGUES, R. R.; BATISTA, J. L. F.; SHEPHERD, G. J. Análise temporal da heterogeneidade florística e estrutural em uma floresta ribeirinha. *Revista Brasileira de Botânica*, São Paulo, n. 24, p. 11-23, 2001.
- CIENTEC. Programa Mata Nativa - Sistema para Análise Fitossociológica E Elaboração de Inventários e Planos de Manejo de Florestas Nativas. UFES, UFV, UFRPE, 2006.
- DINIZ, K. S.; SCUDELLER, V. V. Estrutura fitossociológica de uma floresta de terra firme na Amazônia Central. In: SANTOS-SILVA, E. N.; APRILE, F. M.; SCUDELLER, V. V.; MELO, S. (Orgs.). *Diversidade biológica e sociocultural do baixo rio Negro, Amazônia Central*. Manaus: INPA, 2005. p. 155-167.
- ESPIRITO-SANTO, F. D. B.; SHIMABUKURO, Y. E.; ARAGÃO, L. E. O.; C. de.; MACHADO, E. L. M. Análise da composição florística e fitossociológica da Floresta Nacional do Tapajós com o apoio geográfico de imagens de satélites. *Acta Amazônica*, Manaus, n. 35, p. 155-173, 2005.
- FELFILL, J. M.; FAGG, C. W. Floristic composition, diversity and structure of the "cerrado" *sensu stricto* on rocky soils in northern Goiás and southern Tocantins, Brazil. *Revista Brasileira de Botânica*, São Paulo, n. 30, p. 375-385, 2007.
- FERREIRA JUNIOR, E. V.; SOARES, T. S. COSTA, M. F. F. da; SILVA, V. S. M. Composição, diversidade e similaridade florística de uma floresta tropical semidecídua submontana em Marcelândia, MT. *Acta Amazônica*, Manaus, n. 38, p. 673-679, 2008.
- GONÇALVES, F. G.; SANTOS, J. R. dos. Composição florística e estrutura de uma unidade de manejo florestal sustentável na Floresta Nacional do Tapajós, Pará. *Acta Amazônica*, Manaus, n. 38, p. 229-244, 2008.
- GUARINO, E. de. S. G.; WALTER, B. M. T. Fitossociologia de dois trechos inundáveis de matas de galeria no Distrito Federal, Brasil. *Acta Botânica Brasileira*, n. 19, p. 431-442, 2005.
- KUNZ, S. H.; IVANAUSKAS, N. M.; MARTINS, S. V.; SILVA, E.; STEFANELLO, D. Aspectos florísticos e fitossociológicos de um trecho de Floresta Estacional Perenifolia na Fazenda Trairão, Bacia do rio das Pacas, Querência-MT. *Acta Amazônica*, Manaus, n. 38, p. 245-254, 2008.
- LIMA, M. S. de; DAMASCENO-JÚNIOR, G. A.; TANAKA, M. O. Aspectos estruturais da comunidade arbórea em remanescentes de floresta estacional decidual, em Corumbá, MS, Brasil. *Revista Brasileira de Botânica*, São Paulo, n. 33, p. 437-453, 2010.

- MARINHO-FILHO, J.; GASTAL, M. L. Mamíferos das matas ciliares dos cerrados do Brasil Central. In: RODRIGUES, R. R.; LEITÃO FILHO, H. F. (Orgs.) *Matas ciliares: conservação e recuperação*. 2. ed. São Paulo: USP; FAPESP, 2001. p. 209-221.
- MILLIKEN, W. Structure and composition of one hectare of Central Amazon terra firme Forest. *Biotropica*, 30, p. 27-38, 1998.
- OLIVEIRA-FILHO, A. T. Estudos ecológicos da vegetação como subsídios para programas de revegetação com espécies nativas: uma proposta metodológica. *Revista Cerne*, Lavras (MG), v. 1, p. 64-72, 1994.
- OLIVEIRA, A. N. de; AMARAL, I. L. do. Aspectos florísticos e ecológicos de um sub-bosque de terra firme na Amazônia Central, Amazonas, Brasil. *Acta Amazônica*, Manaus, n. 35, p. 1-16, 2005.
- \_\_\_\_\_. Florística e fitossociologia de uma floresta de vertente na Amazônia Central, Amazonas, Brasil. *Acta Amazonica*, Manaus, n. 34, p. 21-34, 2004.
- PEREIRA, Z. V.; SCIAMARELLI, A.; GOMES, C. F.; LOBTCHENKO, G.; GOMES, M. E. S. Estrutura fitossociológica do estrato arbustivo-arbóreo de um fragmento de floresta estacional semidecídua, no município de Dourados, MS. *Revista Brasileira de Biociências*, 5, p. 72-74, 2007.
- PINHEIRO, K. A. O.; CARVALHO, J. O. P. de.; QUANZ, B.; FRANCEZ, L. M. de. B.; SCHWARTZ, G. Fitossociologia de uma área de preservação permanente o leste da Amazônia: indicações de espécies para recuperação de áreas alteradas. *Revista Floresta*, Curitiba, n. 37, n. 2, p. 175-187, 2007.
- RAMSAR, 1971. Disponível em: <http://www.ramsar.org>. Acesso em: 22 ago. 2010.
- RODRIGUES, R. R. Uma discussão nomenclatural das formações ciliares. In: RODRIGUES, R. R.; LEITÃO FILHO, H. F. (Eds.) *Matas ciliares: conservação e recuperação*. 2. ed. São Paulo: USP; FAPESP, 2001. p. 91-100.
- ROTH, P. G.; SCOTT, D. A. A avifauna da Baixada Maranhense. In: BRASIL. Secretaria Especial de Meio Ambiente; Internacional Waterfowl Research Bureau-IWRB; Companhia Vale do Rio Doce. *Desenvolvimento econômico-impacto ambiental em áreas de trópico úmido brasileiro: a experiência CVRD*. 1987. p. 117-128. Anais. Rio de Janeiro, 1987.
- SANCHEZ, M.; PEDRONI, F.; LEITÃO-FILHO, H. F.; CESAR, O. Composição florística de um trecho de floresta ripária na Mata Atlântica em Picinguaba, Ubatuba, SP. *Revista Brasileira de Botânica*, São Paulo, n. 22, p. 31-42, 1999.
- SAS INSTITUTE. JMP Statistics and Graphics Guide, Version 3.2.6. (computer software and manual). Cary, North Carolina, 1995.
- SILVA, K. E. da.; MATOS, F. D. de. A.; FERREIRA, M. M. Composição florística e fitossociologia de espécies arbóreas do Parque Fenológico da Embrapa Amazônia Ocidental. *Acta Amazônica*, Manaus, n. 38, p. 213-222, 2008.
- SOUZA, M. O. de. *Sustentabilidade das formas de uso e manejo de matas ciliares na área lacustre de Penalva, Baixada Maranhense*. 2010. 107f. Dissertação (Mestrado em Sustentabilidade de Ecossistemas) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2010.

# Sistemas sociais e uso dos recursos naturais em uma comunidade agrária do Nordeste Paraense, Amazônia Oriental<sup>1</sup>

Luiz Cláudio Moreira Melo Júnior<sup>2</sup>

Luís Eduardo Aragón Vaca<sup>3</sup>

Manoel Malheiros Tourinho<sup>4</sup>

## Introdução

O presente artigo trata das relações entre comunidade agrária e recursos naturais na comunidade de São Luís do Caripi, município de Igarapé-Açu, estado do Pará. Pretende-se identificar os impactos de natureza física, química e biológica nos ecossistemas, decorrentes da ação social dos atores, cujas decisões são corroboradas ou não pelos múltiplos elementos e processos presentes nos sistemas sociais comunitários, tais como o familiar, o de produção, o religioso, o educacional, o político e o de saúde.

O objetivo é conhecer as relações entre os sistemas sociais comunitários e o uso dos recursos naturais, assim como as estruturas e os processos sociais decorrentes dessas relações. Trata-se de conhecer, em nível local, qual o estado atual de uso dos recursos naturais (água, solos, floresta e fauna), quanto ao nível de conservação e degradação existente; e por outro lado, quais os processos sociais que a partir dos componentes dos sistemas sociais (subsistemas de educação, saúde, familiar, político-comunitário e religioso) são operados em direção ao uso dos recursos.

A origem de São Luís do Caripi está ligada ao projeto de colonização da região Bragantina, iniciado no final do século XIX, no qual foram criados vários núcleos agrícolas, no trecho entre Bragança e Belém, com o objetivo de abastecer o estado do Pará (SANTOS, 1980). No entanto, se a proposta inicial de criação do núcleo de São Luís, que data de 1903, representava uma proposta clara de socialização da posse da terra, com a demarcação e distribuição entre famílias de imigrantes nordestinos de 1.000 lotes de terra medindo 100 ha cada um (MUNIZ, 1916), o que observamos com o decorrer do tempo foi um processo inverso de concentração da posse da terra, de

---

1. Este texto apresenta parte dos resultados da dissertação de mestrado do primeiro autor, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA).

2. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento (NAEA/UFPA) e doutorando em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (CDS/UnB). É bolsista do CNPq. E-mail: luiz.mmelo@hotmail.com

3. Doutor em Geografia pela Michigan State University (EUA) e professor do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). E-mail: aragon\_anae@ufpa.br

4. Doutor em Sociologia Rural pela University of Wisconsin, Madison (EUA) e professor emérito da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA). E-mail: paratourinho@gmail.com

tal forma que, atualmente, 3 agentes privados concentram mais de 80% da superfície territorial da comunidade. Ademais, a comunidade assiste um crescente desmatamento para a formação de pastos e o avanço da monocultura do dendê.

Daí a importância de identificarmos a percepção dos moradores e dos integrantes dos sistemas sociais comunitários de São Luís do Caripi em relação aos problemas sociais e ambientais da comunidade: a) Estão os moradores percebendo esses problemas? b) Estão as instituições sociais percebendo esses problemas? Com o escopo de refletir sobre estas questões norteadoras, o artigo está estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira apresenta a zona de estudo e as ferramentas metodológicas utilizadas no trabalho. A segunda e a terceira abordam a percepção dos moradores e dos integrantes dos sistemas sociais comunitários sobre as questões sociais e ambientais da comunidade.

## **Metodologia e zona de estudo**

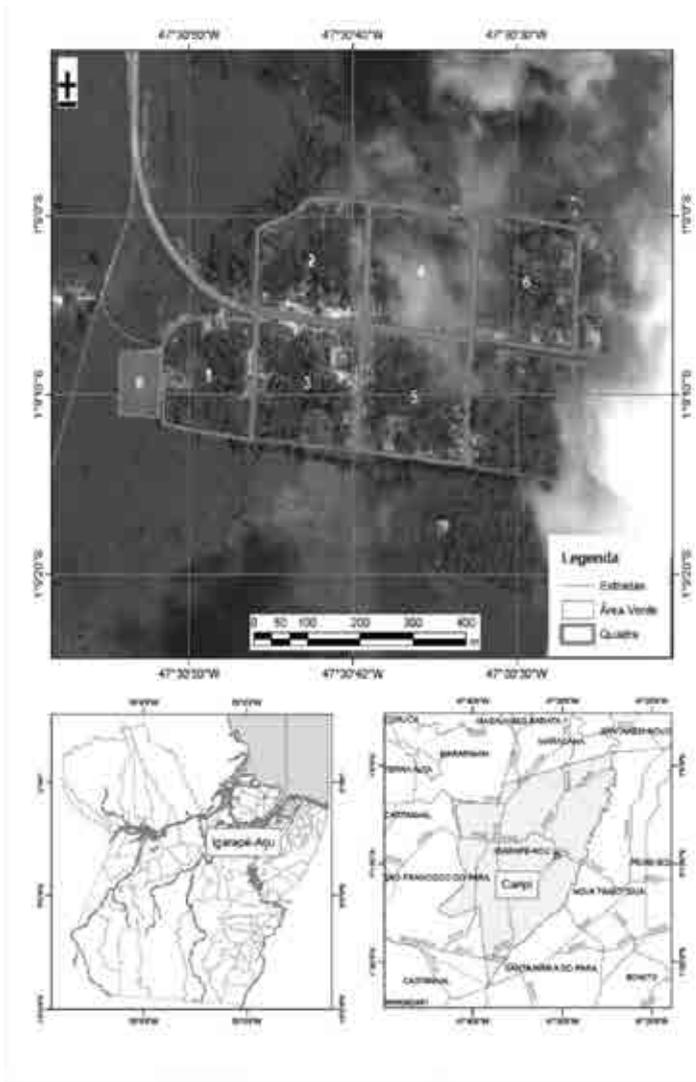
O município de Igarapé-Açu é composto por dois distritos: o distrito Sede e o Distrito de São Luís do Caripi. Em 2010, a população do município era de 35.887 habitantes (IBGE, 2010), localizados a 107 km da capital Belém. O município pertence à Mesorregião do Nordeste Paraense e à Microrregião Bragantina. O distrito de São Luís (Mapa 1) está localizado a cerca de 130 km da capital e compõe, juntamente com a Sede, a área territorial de Igarapé-Açu, com 797 km<sup>2</sup> (ROCHA, 2007). Além da Vila (sede) de São Luís, mais sete povoados compõem o distrito de São Luís do Caripi, a saber: São Brás, Livramento, Travessa do Norte, Paraíso, Travessa São Luís, Travessa do Km 16 e Travessa de São Matias.

Para tratarmos das relações entre os sistemas sociais comunitários e o uso dos recursos naturais em São Luís do Caripi, um primeiro aspecto que chama a atenção remonta à própria história da Vila, na medida em que a proposta inicial de sua criação, que data de 1903, representava uma proposta clara de socialização da posse da terra, com os lotes de terra distribuídos inicialmente apenas para imigrantes nordestinos. Em sua proposta inicial, por ocasião de sua criação, o núcleo agrícola de São Luís foi dividido em 1.000 lotes de terra, medindo 100 ha cada um (Mapa 2), conforme Muniz (1916). Entretanto, o que observamos com o decorrer do tempo foi um processo inverso de concentração da posse da terra, de tal forma que, atualmente, 3 agentes privados concentram mais de 80% da superfície territorial da comunidade.

Na Fotografia 1, observamos diferentes formas de uso e apropriação dos recursos naturais em São Luís do Caripi, que refletem quatro formas de uso da terra na comunidade: uma área com pasto, uma área com dendê, uma área de produção familiar e outra com um remanescente florestal. Essas diferentes formas de uso da terra nos ajudam a mostrar o atual estado de uso dos recursos naturais na comunidade, que hoje assiste a um avanço crescente do desmatamento para a formação de pastos e áreas de monocultivos, como aquelas destinadas à produção de dendê, de tal forma que as áreas com capoeira ou remanescentes florestais são cada vez mais escassas na Vila.

Assim, diante da concentração da posse da terra, do desmatamento para formação de pastos e do avanço da monocultura do dendê, buscou-se identificar a percepção dos moradores e dos integrantes dos sistemas sociais religioso, educacional, político-comunitário, de saúde e de lazer sobre as questões sociais e ambientais da comunidade. Para tanto, fez-se um levantamento dos principais problemas e questões ambientais e sociais da comunidade, reproduzidos no Quadro 1.

Mapa 1 - Localização da Vila de São Luís do Caripi, município de Igarapé-Açu, estado do Pará



Fonte: Elaborado pela equipe de estudantes do Doutorado em Agroecossistemas da UFRA/EMBRAPA, 2010

Quadro 1 - Principais problemas ambientais e sociais identificados na comunidade de São Luís do Caripi, município de Igarapé-Açu, estado do Pará

01	Efeito da remoção da vegetação natural sobre a fertilidade do solo;
02	Efeito do fogo sobre a erosão dos solos;
03	Efeitos da queima das matas ciliares naturais sobre o solo e a vegetação;
04	Desmatamento para formação de pastos e o abandono dessas áreas. Com a falta de manejo, logo começa a erosão;
05	Desmatamento da mata ciliar para a constituição de áreas de lazer;
06	Coleta de lixo;
07	Proteção das nascentes;
08	Tensões e conflitos pelo uso da terra;
09	Desigualdades sociais decorrentes da enorme disparidade na distribuição da terra (3 agentes privados concentram mais de 80% das terras no Caripi hoje);
10	Poluição por meio da remoção ou adição de substâncias e resíduos de consumo humano nos mananciais de água e solo, degradando as características físico-químicas do ecossistema;
11	Aceleração do processo erosivo do solo pela ação das queimadas;
12	Decréscimo da qualidade da água dos rios que cortam o distrito e seus afluentes;
13	Desaparecimento de 39 igarapés;
14	Doenças como malária e picadas de animais peçonhentos foram relacionadas ao desmatamento;
15	Efeito do desmatamento sobre o aumento da temperatura e na diminuição do volume de água;
16	Efeito do desmatamento na redução da fauna local;
17	Poluição e assoreamento dos igarapés;
18	Maceração da mandioca nos igarapés.

Fonte: Elaboração própria (2011)

A partir dessas questões e problemas ambientais e sociais da Vila de São Luís, podemos lançar as seguintes indagações:

- a) Estão os moradores e agricultores da Vila percebendo esses problemas?
- b) Estão as instituições sociais percebendo esses problemas?

Com o intuito de identificarmos a percepção dos moradores e agricultores da Vila de São Luís sobre os problemas ambientais e sociais da comunidade, uma série de perguntas foram dirigidas aos moradores e agricultores entrevistados. Além de captar a percepção dos moradores sobre os problemas supramencionados, objetivou-se também catalogar indicadores vivenciais dos entrevistados acerca de cada problema ambiental indagado, daí que após cada pergunta do tipo “Existe muito desmatamento na Vila?”, outra pergunta do tipo “Como o (a) senhor (a) sabe disso?” era feita. Após as entrevistas, buscava-se fazer o registro fotográfico dos impactos (caso existissem) observados nas áreas, tais como assoreamento, pasto mal manejado, desmatamento de mata ciliar, entre outros. No Quadro 2, observamos as prin-

cipais perguntas feitas aos entrevistados com o intuito de captar a percepção dos mesmos sobre os problemas ambientais da comunidade.

Quadro 2 - Perguntas feitas aos moradores e agricultores entrevistados sobre os problemas ambientais da comunidade durante trabalho de campo em São Luís do Caripi

01	A remoção da mata tem efeito sobre o solo? Como o (a) senhor (a) sabe disso?
02	O fogo tem efeito sobre o solo? Como o (a) senhor (a) sabe disso?
03	O desmatamento das matas ao redor dos igarapés tem efeito sobre os igarapés? Como o (a) senhor (a) sabe disso?
04	O desmatamento tem efeito sobre o aumento da temperatura? Hoje é mais quente em São Luís do que antes?
05	O desmatamento tem efeito sobre a redução da fauna local? Como o (a) senhor (a) sabe disso?
06	Tem ocorrido muito desmatamento na Vila?
07	Esse desmatamento tem efeito sobre a saúde das pessoas? Como o (a) senhor (a) sabe disso?
08	Como é feita a coleta e destinação do lixo na Vila?

Fonte: Elaboração própria (2011)

Buscou-se entrevistar atores-chave, tais como os moradores mais antigos da Vila e pessoas diretamente ligadas aos sistemas sociais (escolas, igrejas, posto de saúde, associações comunitárias e clubes de lazer) da comunidade. As entrevistas foram feitas nos meses de janeiro e novembro de 2011. No total, foram entrevistados 18 moradores, entre comerciantes, agricultores e aposentados; 4 instituições religiosas; 2 escolas; 2 associações comunitárias e 2 clubes de lazer.

## As questões sociais e ambientais da vila na visão dos seus moradores

Quando perguntados sobre o efeito da remoção da mata sobre o solo, os entrevistados foram unânimes em afirmar que a retirada da mata tem efeito negativo sobre o solo, dando como explicação para isso o fato de que “a terra fica lavada”<sup>5</sup>, pois “a chuva lava o solo”<sup>6</sup>, sendo comum que logo surjam processos erosivos no solo. Em relação ao efeito do fogo sobre o solo, obtivemos respostas diferentes. Para uns, “o fogo acaba com a natureza, com as plantas e seca o igarapé”<sup>7</sup>, isso porque “o fogo ofende muito o solo. Mata raiz, mata tudo”<sup>8</sup>. Além disso, na visão de um dos entrevistados “o fogo mata os micronutrientes do solo. A cinza que fica logo se perde e mata muitas espécies de vegetação nativa”<sup>9</sup>, enquanto que para outros, o fogo tem efeito positivo

5. Trecho da entrevista realizada com o Sr. L. da M. F., em 12.11.2011 na comunidade de São Brás, Distrito de São Luís do Caripi, Igarapé-Açu-PA.

6. Trecho da entrevista realizada com o Sr. F. P., em 13.11.2011 na comunidade do Livramento, Distrito de São Luís do Caripi, Igarapé-Açu-PA.

7. Trecho da entrevista realizada com a Sra. J. F. M., em 14.11.2011 na Vila de São Luís do Caripi, Igarapé-Açu-PA.

8. Trecho da entrevista realizada com o Sr. N. L. da C., em 15.11.2011 na Vila de São Luís do Caripi, Igarapé-Açu-PA.

9. Trecho da entrevista realizada com o Sr. S. de S. F., em 12.11.2011 na Vila de São Luís do Caripi, Igarapé-Açu-PA.

sobre o solo, “porque pra plantar, queimando ela fica melhor, não dá problemas”<sup>10</sup>. “Com o milho, por exemplo, com a queimada, a espiga dá maior, já sem a queimada, ele se desenvolve devagar”<sup>11</sup>. O uso do fogo no preparo da área para plantio, principalmente de culturas alimentares como o milho e a mandioca (Fotografia 2), é uma prática muito comum não apenas em São Luís, mas em toda a região Bragantina.

Quando indagados sobre o efeito do desmatamento da mata ciliar sobre os igarapés, 100% dos entrevistados afirmaram que a retirada das matas ao redor dos igarapés prejudica os mesmos, “porque acaba o igarapé”<sup>12</sup>. “Tem um fazendeiro aqui que derruba as matas e coloca o gado. No inverno vem a terra toda e diminui o igarapé”<sup>13</sup>. Segundo relatos dos moradores, já se registrou o desaparecimento de 39 igarapés na Vila de São Luís nos últimos anos, em virtude principalmente do avanço no desmatamento para a formação de pastos. Um grupo de moradores chegou a constituir, inclusive, um grupo ecológico de defesa dos igarapés da Vila, especialmente do “Igarapé do Um”, que é um dos principais balneários e opções de lazer dos moradores da Vila.

Com relação ao efeito do desmatamento sobre o aumento da temperatura em São Luís do Caripi, os moradores entrevistados foram unânimes em afirmar que “em São Luís está mais quente sim. Mas isso é um consenso geral: o desmatamento leva ao aumento da temperatura”<sup>14</sup>. Outro interlocutor afirmou que “Quando chegamos aqui, tínhamos que dormir com cobertor, pijamas. Hoje, usamos ventilador e janelas abertas com tela”<sup>15</sup>. Ainda em relação ao aumento da temperatura em São Luís, uma moradora afirmou o seguinte: “Aqui era muito bom, ventilado, era um ar tão grande. Agora, esse ventinho aí não é nada. Tá cada vez mais quente”<sup>16</sup>. Outro morador destacou que em São Luís “não chove desde finados. Tá quente, muito quente. Eu tava ali deitado a tempo de morrer sufocado e vim pra cá pegar um ar”<sup>17</sup>. Quando perguntado sobre quando teria começado ou se agravado esse problema, o mesmo interlocutor completou: “De 60 anos pra cá piorou demais. Entrar numa fazenda é como entrar dentro de um forno”<sup>18</sup>. É interessante observar a relação que se pode

---

10. Trecho da entrevista realizada com o Sr. R., em 12.11.2011 na comunidade de São Brás, Distrito de São Luís do Caripi, Igarapé-Açu-PA.

11. Trecho da entrevista realizada com o Sr. J. M. de S. C., em 14.11.2011 na Travessa do Norte, Distrito de São Luís do Caripi, Igarapé-Açu-PA.

12. Trecho da entrevista realizada com o Sr. C. J. em 14.11.2011 na Travessa do 8/Uriboça, Distrito de São Luís do Caripi, Igarapé-Açu-PA.

13. Trecho da entrevista realizada com o Sr. J. M. de S. C. em 14.11.2011 na Travessa do Norte, Distrito de São Luís do Caripi, Igarapé-Açu-PA.

14. Trecho da entrevista realizada com o Sr. S. de S. F., em 12.11.2011 na Vila de São Luís do Caripi, Igarapé-Açu-PA.

15. Trecho da entrevista realizada com o Sr. F. P., em 13.11.2011 na comunidade do Livramento, distrito de São Luís do Caripi, Igarapé-Açu-PA.

16. Trecho da entrevista realizada com a Sra. M. N. e S., em 15.11.2011 na Vila de São Luís do Caripi, Igarapé-Açu-PA.

17. Trecho da entrevista realizada com o Sr. N. L. da C., em 15.11.2011 na Vila de São Luís do Caripi, Igarapé-Açu-PA.

18. Trecho da entrevista realizada com o Sr. N. L. da C., em 15.11.2011 na Vila de São Luís do Caripi, Igarapé-Açu-PA.

estabelecer a partir da fala desse morador, quando o mesmo afirma que nos últimos 60 anos esse problema da elevação da temperatura teria se agravado, o que coincide com os últimos 15 anos de funcionamento da Estrada de Ferro Belém-Bragança e início do processo de consolidação da malha rodoviária como eixo de integração entre os municípios do Nordeste Paraense, o que certamente teve implicações sobre as formas de uso e apropriação da terra na região.

O efeito do desmatamento sobre a redução da fauna local também foi um consenso entre os moradores e agricultores entrevistados, que afirmaram que com o desmatamento na Vila, “diminuiu muito os animais. Aqui dava veado, paca, tatu, catitu. Até os pássaros sumiram”<sup>19</sup>, isso porque “sem as áreas de mata, os animais não vão ter mais onde se refugiar”<sup>20</sup>. Sobre o efeito do desmatamento sobre a saúde das pessoas, uma interlocutora afirmou que “com essa quentura toda já aconteceram muitas coisas: crianças baixam hospital, é tosse, gripe, muitas crianças com pneumonia...”<sup>21</sup>.

A coleta de lixo na Vila, por sua vez, hoje é realizada uma vez por semana, mas é um problema que, segundo os moradores, foi solucionado recentemente, pois até bem pouco tempo atrás o lixo não era coletado na Vila. A coleta é feita por um caminhão da Prefeitura Municipal de Igarapé-Açu, mas os moradores não souberam informar o destino dado ao lixo coletado.

No que se refere ao desmatamento na Vila e ao problema da concentração da posse da terra e as desigualdades sociais decorrentes dessa enorme disparidade na distribuição da terra (3 agentes privados concentram mais de 80% das terras no Caripi, hoje), o depoimento, a seguir, de um dos moradores entrevistados, tem muito a nos dizer a respeito: “A maior parte da terra está nas mãos do senhor rico, que só faz derrubar pra fazer pasto. O pessoal pobre é que preserva mais, limpa os igarapés. O rico não quer saber disso”<sup>22</sup>. Por outro lado, as categorias sociais usadas pelos moradores para se referir aos 3 agentes privados que concentram a maior parte das terras em São Luís, hoje, quais sejam: “o japonês”; “o mineiro” e “o italiano”, revelam um quadro de expulsão da agricultura familiar e atração de capitalistas agrários. Nos trabalhos de campo, constatamos que os agentes de degradação ambiental na Vila de São Luís se referem não aos agricultores familiares, mas aos agentes privados que concentram mais de 80% das terras hoje na Vila.

Nesse sentido, já temos aqui uma evidência: a gestão dos recursos naturais parece ser mais sustentável quando feita pelas comunidades rurais do que quando realizada por agentes privados e pelo próprio Estado, o que entra em consonância com as teses de autores como Maués (2000), Leff (2001; 2003), Ostrom (2002), Sayago,

---

19. Trecho da entrevista realizada com o Sr. N. L. da C., em 15.11.2011 na Vila de São Luís do Caripi, Igarapé-Açu-PA.

20. Trecho da entrevista realizada com o Sr. S. de S. F., em 12.11.2011 na Vila de São Luís do Caripi, Igarapé-Açu-PA.

21. Trecho da entrevista realizada com a Sra. M. N. e S., em 15.11.2011 na Vila de São Luís do Caripi, Igarapé-Açu-PA.

22. Trecho da entrevista realizada com o Sr. L. da M. F., em 12.11.2011 na comunidade de São Brás, distrito de São Luís do Caripi, Igarapé-Açu-PA.

Tourrand e Bursztyn (2004) e Castro (2004). Partilhamos da visão de Leff (2001), por exemplo, que defende que isso ocorre porque a chamada “racionalidade econômica” se caracteriza pelo desajuste entre formas e ritmos de extração, exploração e transformação dos recursos naturais e as condições ecológicas para sua conservação, regeneração e aproveitamento sustentável. Essa “racionalidade econômica” estaria associada a padrões tecnológicos que tendem a uniformizar os cultivos e a reduzir a biodiversidade, levando à transformação de ecossistemas complexos em pastagens ou em campos de monocultura (de dendê, no caso de São Luís do Caripi), o que conduz a uma superexploração do solo, com a produtividade declinando rapidamente.

Em suma, essa “racionalidade econômica”, que se baseia na maximização do lucro ou dos excedentes econômicos, em curto prazo, gera uma crescente pressão sobre os recursos naturais. Em contraposição a essa “racionalidade econômica”, Leff (2001) propõe uma “racionalidade ambiental” capaz de integrar ao conceito de produção os processos ecológicos e culturais que lhe servem de suporte e a valorização dos saberes e valores culturais das comunidades rurais com vistas à autogestão de seus recursos produtivos. Essa “racionalidade ambiental” se orientaria por critérios de uma “produtividade ecotecnológica” que leve em conta o potencial produtivo dos ecossistemas, que depende de sua produtividade primária, sua capacidade de carga e condições de resiliência.

No caso em tela, que envolve a Vila de São Luís do Caripi, partilhamos da visão de que se queremos pensar rumo a essa “racionalidade ambiental” fundada em critérios de uma “produtividade ecotecnológica”, tal perspectiva perpassa necessariamente pelo engajamento, nesse sentido, dos sistemas sociais comunitários, daí a importância de resgatarmos a história dos sistemas sociais da Vila, tendo em vista o que Loomis (1960), por exemplo, nos coloca, qual seja, ver a comunidade como um sistema formado por subsistemas, tais como o religioso, o educacional, o político, o de saúde e do lazer, e de que forma eles estão operando em relação aos problemas ambientais e sociais da comunidade, questões essas que iremos abordar a partir de agora.

## **História dos sistemas sociais comunitários de São Luís do Caripi e atuação nas questões sociais e ambientais da comunidade**

### *a) O subsistema religioso*

O subsistema religioso de São Luís do Caripi é representado por quatro igrejas, sendo uma católica e três evangélicas (Tabela 1).

A Igreja Católica é a mais antiga dentre as igrejas da Vila de São Luís. A origem da Igreja de São Luís de Gonzaga se confunde com a própria origem de São Luís do Caripi, pois assim que a Vila, que já é centenária, foi fundada, a Igreja também teria surgido.

Segundo um dos catequistas da Igreja Católica, cerca de 70% dos moradores da Vila se dizem católicos, mas apenas 10% teriam uma participação mais atuante. A participação maior é de adultos e idosos. As atividades religiosas são quase que diárias:

no domingo, a cada quinze dias, é celebrada a missa pelo padre, que é o mesmo de Igarapé-Açu e é de origem italiana; no sábado são realizados os encontros de catequese com jovens e adolescentes e, durante a semana, atividades como novenas, terços e leitura da Bíblia são realizadas. Para o catequista entrevistado, a participação de fiéis é maior hoje do que antes, em virtude principalmente do “Terço dos Homens”, que já teria chegado a reunir cerca de 210 homens numa só noite. Em relação ao envolvimento da Igreja Católica com as questões sociais e ambientais da Vila, o entrevistado afirmou que a Igreja não possui programas específicos voltados para essas questões, mas que as celebrações religiosas são usadas como um espaço para informar a comunidade sobre projetos que porventura são desenvolvidos na Vila, como as ações que envolvem o Grupo Ecológico de Defesa do Igarapé do Um, e campanhas para ajudar algum morador que esteja precisando de algum tipo de auxílio.

Tabela 1 - Número de adeptos, frequência litúrgica e origem do sacerdote ou pastor das Igrejas de São Luís do Caripi

Igreja	Número de adeptos <sup>23</sup>	Frequência litúrgica	Origem do sacerdote ou pastor
Católica Apostólica Romana	1.260	Quase diária	Italiano
Assembleia de Deus	300	Diária	Paraense
Igreja do Evangelho Quadrangular	50-60	Quase diária	Paraense
Assembleia de Deus das Missões	30	Quase diária	Paraense

Fonte: Elaboração própria (2011)

A Igreja Assembleia de Deus, da Vila de São Luís, é quase centenária. Fundada em 02.06.1912, foi em São Luís que se deu a construção do segundo templo dessa religião, provavelmente entre 1913 e 1915, sendo realizada em 1921 a primeira convenção das Assembleias de Deus, também em São Luís, fato que leva seus adeptos a afirmarem que a Vila seria o berço oficial da Igreja Assembleia de Deus (ROCHA, 2007).

De acordo com o Pastor da Igreja e também morador da Vila, a Assembleia de Deus possui hoje cerca de 300 adeptos, sendo a participação maior de jovens. O Pastor responsável pela Igreja é natural de Tacioteua, município de Santa Maria do Pará, mas vive em São Luís há mais de 12 anos. A frequência litúrgica é diária, contando com atividades como a “Escola Dominical”, “Cultos de pregação da Palavra” realizados diariamente e, eventualmente, pregações nas ruas. Para o Pastor da Igreja, a participação dos fiéis é maior hoje do que antes, principalmente em função da construção de quatro novos templos da Igreja nas localidades de Travessa do Km 24, Travessa do Norte, Caripi e Km 4. Já em relação à atuação desta igreja em programas voltados para questões como educação ambiental e programas relacionados à saúde,

23. Valores estimados com base nas entrevistas realizadas com os membros e/ou responsáveis pelas instituições religiosas da comunidade.

por exemplo, o Pastor afirmou que o seu trabalho é mais voltado para a orientação dos fiéis, não existindo programas daquele tipo.

A Igreja do Evangelho Quadrangular, por sua vez, existe na Vila há mais de 7 anos. Possui atualmente entre 50 e 60 adeptos e uma frequência litúrgica quase diária, com a realização de cultos e movimentos de jovens, por exemplo. A participação maior é de jovens e adultos. O pastor é natural do Pará e, segundo a moradora e participante da Igreja que foi entrevistada, o atual Pastor expandiu a Igreja, construindo novos templos da Igreja em comunidades como o Livramento. A Igreja não possui programas que discutem as questões sociais e ambientais da Vila, mas tem projetos sociais que procuram ajudar as pessoas através da distribuição de cestas básicas, por exemplo.

A recém-criada Igreja Assembleia de Deus das Missões, fundada em maio de 2011, possui cerca de 30 adeptos e conta com uma frequência litúrgica quase diária, com a realização de atividades como cultos de louvor e adoração. A iniciativa para a criação da Igreja teria partido do atual Pastor, que é paraense, mas não reside na Vila; é morador de Santa Maria do Pará. A Igreja não possui programas voltados para discutir as questões e problemas sociais e ambientais da Vila de São Luís.

#### *b) O subsistema educacional*

Se as igrejas de São Luís não estão tão envolvidas com as questões mais sociais e ambientais da Vila, não é o que parece acontecer com as escolas. A Vila possui duas escolas: “Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio João Batista de Moura Carvalho” e “Escola Municipal Antonio José Videira”.

A escola “João Batista de Moura Carvalho” (ou “João Batista”, como é conhecida pelos moradores), foi fundada em 1948, apesar dos mais antigos afirmarem que sua fundação teria sido anterior a essa data. A escola possui, atualmente, cerca de 600 alunos. A maioria dos professores não são moradores da Vila, mas residem em localidades como Igarapé-Açu, Castanhal e Belém. Com relação à atuação da escola em programas relacionados aos problemas sociais e ambientais da Vila, a coordenadora pedagógica da instituição afirmou que a escola já esteve mais presente na busca de soluções para os problemas da comunidade. Apesar da instituição não possuir nenhum projeto de educação ambiental e iniciativas relacionadas à saúde, por exemplo, constatou-se que alguns de seus professores, principalmente os que moram na própria Vila, estão engajados na busca de soluções para as questões sociais e ambientais que ora se apresentam, como é o caso do Grupo Ecológico de Defesa dos Igarapés, especialmente o Igarapé do Um, principal balneário da Vila. Esse grupo conta com a participação ativa de dois professores da escola.

As iniciativas relacionadas à saúde, como campanhas contra a dengue e de conscientização sobre o lixo nas ruas e um projeto de implantação de árvores na Vila, já teriam sido organizadas em anos anteriores, mas em 2011 não se teve registro de nenhuma iniciativa nesse sentido. Em 2009, a escola organizou um fórum social com o tema “São Luís: protagoniza tua mudança”, por meio da organização de debates,

mesas-redondas e apresentação de demandas por parte da comunidade, alcançando-se alguns resultados concretos, como o asfaltamento da rua principal da Vila e a coleta do lixo, que até então não existia e passou a ser feita semanalmente. Por ocasião da realização do referido fórum social, os moradores da Vila chegaram, inclusive, a se deslocar até a sede municipal de Igarapé-Açu, realizando uma manifestação para apresentar suas demandas às autoridades do município.

A “Escola Municipal Antonio José Videira” foi fundada entre 1997 e 1998 e possui, atualmente, 287 alunos e 15 professores, sendo que todos os professores são moradores da própria Vila. A escola não possui projetos especificamente voltados para discutir as questões sociais e ambientais da Vila, porém, segundo a diretora dessa instituição escolar, quando algum tipo de evento dessa natureza é realizado na comunidade, a escola procura se envolver. O exemplo dado foi a “Ação Cidadania e Meio Ambiente”, organizado em 2011 pela Secretaria de Meio Ambiente do município de Igarapé-Açu e que teria contado com a participação da escola. A Diretora afirmou ainda que o envolvimento dos pais dos alunos nas atividades escolares se dá principalmente na celebração de datas comemorativas como “Dia das Mães”, “Dia dos Pais”, “Dia das Crianças”, “Dia do Professor”, “festas juninas”, entre outras.

### c) *O subsistema de saúde*

O estudo da percepção do subsistema social de saúde sobre os problemas sociais e ambientais de São Luís do Caripi foi feito a partir de entrevistas realizadas com duas profissionais diretamente ligadas à área de saúde na Vila (1 enfermeira e 1 visitadora sanitária) e também a partir das principais doenças que teriam origem na questão ambiental. A Vila possui, atualmente, um posto de saúde, atendimento médico todos os dias e odontológico três vezes por semana.

O quadro epidemiológico da Vila é representado, por sua vez, por doenças como diabetes e hipertensão nos adultos e diarreias e infecções respiratórias nas crianças. Doenças como diabetes e hipertensão foram relacionadas, pelas profissionais da saúde na Vila, com a questão da alimentação, enquanto que diarreias poderiam estar relacionadas com a qualidade da água e as infecções respiratórias com a questão do desmatamento. Ao ser indagada sobre a relação entre desmatamento e saúde dos moradores da Vila, uma interlocutora afirmou o seguinte: “Essa mudança de clima tem sim a ver com a saúde. Antes o clima era bom. Não se percebia essa elevação na temperatura. Hoje vemos muitos casos de crianças com problemas respiratórios e alergia”<sup>24</sup>. Outro problema que as profissionais da saúde relacionaram com a questão ambiental foi a dengue, especialmente na época da colheita do cupuaçu, período no qual os moradores fazem buracos para colocar lixo, o que acaba por desencadear um acúmulo de água, contribuindo para a proliferação do mosquito vetor da doença.

---

24. Trecho da entrevista realizada com a Sra. O. da S. M. na Vila de São Luís, em 16.11.2011.

*d) Os subsistemas político-comunitário e de lazer (as associações comunitárias e os clubes de lazer)*

No que se refere ao subsistema político-comunitário de São Luís do Caripi, este se encontra representado por duas associações comunitárias na Vila: a Associação dos Agricultores da Vila de São Luís (ASSAVISLU) e a Associação de Pequenos Produtores (ASSOPEP).

Fundada a 16.11.2010, a ASSAVISLU é uma associação voltada principalmente para agricultores; possui 20 associados, mas, segundo relatos de sua atual presidente, já chegou a ter 35 associados. A associação se reúne uma vez por mês, na casa de sua presidente. Para sua fundação, a associação recebeu apoio de um deputado estadual que, por meio de seu assessor, teria fundado a associação. Atualmente, a associação não possui projetos voltados para discutir os problemas sociais e ambientais da Vila.

A ASSOPEP foi fundada em 12.09.1992 e, atualmente, possui em torno de 20 membros, mas já chegou a ter 62, segundo sua ex-presidente e atual presidente de honra, que também é vereadora do município de Igarapé-Açu. A associação se reúne a cada 3 meses e já teria conseguido alguns resultados concretos para os moradores do Distrito de São Luís, como a instalação de linha telefônica na comunidade do Livramento; cursos de corte e costura e o projeto “Apoio ao Pesquisador Mirim”, em parceria com o Museu Paraense Emilio Goeldi, reunindo 25 crianças da Vila de São Luís e do Livramento.

As presidentes dessas duas associações se referem ao que elas chamam de “descrédito” do trabalho associativo em São Luís, “em função de muita falácia e pouca ação, porque se fala muito, mas se faz muito pouco”<sup>25</sup>. Com isso, “os agricultores não acreditam mais que a associação pode melhorar a vida deles, porque eles já foram muito enganados”<sup>26</sup>.

Por outro lado, se observamos um “descrédito” do trabalho associativo em São Luís, não parece acontecer o mesmo com os clubes de lazer da Vila, representados por dois clubes de futebol: o “Horizonte Futebol Clube” e o “Independente Atlético Clube”.

O “Horizonte Futebol Clube”, fundado em 10.05.1942, tem quase 70 anos de existência. Possui atualmente entre 60 e 70 membros, que se reúnem mensalmente, contando com uma participação maior de crianças e jovens. Um dos projetos organizados pelo clube é a escolinha de futebol, que reúne um total de 50 integrantes, entre crianças, adolescentes e jovens, divididos nas seguintes faixas etárias: 10-13 anos: 20 crianças; 14-17 anos: 15 adolescentes e 17-20 anos: 15 jovens. Além disso, o clube celebra datas comemorativas como o “Dia das Crianças”, realizando atividades de recreação e distribuição de brindes e brinquedos, “Dia das Mães” e “Natal”.

---

25. Trecho da entrevista realizada com a Sra. A. L., presidente de honra da ASSOPEP, em 15.11.2011 na Vila de São Luís do Caripi.

26. Trecho da entrevista realizada com a Sra. S. M. R., presidente da ASSAVISLU, em 12.11.2011 na Vila de São Luís do Caripi.

O clube organiza também a mais famosa festa da Vila de São Luís: a “Festa dos Coroas”, que já existe há mais de 20 anos e é realizada uma vez por ano sempre no terceiro sábado do mês de dezembro. Coletamos relatos de que as pessoas mais antigas da Vila, que não costumam frequentar festas, esperam o ano todo, por essa festa. Entretanto, um ponto que merece destaque é o envolvimento do “Horizonte Futebol Clube” com os problemas sociais e ambientais da Vila. Em 2007, o clube emprestou suas instalações para que São Luís sediasse o “Encontro Nacional do MST” daquele ano, contando com o apoio da “Pastoral da Juventude Rural”, ligada ao MST, à Cáritas e à Igreja Católica. Quando indagado sobre o que teria motivado o MST a ter realizado este encontro em São Luís, o presidente do clube afirmou o seguinte: “O mesmo que trouxe vocês aqui: o desaparecimento dos igarapés e a concentração das terras nas mãos de 3 pessoas: ‘o japonês’, ‘o mineiro’ e ‘o italiano’”<sup>27</sup>.

Para o entrevistado, a importância de trazer essa questão social para o Clube reside no fato de que o mesmo é feito de agricultores e moradores da Vila, daí a ideia de se trazer palestras de cunho mais social para as atividades desenvolvidas, aproximando os seus membros dos problemas sociais da comunidade. Além disso, atualmente estaria sendo encaminhada a criação de uma associação de moradores de São Luís do Caripi atrelada ao Clube. A ideia é que o Clube, atrelado a essa associação, teria a chance de atuar ainda mais nas questões sociais e ambientais da Vila. Ao fazer um balanço das ações operadas na Vila, até o momento, em relação aos problemas sociais e ambientais da comunidade, considerando a atuação dos sistemas sociais comunitários como um todo, o presidente do Clube afirmou o seguinte:

Acho que nossas ações na prática não deram em nada, a não ser para criar consciência nas pessoas sobre esses problemas. Hoje na Igreja, quando a gente pega o microfone para falar sobre as ações do nosso grupo ecológico no Igarapé do Um, por exemplo, todo mundo fica atento para ouvir e saber o que está acontecendo, porque despertou essa consciência neles. Mas na prática tudo continua como está, o japonês continua desmatando para formar pasto, por isso acho que nossas ações não deram em nada<sup>28</sup>.

O que é importante ser destacado aqui é a atuação importante desse clube de lazer que, apesar de ser um clube de futebol, apresenta um engajamento forte nas questões sociais e ambientais da Vila. Já o “Independente Atlético Clube” não parece ter uma participação tão atuante assim nos problemas sociais e ambientais da Vila, ainda que realize festas, como a festa do sábado de aleluia e a festa no mês de setembro que comemora a fundação do clube, criado em 07.09.1970, visando angariar recursos que são usados para ajudar alguém que, eventualmente, esteja precisando de algum

---

27. Trecho da entrevista realizada com o Sr. O. L. T., presidente do “Horizonte Futebol Clube”, em 14.11.2011 na Vila de São Luís do Caripi.

28. Trecho da entrevista realizada com o Sr. O. L. T. na Vila de São Luís do Caripi, em 14.11.2011.

tipo de ajuda na Vila. Os membros se reúnem principalmente aos fins de semana, para a prática do futebol no campo do clube. Atualmente, o clube está com o projeto de tentar implantar a categoria “sub-17”, com o objetivo de atrair uma participação maior de jovens e adolescentes para o clube.

## **Considerações finais**

O estudo das relações entre os sistemas sociais comunitários e o uso de recursos naturais na comunidade de São Luís do Caripi, município de Igarapé-Açu, estado do Pará, constituiu o foco central de investigação deste artigo. Pretendeu-se identificar os impactos de natureza física, química e biológica nos ecossistemas, decorrentes da ação social dos atores e em que medida os moradores e os integrantes dos sistemas sociais comunitários, tais como o religioso, o educacional, o político-comunitário, o de lazer e o de saúde estão percebendo as questões sociais e ambientais da comunidade.

Os impactos de natureza física podem ser visualizados na degradação dos solos de São Luís, especialmente em função do desmatamento para formação de pastos e o posterior abandono e falta de manejo nessas áreas, que têm como consequência a erosão dos solos. Os impactos de natureza química, por sua vez, podem ser verificados nos recursos aquáticos, que já estão demonstrando o efeito da ação antrópica, como se observa no teor de matéria orgânica encontrado nos corpos aquáticos da Vila. Já os impactos de natureza biológica se fazem sentir no efeito do desmatamento sobre a redução da fauna local. Assim, diante do quadro atual de uso dos recursos naturais de São Luís, a lógica deveria ser a recomposição florística para resgatar os ciclos biológicos do solo, permitir a recomposição da fauna local e recuperar a qualidade e a quantidade dos corpos d’água, tendo em vista características como a turbidez, a acidez e a presença de Carbono na água.

Constatou-se que os moradores estão percebendo os problemas sociais e ambientais da comunidade, mas não estão agindo porque os sistemas sociais não estão operando nesse sentido. Ou melhor, os sistemas sociais comunitários possuem atores sociais envolvidos com as questões sociais e ambientais da localidade, mas, isolados, esses atores são impotentes de mobilizar o próprio sistema social em direção a essa tomada de consciência. Poderíamos dizer que, diante do quadro atual de esgotamento dos recursos naturais e concentração da posse da terra, os sistemas sociais da comunidade estão mais próximos de processos sociais como a acomodação e a assimilação, haja vista que os mesmos não estão operando nesse sentido, apesar dos moradores terem a percepção sobre esses problemas. A questão que se coloca, portanto, é a necessidade dos sistemas sociais comunitários se colocarem numa postura mais comunicativa ou mais atuante nas questões sociais e ambientais da comunidade.

Ademais, vale salientar que, enquanto alguns estudos caracterizam a região Bragantina como uma região na qual a concentração de terra não é tão grande quanto nas demais sub-regiões paraenses, esse estudo, ao se debruçar sobre o microcosmo

social de São Luís do Caripi, encontrou uma realidade diferente, isto é, de profunda concentração da posse da terra pela expulsão da agricultura familiar e atração de capitalistas agrários: “o japonês”, “o italiano” e “o mineiro”. O que podemos considerar um “achado” importante do trabalho, pois nos aponta a possibilidade de um “novo olhar” sobre a região Bragantina.

## Referências

- CASTRO, E. Território, biodiversidade e saberes de populações tradicionais. In: DIEGUES, A. C. *Etnoconservação: novos rumos para a conservação da natureza*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2004. p. 165-182.
- IBGE. *Censo Demográfico de 2010*. Rio de Janeiro, 2010.
- LEFF, E. Pensar a complexidade ambiental. In: \_\_\_\_\_. *A complexidade ambiental*. São Paulo: Cortez Editora, 2003. p. 15-64.
- \_\_\_\_\_. *Epistemologia ambiental*. Rio de Janeiro: Ed. Cortez, 2001.
- LOOMIS, C. *Social System*. New Jersey: D. Van Nostrand Co, 1960.
- MAUÉS, R. H. Por que uma Agenda 21 para a Amazônia? In: ARAGÓN, L. E. (Org.). *Debates sobre a Agenda Amazônia 21*. Belém: UNAMAZ, 2000. p. 31-41.
- MUNIZ, P. *Imigração e colonização: História e Estatística, 1616-1916*. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 1916.
- OSTROM, E. Reformulando los bienes comunes. In: SMITH, R. C.; PINEDO, D. *El cuidado de los bienes communes: gobierno y manejo de los lagos y bosques em la Amazônia*. Lima: IEP: Instituto del Bien Común, 2002 – (Estudios de la Sociedad Rural, 21), p. 49-77.
- ROCHA, A. E. S. da. *São Luís: a vila Caripi*. Belém: [s.n.], 2007.
- SANTOS, R. A. de O. *História Econômica da Amazônia (1800-1920)*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.
- SAYAGO, D. A. V.; TOURRAND, J. F.; BURSZTYN, M. (Org.) *Amazônia: cenas e cenários*. Brasília: UNB, 2004.

# Desenvolvimento sustentável e estratégias de uso dos recursos naturais em área de várzea no Baixo Tocantins, Amazônia<sup>1</sup>

Adebaro Alves dos Reis<sup>2</sup>  
Oriana Trindade de Almeida<sup>3</sup>

## Introdução

Em face das crises sucessivas do capitalismo nas diferentes esferas da sociedade global no âmbito econômico, social, cultural e ambiental abrem-se possibilidades para se pensar novas alternativas e estratégias de desenvolvimento sustentável. Neste contexto, o uso sustentável dos recursos naturais vem ganhando espaço e, embora seja um termo que suscita polêmica em sua utilização para pensar as estratégias de desenvolvimento sustentável em área de várzea, é importante à medida que possibilita a estruturação de ações concretas a partir das práticas de manejo florestal do açaí (*Euterpe oleracea*) e dos sistemas agroflorestais vinculadas à dinâmica local no território do Baixo Tocantins. Isto porque seus atores sociais mobilizam recursos econômicos, tecnológicos, ambientais e institucionais essenciais ao desenvolvimento sustentável da região.

No território do Baixo Tocantins, os modos de vida da população rural são complexos e as demandas são diversas, mas quando se trata da sustentabilidade econômica, social, cultural e ambiental existem soluções centradas nas relações entre homem e natureza a partir da introdução de estratégias de desenvolvimento sustentável, implementadas pelos pequenos agricultores familiares. Neste sentido, a ideia de desenvolvimento sustentável ou sustentabilidade requer um padrão de vida articulado à natureza e à dinâmica local.

O presente trabalho tem como perspectiva analisar as estratégias de desenvolvimento sustentável desenvolvidas pelos agricultores familiares residentes em áreas de várzea no território do Baixo Tocantins, onde se pode observar mudanças que vêm alterando concretamente as condições de vida da população local. Essa dinâmica instiga reflexões teóricas e empíricas com base na realidade e nas práticas dos agricultores familiares, que são sujeitos que mobilizam esse território específico. Iniciar nova frase, que tem como suporte o saber popular em interação com dife-

---

1. A pesquisa contou com apoio e fomento do IDRC, CNPq, CAPES, FAPESPA, PROEXT - MEC/SESu e IFPA Campus Castanhal.

2. Economista, Mestre em Planejamento do Desenvolvimento e Discente do Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA).

3. PhD em Ciências Sócio Ambiental e Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA).

rentes saberes locais, constituindo um conjunto de conhecimentos que são fundamentais para as práticas de desenvolvimento sustentável nesta região.

## **Desenvolvimento sustentável e o ecossistema da várzea**

### *A gênese do desenvolvimento sustentável*

No final do século XX presenciou-se o crescimento da consciência da sociedade em relação à degradação do meio ambiente decorrente do processo de desenvolvimento a partir do crescimento econômico. O aprofundamento da crise ambiental, juntamente com a reflexão sistemática sobre a influência da sociedade neste processo, conduziu a um novo conceito - o de desenvolvimento sustentável. Este conceito alcançou um destaque inusitado a partir da década de 1970, tornando-se um dos termos mais utilizados para se definir um novo paradigma de modelo de desenvolvimento (FRANK, 1967; SACHS, 1981; 1986; 1993; CAVALCANTI, 1995; BELLEN, 2004; LOWI, 2005; VEIGA, 2008).

A degradação, como sendo intimamente ligada ao crescimento do capitalismo e não a fatores naturais, possibilitou vários espaços de debates e discussões o aumento da preocupação com as relações homem e natureza. Lowi (2005) mostra que a situação ambiental mundial está em situação extrema em função que a humanidade vem estabelecendo uma relação cada vez mais predatória com a natureza em face do modelo capitalista de produção e que, por isso, a humanidade aproxima-se rapidamente de um cenário de desastre ambiental.

O uso indiscriminado dos recursos naturais e a multiplicação de acidentes e problemas ambientais, sobretudo a partir da década de 1970, compõem uma força crítica aos modelos de desenvolvimento industrial, e despertam uma nova consciência, atenta à dimensão ambiental da realidade. A crítica ao modelo dominante vem reforçar as inquietações e as manifestações dos analistas ambientais, políticos e sociais, que já denunciavam as falácias do progresso, suas irracionalidades e promessas descumpridas, seja nos países industrializados, seja nos países do dito terceiro mundo.

O paradigma do desenvolvimento sustentável surge no contexto do enfrentamento da crise ambiental, configurada na degradação sistemática de recursos naturais e nos impactos negativos desta degradação sobre a saúde humana e os demais seres vivos. O termo “desenvolvimento sustentável” foi reconhecido a partir do Relatório Brundtland, ou como ficou conhecido “Nosso Futuro Comum”, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, como um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais se harmonizem e reforçam o potencial presente e futuro, para atender as necessidades e aspirações humanas, conforme destacado no Relatório Nosso Futuro Comum (1991).

Segundo o Relatório Brundtland o desenvolvimento sustentável é definido como aquele que atende às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade de as gerações futuras também atenderem as suas, ou seja, o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades da geração presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atender às suas necessidades” (Nosso Futuro Comum/Relatório Brundtland - WCED, 1987).

A partir da década de 1970, Sachs (1986) formula os princípios básicos de uma nova perspectiva de desenvolvimento denominado de “ecodesenvolvimento”. O conceito de “ecodesenvolvimento” ou “desenvolvimento sustentável”, como sinônimos, mostra uma concepção alternativa de desenvolvimento apontando cinco dimensões interconectadas de sustentabilidade: social (voltada para a redução da pobreza e para a organização social), econômica (relativa à manutenção da capacidade produtiva dos ecossistemas), ecológica (relacionada à preservação dos recursos naturais enquanto base da biodiversidade), espacial (voltada para uma configuração rural-urbana equilibrada) e cultural (referente ao respeito pelas especificidades culturais, identidades e tradições das comunidades locais) (SACHS, 1981; 1986; 1993).

A concepção de desenvolvimento sustentável passa a considerar a possibilidade de desenvolvimento desde que sejam respeitados os limites e as restrições da natureza. Essa concepção se apoia numa visão holística da realidade que conduza a uma abordagem sistêmica. Portanto, depende fundamentalmente, do modelo organizacional da sociedade e da economia, isto é, das escolhas políticas. Segundo o autor, o desenvolvimento sustentável se dá na inserção das três dimensões (econômico, social e ambiental), cujo espaço é definido por um processo carregado de resistências, contradições e conflitos (BUARQUE, 2002).

Os problemas trazidos pelo modelo da racionalidade econômica com base no crescimento com progresso fizeram com que surgissem as primeiras preocupações com o uso sustentável dos recursos naturais e com a relação entre homem e meio ambiente, assim como com a preservação de seus sistemas biológicos e a diversidade dos recursos naturais existentes no planeta Terra.

Em contraposição a esse processo de desenvolvimento que prioriza o crescimento econômico em detrimento dos benefícios sociais e ambientais, o que passou a ser questionado por um modelo alternativo, que incorpore e integre em suas propostas, as ações e as dimensões sociais, econômicas e ecológicas (SOUZA, 2002). Esse novo modelo de desenvolvimento com base na sustentabilidade dos recursos existentes vem se constituindo a partir das crises sucessivas do sistema capitalismo, a partir das possibilidades para se pensar novas alternativas e modelos de desenvolvimento com base na sustentabilidade dos recursos naturais.

### *A várzea como ecossistema sustentável*

A várzea é um ecossistema rico e único na Amazônia em termos de biodiversidade, onde os rios e os lagos da várzea, bem como outros corpos de água, abrigam

25% das espécies de peixes de água doce do mundo, diversidade de uso dos recursos naturais (madeira, produtos não madeireiros e pescado). Os solos são os mais férteis da Amazônia em virtude da renovação periódica dos nutrientes. Isso ocorre por causa dos pulsos de inundação, por meio dos quais as partículas orgânicas e os minerais transportados pelos rios de águas brancas são depositados nos solos da várzea (JUNK, 1984). Há muitas gerações essas áreas inundáveis vêm sendo utilizadas por populações tradicionais (SURGIK, 2005).

As várzeas são áreas periodicamente inundáveis por ciclos anuais regulares de rios de água branca, ricas em sedimentos. Os solos dessas áreas, submersos quase a metade do ano, possuem alto teor de nutrientes e são constantemente renovados. Há grande diversidade de espécies de vegetação, com alta biomassa. As várzeas possuem árvores grandes e de crescimento rápido. É o mais comum de todos os tipos de mata inundável da Amazônia (LIMA, 1956); SIOLI, 1968; 1991; JUNK, 1984; JUNK; BAYLEY; SPARKS, 1989).

As várzeas amazônicas possuem uma rica biodiversidade e suas características afetam os recursos naturais aquáticos, que são de grande importância tanto ecologicamente quanto para as atividades econômicas das populações ribeirinhas na Amazônia. Os habitantes desse local são conhecidos como ribeirinhos que vivem da extração e manejo dos recursos florestais e aquáticos, bem como da agricultura em pequena escala (VIEIRA, 1992; HIRAOKA, 1993; ALMEIDA, 2010).

## Metodologia

Compreender o processo de desenvolvimento sustentável e as estratégias de uso dos recursos naturais em área de várzea envolveu uma abordagem interdisciplinar. O estudo teve como forma de abordagem a pesquisa qualitativa e quantitativa com a utilização de métodos e técnicas<sup>4</sup> necessárias para a sistematização, a descrição e a explicação dos fenômenos observados na várzea do território do Baixo Tocantins. Foram utilizados dois tipos de técnicas: primeiramente a pesquisa documental. Em seguida foram realizadas a pesquisa de campo com observação participante, a entrevista e a aplicação de questionários semiestruturados com as lideranças locais e ribeirinhas.

### *A várzea como área de estudo da pesquisa*

A área de estudo escolhida para a realização da pesquisa foi a região de várzea do território do Baixo Tocantins. Essa região abrange uma área de 36.024,20 km<sup>2</sup> e é composta por 11 municípios<sup>5</sup>. A população total do território é de 739.881 habitantes,

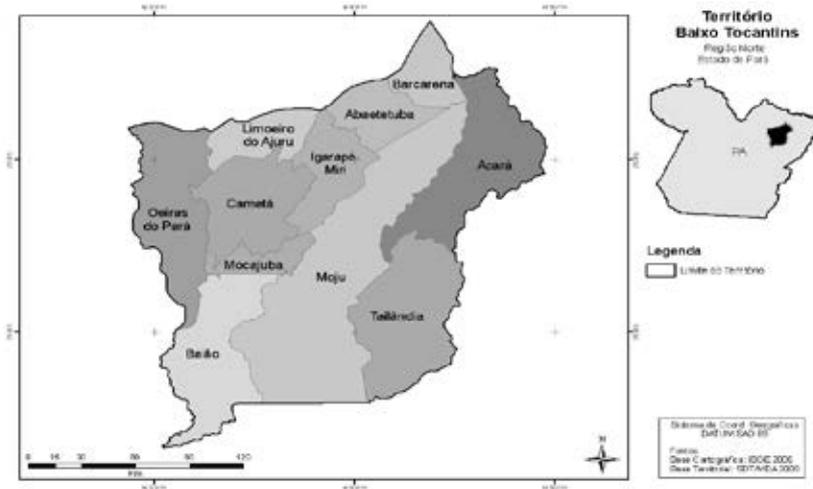
---

4. Técnica é um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência ou arte; é a habilidade para usar esses preceitos ou normas, a parte prática. Toda ciência utiliza inúmeras técnicas na obtenção de seus propósitos (MARCONI; LAKATOS, 1996, p. 57).

5. Abaetetuba, Acará, Baião, Barcarena, Cametá, Igarapé-Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Moju, Oeiras do Pará e Tailândia.

dos quais 390.579 vivem na área rural, o que corresponde a 52,79% do total. Possui 32.365 agricultores familiares, 24.701 famílias assentadas, 10 comunidades quilombolas e 2 terras indígenas (SIT/MDA, 2012) (Mapa 1).

Mapa 1 - Território do Baixo Tocantins no estado do Pará



Fonte: Brasil (2009)

Segundo Cardoso et al. (2007), o território do Baixo Tocantins é composto por áreas de várzea (ilhas) e terras firmes, caracterizadas por uma extensa relação da população com o meio natural. Sua população reside em área de várzea dependente da acessibilidade fluvial, da pesca, do extrativismo e da agricultura familiar.

A várzea do território do Baixo Tocantins é marcada por ilhas fluviais, banhadas pelas águas do estuário do rio Tocantins, entrecortadas por uma série de cursos d'água conhecidos como furos e igarapés. O solo de várzea está localizado nas margens dos rios, sendo adubado e drenado naturalmente pelas enchentes periódicas. É rico em húmus (matéria orgânica), que são depositados às margens dos rios (REIS, 2008; BRASIL, 2009).

O cenário natural da área de várzea é formado por uma vegetação de espécies hidrófilas (que gostam de água), latifoliadas (de folhas largas), intercaladas com palmeiras, dentre as quais se destaca o açaí, por ser de grande importância na alimentação da população local. A vegetação terrestre é predominantemente de espécies frutíferas, como o açaí, o buruti (*Mauritis flexuosa*), o cacau (*Theobroma cacao*), e outras espécies silvestres das florestas de várzea (REIS, 2008; REIS; ALMEIDA, 2012).

A várzea é formada por extensas áreas úmidas, periodicamente inundadas, que sofrem influência diária da maré. Os rios da região são utilizados como vias para transporte de cargas e pessoas. Dessa condição natural, a população se articula diretamente com os rios, que são utilizados como via de transporte, constituindo um fator de integração socioeconômica, reservatório de recursos naturais

para o consumo doméstico, tais como a pesca, além de possibilitar o escoamento da produção agrícola e extrativista, assim como facilitar a intercomunicação com a sede do município e entre municípios vizinhos localizados no Baixo Tocantins e com a capital do estado (COSTA, 2006; REIS, 2008).

### *Caracterização territorial e sócio-produtivo da várzea do município de Igarapé-Miri*

O município de Igarapé-Miri faz parte do território do Baixo Tocantins, que é formado por onze municípios, com histórias e origens semelhantes em seus processos de ocupação<sup>6</sup>. A origem da ocupação e uso dos recursos naturais dessa região se caracteriza tradicionalmente pela exploração madeireira, extrativismo vegetal e pesca artesanal.

A ocupação do município ocorreu a partir no início do século XVIII, com a instalação da fábrica nacional para aparelhamento e extração de madeira, que era comercializada na capital da metrópole da Amazônia, Belém. Portanto, sua origem está vinculada ao processo de colonização. Sua força de trabalho foi constituída, inicialmente, pela captura e escravização de índios, em seguida pela mão-de-obra escrava nas grandes fazendas das diversas ordens religiosas, as quais tinham como tarefa a evangelização e a formação de uma força de trabalho para a extração de madeira.

O município de Igarapé-Miri possui aspectos físicos e territoriais bastante diversificados, resultantes dos seus recursos naturais, das formas de ocupação do território, da paisagem e de sua evolução histórica. Possui uma área territorial de 1.996,82 km<sup>2</sup> e uma densidade demográfica de 30,87 hab/km<sup>2</sup>.

Em apenas uma década, o município de Igarapé-Miri construiu uma história de riqueza e mudança estrutural, principalmente na agricultura familiar. O município se destacou no cenário econômico nacional e internacional a partir da produção e exportação de açaí<sup>7</sup> *in natura*. A dinâmica econômica é influenciada, diretamente, pela produção e extração do açaí, em que ocorre um processo de produção consorciada com outros produtos, a exemplo do cupuaçu, do cacau e da banana, ainda em fase inicial.

Com o fim do ciclo produtivo da cachaça, nas décadas de 1970 e 1980, os senhores de engenho abandonaram suas terras, deixando para trás uma enorme quantidade de pessoas sem acesso a trabalho e renda. Foi a partir do declínio dos

---

6. A microrregião do Baixo Tocantins é uma zona de colonização antiga, que data do século XVII, ainda no período colonial. O campesinato dessa microrregião da Amazônia é, possivelmente, um dos primeiros do Brasil, fruto da política colonial de descimentos e fortins que visava defender a região extremamente inóspita aos olhos europeus e barrar o trânsito fácil dos rivais espanhóis, assim como dos franceses e dos holandeses que já haviam navegado por estas porções territoriais, deixando gens e história entre a população local (COSTA, 2006).

7. A palavra "açaí" (*Euterpe oleracea*) originou-se da palavra tupi "yasa?" que significa: a fruta que chora. O açazeiro é uma palmeira de ampla distribuição (HOMMA et al., 2006).

engenhos de cana-de-açúcar que os trabalhadores rurais passaram a priorizar a extração, plantio e a produção do açaí, como alternativa tanto para a ocupação da terra quanto para geração de trabalho e renda no município, iniciando um processo de profundas transformações sociais e ambientais no espaço urbano e rural.

No início da década de 1990, com a plantação do açaí em sistema de manejo florestal e sistemas agroflorestais, iniciou-se um trabalho de recuperação da vegetação natural que foi suprimida anteriormente a partir ciclos produtivos com base na monocultura, a exemplo das plantações de cana-de-açúcar (*Saccharum officinarum* L.).

O dinamismo econômico, social, cultural e ambiental do território, a partir da implantação de estratégias de diversificação da produção com base nos sistemas agroflorestais desenvolvidos pela pequena produção familiar, tem possibilitado a permanência e a geração de trabalho e renda no meio rural, em especial, na várzea, e garantindo a reprodução social dos agricultores familiares e a sustentabilidade da pequena produção familiar, baseadas nos princípios da Agroecologia, do manejo florestal e da organização social na várzea de Igarapé-Miri.

## **Estratégias de uso dos recursos naturais na várzea de Igarapé-miri**

### *Contexto histórico do processo produtivo na várzea*

A importância do uso dos recursos naturais sob bases sustentáveis pelos agricultores (ribeirinhos) na várzea do território do Baixo Tocantins, em especial, no município de Igarapé-Miri, se contrapõe ao processo de colonização regional do território com base na extração da borracha, da floresta e das práticas agropecuárias.

Na Amazônia, em meados do século XIX, iniciou-se uma nova dinâmica de colonização com o primeiro ciclo da borracha na Amazônia. Seguindo a distribuição natural da seringueira, os seringueiros subiam os rios até as cabeceiras em busca da nova matéria-prima, usada no processo da industrialização, que se iniciava nos grandes centros europeus e norte-americanos. Nesse contexto, a agricultura de subsistência, a caça e a pesca eram atividades econômicas complementares. Outros migrantes, atraídos à região pela grande disponibilidade de terras mais férteis, colonizaram as várzeas em busca de melhores condições de vida, desenvolvendo atividades de produção agrícola, caça e pesca como principais meios de sobrevivência (COSTA, 2005).

Segundo Lima et al. (2000) não é difícil precisar a época em que teve início a agricultura nas várzeas flúvio-marinhas no estado do Pará, em especial, às margens do rio Pará. As informações mais antigas que se encontram datam dos séculos XVII e XVIII. Essas atividades tiveram início com os padres jesuítas, carmelitas e franciscanos, que mantinham suas missões no estuário, primeiramente, em caráter religioso, em seguida, com a fase econômica de sua influência.

A partir dessas missões, surgiram em diversos trechos da bacia hidrográfica do rio Pará as primeiras fazendas fundadas pelos missionários, dentre as quais se

destacam as de Gibirí, Ibirajuba e Jaguari, todas dotadas de engenho e grandes plantações de cana-de-açúcar e cacau, constituindo uma das principais fontes de trabalho e renda de alguns municípios como Abaetetuba e Igarapé-Miri, que são banhados pelo rio Pará.

Lima et al. (2000) mostra que além das culturas de cacau e cana-de-açúcar, também são cultivados arroz, banana, milho, melancia e jerimum nas várzeas do estuário do rio Pará. Nesta região encontram-se exemplos que melhor caracterizam a origem da lavoura de subsistência na várzea e a contribuição que essas atividades representaram para evitar o êxodo da população ribeirinha, na ocasião da crise da decadência do ciclo da borracha.

O desenvolvimento das culturas de várzea eram resultados exclusivos de esforços privados que utilizavam tecnologias elementares e antiquadas nos processos produtivos, sem qualquer possibilidade de se alcançarem os níveis máximos de produtividade. Além disso, os trabalhadores eram submetidos a extensas jornadas de trabalho, recebendo baixos ou nenhum salário.

As mudanças econômicas e ambientais iniciadas na década de 1970, com atividades produtivas de plantação de cana-de-açúcar para a produção de açúcar e cachaça, extração de madeira, palmito e a pesca, alteraram significativamente, o modo de vida da população e a paisagem local. O ciclo da cana-de-açúcar (*Saccharum officinarum* L.) e, conseqüentemente, o fechamento dos 54 engenhos, desde 1975, foi seguido da expansão da exploração florestal com a instalação de serrarias e da exploração de palmito com a implantação de várias indústrias de processamento de palmito e por fim, com a redução das espécies de peixes nos rios do município, devido à construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí (CUNHA, 2006).

Com essas mudanças econômicas, culturais e ambientais, os agricultores familiares passaram a conviver com o êxodo rural, a pobreza e o desemprego no município, em especial na várzea. Para combater a situação de estagnação no meio rural, os trabalhadores rurais começaram, a partir da década de 1980, a discutir iniciativas e estratégias que possibilitassem o desenvolvimento sustentável da região por meio da organização social e da participação política dos agricultores, que resultou na conquista da direção do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, na fundação e na constituição de associações e cooperativas de pequenos produtores.

Essas organizações sociais contribuíram para que os agricultores pudessem buscar novas estratégias de desenvolvimento sustentável e reprodução social na várzea, a partir da introdução de atividades produtivas com o uso de manejo e boas práticas de produção com base nos princípios da Agroecologia, buscando manter a diversificação da produção com base em alimentos tradicionais e na conservação da biodiversidade e seus respectivos agroecossistemas.

*Manejo florestal do açaí (euterpe oleracea), e sistemas agroflorestais como estratégias de uso sustentável dos recursos naturais*

Após o ciclo da cana de açúcar, até a década de 1980, os açazais nativos eram utilizados sem nenhuma técnica, com exploração de alta intensidade, reduzindo a sua viabilidade para extração do fruto. Esse processo ocorreu na região de várzea do estuário. Os estudos e pesquisas voltados para a produtividade e a exploração sustentável do açaí e do palmito na região (da UFPA, EMBRAPA, UFRA, por exemplo) desenvolveram práticas adequadas de manejo florestal do açaí, tanto para a extração de palmito, como para a produção de frutos, que possibilitaram a renovação dos açazais com maior produtividade na várzea.

Vários estudos e pesquisas apontam que as técnicas de manejo utilizadas pela população ribeirinha ao longo do estuário amazônico apresentam algumas características muitas parecidas na utilização das técnicas de roçagem, preparo da área, corte seletivo e raleamento, dispersão de sementes e mudas, e capina de plantas competidoras, colheita, pós-colheita (ANDERSON, 1985; JARDIM, 2004; NOGUEIRA et al., 2004); BRONDÍZIO, 2006; 2008; HOMMA, 2008; POLLAK; MATTOS; UHL, 2006).

A opção pelo manejo e a utilização das boas práticas de produção do açaí pelos agricultores familiares no município de Igarapé-Miri estão voltadas, principalmente, para sustentabilidade dos recursos naturais, visando favorecer a produção dos frutos com técnicas de manejo, retirando apenas uma parte dos frutos, para que a outra fique para garantir as produções futuras.

O processo produtivo desenvolvido pelos pequenos produtores familiares vem passando por uma série de alterações nos últimos anos, principalmente, devido às diretrizes implementadas pelos agricultores familiares, que têm iniciado um processo de construção de um novo regionalismo, centrado no desenvolvimento sustentável da região, tendo em vista os sistemas locais de produção e inovação. Neste movimento se redefinem as formas de produção, cultivo e manejo dos açazeiros no município de Igarapé-Miri.

O cultivo do açaí tornou-se prioridade pelo seu valor nutricional e alimentar, além do valor comercial, e passou a ser a principal atividade econômica da várzea no município de Igarapé-Miri, a partir dos anos 1990, e determinou um ritmo de vida que tem reflexo diretamente nas atividades produtivas, na renda familiar, na dieta alimentar, na vida dos ribeirinhos, assim como a resiliência do ecossistema de várzea.

O manejo do processo produtivo do açaí começa com a limpeza dos açazais, no período da entressafra entre maio e julho. Os agricultores efetuam a limpeza do açazal durante a maré baixa, pois não é possível fazer o manejo do açaí no período da maré alta, em virtude do alagamento das áreas. O açaí forma uma touceira, da qual geralmente brotam de 4 a 5 caules longos e finos, que são denominados pelos produtores de estipes. O Quadro 1 mostra as fases da produção do açaí, o clima, o comportamento da maré e os dois principais períodos de produção (entressafra e safra). Este ciclo se caracteriza pela limpeza no período de maio a julho, de colheita durante o pico da safra no período de setembro a novembro. Também ocorre a colheita no período da entressafra, mas apresenta uma baixa produção sendo geralmente voltado para o consumo familiar.

A mão-de-obra utilizada na limpeza do açazal é composta pela força de trabalho familiar, contratada por meio de relações informais e por meio de realizações de mutirão. De modo geral, cerca de 70% da mão-de-obra utilizada na limpeza é familiar e contratada.

Quadro 1 – Ciclo produtivo do açaí na várzea de Igarapé-Miri

Período											
JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
				Limpeza				Pico da safra			
Maré “lançante”			Maré “morta”			Maré “lançante”					
Inverno			Verão			Inverno					
ENTRESSAFRA						SAFRA					

Fonte: Reis (2008)

A colheita do açaí (consiste na coleta dos cachos ou “vassouras”, como são chamados popularmente, do açazeiro, por um trabalhador denominado de peconheiro, que atrela os seus pés à árvore por meio de um cinto, denominado de peconha, formado pelas folhas do próprio açazeiro. A peconha pode ser formada a partir da folha verde do açazeiro, da sua folha seca ou de saco de fibras (saco de cebola).

A colheita dos cachos de açaí é feita pela manhã ou no final da tarde, para evitar perda excessiva de água e fermentação dos frutos, por meio do método tradicional de subida na palmeira, usando uma peconha. Uma vez no topo do açazeiro, o escalador retira o cacho com o auxílio de um facão, amarra na cintura ou segura com as mãos, e depois desce escorregando pelo tronco. Tal método se caracteriza por ser simples, rápido, barato e prático, mas pouco seguro.

No entanto, na região da várzea de Igarapé-Miri, novas formas de coleta também têm sido introduzidas e testadas, como a utilização de duas garras de ferro, cinto de segurança e corda para descer o cacho. Neste método, amarra-se o cacho a uma corda presa à cintura do escalador, o cacho é descido com a ajuda de uma pessoa que está embaixo, e depois que o cacho estiver no chão é que o escalador desce. O método de garra é mais seguro quando comparado com o método tradicional. Porém, a falta de prática de utilização desse método e a dificuldade de adquirir os equipamentos fazem com que os agricultores ainda utilizem o método tradicional para colheita dos cachos.

Depois da coleta, debulhe e armazenamento do fruto do açaí nas rasas e nas basquetas, este é transportado em embarcações marítimas até o porto da cidade para ser pesado e comercializado. Os produtores tomam cuidado para não contaminar o açaí no acondicionamento dos frutos, seja em rasas (paneiros) ou caixas de plástico (basquetas). É evitado o contato desses recipientes com objetos que possam contaminar o açaí, como o contato com o solo, combustível, graxas, defensivos agrícolas, produtos químicos, ou o transporte com outros animais vivos (peixe, frango, porco, pato etc.), assim como com qualquer outra substância capaz de contribuir para a contaminação dos frutos do açazeiro. São também evitadas exposições desneces-

sárias à radiação direta dos raios solares, pois aumentam a possibilidade de ressecamento e deterioração dos frutos.

Apesar do uso de caixas de plástico (basquetas) diminuir a contaminação dos frutos em comparação com os cestos naturais, mesmo se mantidas indevidamente em contato com o solo, vários agricultores de Igarapé-Miri não substituem seus paneiros por basquetas, por ser considerada mais uma atividade produtiva desenvolvida pelas famílias, em especial, pelas mulheres, que possibilita uma renda extra para muitas famílias na várzea.

As técnicas de manejo do açaí na várzea de Igarapé-Miri possibilitam o uso sustentável dos recursos naturais contribuindo para o aumento de estoques de outros recursos naturais, além de contribuir para a recuperação de áreas degradadas pelo desmatamento por meio do açaí. O cultivo de açaizeiro em várzeas, por meio de plantios em áreas desflorestadas, de manejo e de enriquecimento florestal, em associação com outras espécies frutíferas e florestas adaptadas a essas condições, em se tornando uma das opções para tornar essas áreas ribeirinhas mais produtivas e ecologicamente melhor protegidas.

Outra estratégia de uso sustentável dos recursos naturais implementadas pelos agricultores familiares no território são os sistemas agroflorestais (SAF) que corresponde a uma forma de uso da terra e manejo dos recursos naturais, nos quais espécies lenhosas (árvores, arbustos, palmeiras) são utilizadas em associação com cultivos agrícolas ou animais, na mesma área, de maneira simultânea ou em uma sequência temporal (NAIR, 1989; YOUNG, 1990; MONTAGNINI, 1992; ABDO, 2008).

A finalidade da introdução dos Sistemas Agroflorestais na região de várzea do município de Igarapé-Miri é de uso da terra com a associação de árvores com outras culturas perenes (açaí) ou anuais e/ou animais. Essa estratégia prioriza a diversificação das áreas de produção de açaí na várzea de Igarapé-Miri, desenvolvidas pelos agricultores familiares por meio do plantio de açaizeiros consorciados, como objetivo de combater a monocultura do açaí e diversificar a produção. Nesse componente, os agricultores usaram técnicas de cultivo de açaizeiros consorciados com novas espécies frutíferas e não frutíferas, contribuindo para o enriquecimento e recuperação da vegetação natural da várzea.

Neste sistema consorciado, as mudas de açaizeiro são plantadas em covas, obedecendo ao espaçamento de 6 por 4 metros, que permite abrigar a população de 420 touceiras/hectare. Juntamente com o açaizeiro, pode ser cultivada a bananeira nas entrelinhas, guardando o mesmo espaçamento dos açaizeiros, utilizando mudas de variedades adaptadas ao ecossistema de várzea, com 420 plantas por hectare. Junto com essas espécies, também podem ser cultivados com espécie de fruteira (cupuaçu (*Theobroma grandiflorum*) ou cacau (*Theobroma cacao L.*)), no espaçamento de 6 por 4 metros, com a população de 420 plantas/hectare e de uma ou mais espécies de essências florestais, no espaçamento de 12 x 8 m, que garante a população de 104 plantas/hectare (HOMMA et al., 2006).

Essa recomendação de arranjo para os SAF foi iniciada, primeiramente, na área da Unidade de Desenvolvimento Local Sustentável - MUTIRÃO para recuperar uma área de 200 ha, desmatada durante o ciclo da cana-de-açúcar (*Saccharum officinarum* L.) e abandonada pelos antigos proprietários dos engenhos e usinas de produção de cachaça. Portanto, por meio da gestão e participação coletiva de introdução de sistemas agroflorestais dessa área, os agricultores começaram a desenvolver sistemas agroflorestais com a plantação de açaí (*Euterpe oleracea*), cacau (*Theobroma cacao* L.), andiroba (*Caraba guianensis* Aubl.), banana (*Musa spp.*), coco (*Cocos nucifera* L.) e cupuaçu (*Theobroma grandiflorum*) em suas unidades produtivas familiares.

## Considerações finais

Pesquisar as estratégias de uso dos recursos naturais em área de várzea no Baixo Tocantins possibilitou a identificação de iniciativas que vêm promovendo mudanças sociais, econômicas, ambientais, culturais e políticas na várzea do município de Igarapé-Miri, mostrando uma realidade mais complexa do que poderíamos supor à primeira vista, especialmente quando nos defrontamos com intensas transformações no sistema socioprodutivo do território local a partir da interface e da relação entre homem e natureza.

Nas últimas décadas, os agricultores familiares de Igarapé-Miri, em especial das áreas de várzea, passaram a valorizar seus modos de vida, o que decorreu de suas lutas, gerado no alicerce de um novo paradigma do desenvolvimento sustentável, enfatizando a manutenção do patrimônio ambiental e a diminuição do processo de degradação, com a introdução de práticas de manejo florestal e sistemas agroflorestais em áreas de várzea. Neste sentido, as primeiras discussões sobre a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável foram centrais, ao exigirem ações voltadas ao reprocessamento dos recursos naturais e a valorização dos sujeitos locais.

Assim, a ideia do desenvolvimento sustentável está sendo construída com base em dois eixos. De um lado um grupo externo de técnicos que busca sistemas mais sustentáveis e manutenção do modo de vida local. De outro, um grupo de agricultores que implementam esses sistemas com vistas a aumentar a renda familiar migrando dos sistemas resultantes do monocultivo para sistemas mais diversificados.

O processo mostra resultados positivos: para o grupo externo que tece críticas ao sistema capitalista, concentrador de renda, cujos efeitos provocados no longo prazo no meio ambiente resultam em mudanças climáticas, como por exemplo, o efeito estufa e o aumento da temperatura. Neste sentido, a sustentabilidade dos recursos naturais e do meio ambiente requer práticas centradas nas potencialidades locais em consonância com a conservação do meio ambiente, justiça, equidade social e racionalidade econômica e social. O outro grupo formado pelos agricultores familiares viabiliza concretamente o conceito de desenvolvimento sustentável por meio da implantação dos sistemas agroflorestais substituindo sistemas monocultivos para sistemas mais diversificados.

O reconhecimento da complexidade e da gravidade dos desafios econômicos, sociais e ambientais, com as quais os trabalhadores rurais se deparam, ainda hoje, necessita de planejamento e implementação de práticas e iniciativas adequadas de desenvolvimento sustentável, para o crescimento econômico, equidade social e conservação ambiental articuladas com as dimensões políticas e tecnológicas apoiadas nas estruturas culturais. Por isso que desde meados dos anos 1980 a região da várzea de Igarapé-Miri vem experimentando gradativas mudanças em seu cenário e na vida dos moradores locais, com a introdução de estratégias de uso sustentável dos recursos naturais concretizadas nas iniciativas de manejo florestal e sistemas agroflorestais.

Em síntese, na várzea de Igarapé-Miri, os agricultores familiares vêm vivendo e cultivando a terra, em especial, com a plantação e a extração do açaí, a partir de sistemas de cultivos adaptados às condições locais. Estes sistemas apresentam importantes elementos de sustentabilidade, ou seja, estão bem adaptados ao ambiente, à medida que dependem de recursos locais. A produção em pequena escala, de forma descentralizada, é uma das condições para conservar os recursos naturais por meio do uso de tecnologias de manejo ecologicamente adequadas. Além disso, é preciso considerar não apenas a produção econômica, mas também a questão vital da estabilidade ecológica e da sustentabilidade ambiental e social.

## Referências

- ABDO, Maria Teresa Vilela Nogueira et al. Sistemas agroflorestais e agricultura familiar: uma parceria Interessante. *Revista Tecnologia & Inovação Agropecuária*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 50-59, dez. 2008.
- ALMEIDA Morgana Carvalho de. *Composição, abundância e pesca da ictiofauna como indicadores do estado de conservação de dois lagos de Várzea no Baixo Rio Amazonas (Brasil)*. 2010. 99 f. Dissertação (Mestrado em Ecologia Aquática e Pesca) – PPGEAP, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.
- ANDERSON, A. B. et al. Um sistema agroflorestal na várzea do estuário amazônico (Ilhas das Onças, município de Barcarena, estado do Pará). *Acta Amazônica*, Manaus, n. 15, 1985.
- BELLEN, Hans Michael Van. Desenvolvimento sustentável: uma descrição das principais ferramentas de avaliação. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. VII, n. 1, p. 67-68, jan./jun. 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS*. Brasília. 2009. Disponível em: <[http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs\\_qua\\_territorio130.pdf](http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio130.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2012.
- BRONDÍZIO, Eduardo S. Intensificação agrícola, identidade econômica e invisibilidade entre pequenos produtores rurais amazônicos: caboclos e colonos numa pers-

- pectiva comparada. In: ADAMS, C. et. al. (Ed.). *Sociedades caboclas amazônicas: modernidade e invisibilidade*. São Paulo: Annablume, 2006. p. 195-235.
- \_\_\_\_\_. *The Amazonian Caboclo and the Açaí palm: Forest Farmers in the Global Market*. Advances in Economic Botany Monograph Series, v. 16. New York: New York Botanical Garden Press. 2008.
- BUARQUE, Sérgio Cristovão. *Construindo o desenvolvimento local sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- CAVALCANTI, Clóvis. Sustentabilidade da economia: paradigmas alternativos de realização econômica. In: CAVALCANTI, C. (org.). *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Cortez. 1995. p. 153-176
- CARDOSO, Ana Cláudia; et al. Planos diretores no Tucupi: a experiência de elaboração de planos diretores na região do Baixo Tocantins, estado do Pará. In: \_\_\_\_\_. *Planos diretores participativos: experiências amazônicas*. Belém: UFPA, 2007. p. 15-52.
- COSTA, Gilson da Silva. *Desenvolvimento rural sustentável com base no paradigma da agroecologia*. Belém. NAEA, 2006.
- COSTA, Francisco de Assis; INHETVIN, Tomas. *A agropecuária na economia de Várzea do Rio Solimões/Amazonas: diagnóstico e perspectivas*. Manaus: IBAMA, ProVárzea, 2005.
- \_\_\_\_\_. Questão agrária e macropolíticas para a Amazônia. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 131-156, jan./abr. 2005.
- CUNHA, Elaide Martins. Mutirão e trabalhadoras rurais de Igarapé-Miri: açaí como alternativa econômica no contexto de gênero. *Paper do NAEA*, Belém, n. 206, 2006. p. 1-21.
- EMBRAPA AMAZÔNIA ORIENTAL. *Manejo de açaizais nativos aumenta produtividade e viabiliza produção sustentável*. Belém, 2007. Disponível em: <http://www.cpatu.embrapa.br/noticias/2007>. Acesso em: 07 jul. 2008.
- FRANK, G. *El desarrollo del subdesarrollo*. Monthly Review, 1967
- HIRAOKA, Mário. Mudanças nos padrões econômicos de uma população ribeirinha do Estuário do Amazonas. In: *Povos das águas: realidade e perspectiva na Amazônia*. Belém: MPEG, 1993. p. 133-157.
- HOMMA, Alfredo Kingo; et al. Açaí: novos desafios e tendências. Amazônia. *Ciência & Desenvolvimento*, Belém, v. 1, n. 2, p. 7-23, jan./jun. 2006.
- HOMMA, Alfredo Kingo Oyama et al. *Sistemas de produção de açaí*, v. 4, 2 ed. EMBRAPA. Versão eletrônica, dez. 2006. Disponível em: <http://sistemasdeproducao.cnptia.embrapa.br>. Acesso em: 03 ago 2008.
- JARDIM, Mário Augusto G. Pesquisas com a palmeira Açaí (*Euterpe oleracea* Mart.) no Museu Paraense Emílio Goeldi. In: JARDIM, M. A. G. et, al. (Org.). *Açaí (Euterpe oleracea Mart.): possibilidades e limites para o desenvolvimento sustentável no Estuário Amazônico*. Belém: MPEG, 2004. p. 274
- JUNK, W. J. Ecology of the várzea, floodplain of Amazonian whitewater rivers. In: SIOLI, H. (Ed.). *The Amazon - Limnology and landscape ecology of a mighty tropical river and its basin*. Junk, Dordrecht, 1984. p. 215-243.

- JUNK, W. J.; BAYLEY, P. B.; SPARKS, R. E. The flood pulse concept in river – floodplain systems. In: DODGE, D. P. (Ed.). *Proc int large river symp (Lars)*. Canadian Spec Publ of Fish Aquatc Science, 1989. v. 106, p. 110-127.
- LIMA, Deborah et al. *Diversidade socioambiental nas várzeas dos rios Amazonas e Solimões: perspectivas para o desenvolvimento da sustentabilidade*. Manaus: IBAMA/ProVárzea, 2005.
- LIMA, Deborah. *Diversidade socioambiental nas várzeas dos rios Amazonas e Solimões: perspectivas para o desenvolvimento da sustentabilidade*. In: \_\_\_\_\_. (Org). *Diversidade socioambiental nas várzeas dos rios Amazonas e Solimões: perspectivas para o desenvolvimento da sustentabilidade*. Manaus: IBAMA/ProVárzea, 2005. p. 11-36.
- LIMA, D. de M.; ALENCAR, E. Histórico da ocupação humana e mobilidade geográfica de assentamentos na várzea do Solimões. In: TORRES, H.; COSTA, H. (Org.). *População e meio ambiente. debates e desafios*. São Paulo: SENAC, 2000. p. 133-161.
- LIMA, R. R.; TOURINHO, M. M.; COSTA, J. P. C. *Várzeas flúvio-Marinhas da Amazônia brasileira: características e possibilidades agropecuárias*. Belém, 2000.
- LIMA, R. R. *A agricultura nas várzeas do estuário do Amazonas*. Belém: Instituto Agrônômico do Norte, 1956. (Boletim Técnico, n. 3)
- LOBATO, Eládio Corrêa. *Caminho de Canoas Pequenas*. 2. ed. Belém, 1985.
- LOWI, M. *Ecologia e socialismo*. Editora Cortez, 2005.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Técnicas de pesquisas: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- MARTINS, Maria de Fatima; CANDIDO, Gesinaldo Ataíde. Índices de desenvolvimento sustentável para municípios: uma proposta metodológica de construção e análise. In: ENCONTRO NACIONAL DA ECOECO, 9. Brasília, 2011. *Anais...* 2011.
- MONTAGNINI, F. *Sistemas agroflorestales: principios y aplicaciones en los trópicos*. San José, Costa Rica: IICA, 1992. 622p.
- NAIR, P. K. R. *Agroforestry systems in the tropics*. Dordrecht: Kluwer Academic, 664p. (Foresry Sciences, 31). 1989
- NOGUEIRA, Oscar Lameira; et al. Relações entre caracteres fenotípicos quantitativos e a produção de palmito de açazeiro (*Euterpe oleracea* Mart.). In: JARDIN, M. A. G. et, al. (Org.). *Açaí (Euterpe oleracea Mart.): possibilidades e limites para o desenvolvimento sustentável no Estuário Amazônico*. Belém: MPEG, 2004. p. 27-36.
- NOGUEIRA, O. L.; FIGUEIRÊDO, F. J. C.; MULLER, A. A. *Açaí. Sistemas de Produção – 4*. Belém: EMBRAPA Amazônia Oriental, 2005.
- PARÁ. Secretária de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. *Estatística Municipal de Igarapé-Miri*. 2007. Disponível em <http://www.sepof.pa.gov.br/municipio.html>. Acesso em: 18 jun. 2008.
- POLLAK, Harrison; MATTOS, Marli; UHL, C. *O perfil da extração de palmito no estuário amazônico*. Belém: IMAZON, 1996. (Série Amazônia, n. 3)

REIS, Adebaro Alves dos. *Estratégias de desenvolvimento local sustentável da pequena produção familiar na várzea do município de Igarapé-Miri (PA)*. 2008. 128 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

REIS, Adebaro Alves dos; ALMEIDA, Oriana. O cooperativismo como estratégia de desenvolvimento rural sustentável da pequena produção familiar na várzea do município de Igarapé-Miri (PA). In: LÓPEZ, José Daniel Gómez; BARBOSA, Maria José de Souza (Org.). *Estrategias y acciones de desarrollo rural a través de cooperativas y emprendimientos solidarios*. 1. ed. Alicante/Espanha: Universidade de Alicante, 2012. p. 225-247.

SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel/Fundap, 1993.

\_\_\_\_\_. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo, Vértice, 1986.

\_\_\_\_\_. *Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento*. São Paulo: Vértice, 1981.

SOUZA, André Luiz Lopes de. *Desenvolvimento sustentável, manejo florestal e o uso dos recursos madeireiros na Amazônia: desafios, possibilidades e limites*. Belém: NAEA, 2002.

SIOLI, H. *Amazônia: fundamentos da ecologia da maior região de florestais tropicais*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1991. 72p.

\_\_\_\_\_. Hydrochemistry and geology in the Brazilian Amazon region. *Amazoniana*, Manaus. v. 1, n. 3, p. 267-277, 1968.

SURGIK, Ana Carolina Santos. Estudo jurídico para a várzea Amazônica. In: BENATTI, J. H. et, al (Org.). *A questão fundiária e o manejo dos recursos naturais da várzea: análise para a elaboração de novos modelos jurídicos*. Manaus: IBAMA/ProVárzea, 2005. p. 15-32.

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. 220p.

VIEIRA, R. S. *Várzeas amazônicas e a legislação ambiental brasileira*. Manaus: IBAMA/INPA, 1992. 39p.

WCED. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

YOUNG, A. *Agroforestry for soil conservation*. Nairóbi: ICRAF, 1990. 276p.

# Relações entre a estrutura de oportunidades políticas e as estratégias de ação do movimento social pela criação e defesa da Resex Renascer, no município de Prainha-Pará<sup>1</sup>

Viviane Vazzi Pedro<sup>2</sup>  
Josep Pont Vidal<sup>3</sup>

## Introdução

Este artigo apresenta parte dos resultados da pesquisa do que foi designado como “movimento social para criação e defesa da Reserva Extrativista Renascer” (RESEX Renascer). No trabalho, destacam-se as estratégias de ação e a institucionalização do movimento e de suas demandas para a criação, a proteção e a gestão da RESEX Renascer, analisadas sob a perspectiva da estrutura de oportunidades políticas<sup>4</sup>. Para averiguar a possível relação entre as demandas e as estratégias de ação do movimento social e as respostas políticas do poder público – principalmente do governo estadual do Pará e do governo federal – nesse trabalho, combinam-se as abordagens políticas e históricas dos condicionamentos estruturais dos conflitos ambientais (TILLY, 1978, 1984; TARROW, 1994, 1997, ambos da escola do processo político) às abordagens culturalistas e à Teoria da Ação Coletiva (TOURAINÉ, 1989, 1997, 2009). Essa combinação permite comparar as principais ações coletivas do movimento social em uma perspectiva histórica (inserida na *estrutura de oportunidades políticas*) sem que se desprezem as características culturais e identitárias<sup>5</sup>. A escolha teórica e metodológica inspirou-se no discurso dos entrevistados sobre a história da RESEX Renascer e nos atuais objetivos do seu movimento social.

1. Título original da dissertação: “O movimento social pela criação e defesa da Resex Renascer-Pará: da estratégia de ação ao plano de manejo”.

2. Bacharel em Direito – Universidade Mackenzie – São Paulo - SP, mestre em Desenvolvimento Sustentável dos Trópicos Úmidos – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA) e doutoranda em Ciências Sociais, pela Universidade Federal do Maranhão. vivazzi@gmail.com

3. Graduado em Sociologia - Universitat Bielefeld - Alemanha (1986), Mestrado em Sociologia Política - Universitat Bielefeld (1987), Doutorado em Sociologia Política na Universidad de Barcelona (1997). Professor adjunto e pesquisador do Núcleo de Altos Amazônicos (UFPA). Experiência como professor visitante em várias universidades latino-americanas e brasileiras.

4. Como veremos, a Teoria que aborda a categoria *estrutura de oportunidades políticas* compreende que os movimentos sociais se desenvolvem nos limites ou nas possibilidades impostos por estruturas de oportunidade política, tais como organizações formais de governo e de políticas públicas; a facilitação ou repressão das reivindicações dos grupos e a presença de aliados potenciais, rivais ou inimigos, que afetam as ações coletivas e seus padrões no âmbito do confronto do sistema político.

5. No caso da abordagem culturalista, a interpretação teórica se embasa em autores e pesquisadores da Região Amazônica, como Castro (2000, 1997, 2010), Almeida (2004, 2006, 2008); Marin e Almeida (2006), Leroy (1991); M. Torres (2006, 2007).

O período pesquisado compreende o final dos anos 1990 até o final de 2011. No primeiro, é quando se tem notícia da chegada das empresas madeireiras na região e ocorrem as primeiras articulações sociais para a criação de uma unidade de conservação no local. E no segundo, a partir da criação da RESEX, iniciaram-se os debates para a elaboração do plano de manejo e para a efetiva gestão da RESEX Renascer, com a formação da Associação GUATAMURU<sup>6</sup>.

O movimento social e os moradores protagonizam um modelo participativo de gestão da reserva extrativista, no entanto, paralelamente, voltam a enfrentar o contramovimento formado por políticos locais, madeireiros, trabalhadores de madeireiras. Estes opositores agem para tentar extinguir juridicamente a reserva, ou para diminuir boa parte dos seus limites territoriais<sup>7</sup>.

Além disso, verifica-se, de um lado, a cooptação política de alguns dos antigos líderes do movimento social e, de outro, a resistência da maior parte dos moradores da RESEX contra a pretensa dominação da gestão da RESEX por parte do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Prainha (STR), da Colônia dos Pescadores de Prainha e de membros do governo municipal, atualmente ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT).

## Metodologia

O trabalho realizou um estudo exploratório descritivo das estratégias de ação e dos mecanismos de institucionalização do movimento social. Como meios da pesquisa, foram utilizados, basicamente: a) contato inicial da pesquisadora com informantes-chave; b) investigação empírica do contexto do conflito local e inserção da pesquisadora nas comunidades residentes da RESEX e de seu entorno; c) aplicação de entrevistas narrativas abertas, episódicas e semiestruturadas; e d) pesquisa documental.

Para a interpretação dos resultados, utilizou-se a análise de discursos e a análise comparativa de variáveis macroestruturais e microestruturais, as quais foram organizadas a partir de dois mapeamentos, quais sejam:

i) mapeamento dos principais fatores macroestruturais que compõem o quadro das *estruturas de oportunidades políticas*, entre 1999 e 2011, denominado “1º foco analítico – da estrutura de oportunidades políticas”. Este se baseou no contexto macropolítico para responder: qual o contexto político institucional de atuação do movimento social para criação e defesa da RESEX Renascer?

---

6. A GUATAMURU, muitas vezes, é designada pelos comunitários como “Associação Mãe” e, atualmente, é responsável por representar os moradores na gestão da RESEX Renascer.

7. Esse movimento tem o contorno típico de oligarquias políticas. É coordenado pela então Presidente da Câmara dos Vereadores de Prainha apoiada pela “família Hage” – que comandou a Prefeitura por 40 anos e que, em 2012, voltaria a disputar as eleições –, por deputados estaduais e por líderes comunitários. Esses, principalmente, representantes das regiões da reserva onde antes se situavam as madeireiras e de áreas de entorno. Estes alegam que a reserva teria sido criada por processo humilhante e impositivo e protestam com veemência contra a suposta impossibilidade de atividades produtivas no local, negando que os moradores seriam extrativistas.

Para isso, foram utilizadas variáveis políticas, institucionais e jurídicas em âmbitos nacional e estadual, apontando como cada uma pode ser relacionada, ao longo do tempo, às estratégias e ao repertório de ação coletiva e à institucionalização do movimento social. Estas variáveis foram subdivididas e analisadas conforme ciclos eleitorais, com ênfase no acesso ao poder, na mudança de alinhamentos governamentais, na disponibilidade de aliados influentes e na divisão/cisão interna das elites (TARROW, 1997, p. 50-51). Confirmam-se as variáveis:

Quadro 1 – Variáveis do 1º foco analítico – Da estrutura de oportunidades políticas

<b>1º foco analítico – da estrutura de oportunidades políticas (1999 a 2011)</b>		
<b>Dimensão analítica</b>	<b>Objeto de análise/variáveis</b>	<b>Fonte de informação</b>
<b>Abertura política</b>	Alternância de poderes nos governos federal e estadual; Mudanças nas orientações políticas e econômicas para a região; Evolução da legislação atinente às populações tradicionais, gestão florestal e unidades de conservação (de interesse ao caso); Criação ou manutenção de políticas emancipatórias para as populações tradicionais; Violência na aplicação do poder de polícia e forma de realização do controle civil; Criação de instituições / órgãos públicos voltados à defesa de populações tradicionais e gestão de unidades de conservação.	Internet (página do Planalto), discurso dos entrevistados, notícias e denúncias veiculadas na grande mídia, pronunciamentos oficiais de órgãos públicos (ICMBio, IBAMA, INCRA, SEMA).
<b>Avanços jurídicos/judiciais</b>	7) Aprovação de legislações relacionadas aos temas “RESEX” e “defesa e reconhecimento das populações tradicionais”; 8) Decisões judiciais para a proteção da RESEX Renascer e suas populações.	Processo administrativo com cópia de decisões da Justiça Federal e Tribunal Regional Federal

Fonte: Elaboração da autora

- ii) Mapeamento dos fatores que compõem o “2º foco analítico – estratégias de ação e mecanismos de institucionalização” que se referem à microestrutura do movimento social para criação e defesa da RESEX Renascer. Este foco analítico indagava: de que maneira o movimento social se adaptou ao contexto macro político e institucional e como pode tê-lo influenciado? O objetivo era elencar, ao longo do tempo, o reflexo das estratégias de ação e do repertório do movimento social diante do poder público (União e Estado). Para tanto, foram utilizadas as seguintes variáveis:

Quadro 2 – Variáveis do 2º foco analítico – Estratégias de ação e processos de institucionalização

2º foco analítico – das estratégias de ação e processos de institucionalização (1999 a 2011)		
Dimensão analítica	Objeto de análise/variáveis	Fonte de informação
Organização interna	Ampliação do nº de comunidades representadas;	Discursos dos entrevistados, documentos da CPT, Terra de Direitos e de processos administrativos.
Ciclo de protestos	Protestos compreendidos como desobediência civil; Natureza das demandas ou reivindicações; Possibilidade de negociação com os poderes públicos e constância do diálogo;	Discursos dos entrevistados, notícias e denúncias veiculadas na mídia, declarações de representantes e documentos órgãos públicos (ICMBio, IBAMA, INCRA, SEMA), vídeos e outros documentos periciais e jurídicos.
Aspectos jurídicos	Reconhecimento jurídico da RESEX Renascer e demandas jurídicas afins do seu movimento social; Criação de conselhos e outros canais de comunicação com o Estado	Processos administrativos, vídeos e outros documentos periciais e jurídicos, manifestações jurídicas do movimento social, cópia de decisões judiciais, discurso dos entrevistados e documentos do ICMBio, IBAMA, INCRA e SEMA.
Processo de institucionalização do movimento	Forma de tomada de decisão e divisão de tarefas; Fonte de recursos; Membros que passaram a atuar no Poder Executivo ou Legislativo	Discurso dos entrevistados e notícias veiculadas na grande mídia
Atendimento de demandas pelo poder público	Principais demandas atendidas pelo Poder Público	Processos administrativos, vídeos e outros documentos periciais e jurídicos, inclusive das instituições que compõem o movimento social ou são suas parceiras; notícias veiculadas na mídia, discurso dos entrevistados e documentos de órgãos públicos (ICMBio, IBAMA, INCRA, SEMA).
Articulação externa	Número de parceiros influentes; Episódios de resistência mais representativos por parte dos opositores ao movimento social	Discurso dos entrevistados, notícias veiculadas na grande mídia e processo administrativo Discurso dos entrevistados, notícias e denúncias veiculadas mídia, vídeos

Fonte: Elaboração da autora

## Breve histórico da Resex e do movimento social

Em 5 de junho de 2009, foi criada pelo decreto federal nº 0-003 a Reserva Extrativista Renascer, que abrange o município de Prainha, na mesorregião do Baixo Amazonas, na microrregião de Santarém, a oeste do Pará (BRASIL, 2009). A área da reserva é habitada por cerca de 600 famílias, ou 3 mil pessoas, distribuídas em 13 comunidades nos rios Guajará, Iri, Tamuataí e Uruará<sup>8</sup> (CARVALHO JÚNIOR; GHIZONI JUNIOR; MELO, 2006; IBAMA, 2006). A reivindicação de uma reserva extrativista, que abrangeria parte da área rural do município de Prainha, remonta ao

8. O acesso a RESEX é feito por via fluvial, a partir de Prainha, mas, também pode ser feito através de estrada clandestina que sai de Santarém e chega ao rio Uruará.

fim dos anos 1990 com as lutas para a criação da Reserva “Verde para Sempre” sediada em Porto de Moz, Pará, e decorrente da intensificação ilegal e violenta de exploração madeireira na região (IBAMA, 2006; MOREIRA, 2008; GREENPEACE, 2003; MOREIRA, HEBETTE, LEITÃO, 1999). No início de 2002, consolidou-se a proposta para a RESEX “Verde para Sempre” que pretendia extrapolar o Município de Porto de Moz, abrangendo áreas rurais dos municípios de Prainha, Uruará, Medicilândia e Vitória do Xingu, perfazendo 2.280.000 hectares (IBAMA, 2001; MOREIRA, 2008).

Desde o final da década de 1990, diversos atores sociais e instituições de Prainha participavam de iniciativas para a criação da Reserva Extrativista de Porto Moz e mantinham, assim, contato permanente com várias entidades em reuniões, seminários, audiências e outros eventos. No entanto, em razão de manifestações contrárias à criação da RESEX<sup>9</sup> e de conflitos políticos entre os governos federal e estadual e para que não fosse totalmente inviabilizada, em 2003, houve considerável redução da área estimada pelo projeto inicial e acabaram dele excluídos vários municípios, entre eles, o de Prainha<sup>10</sup>.

Para “comemorar” a exclusão de Prainha da “RESEX Verde para Sempre”, o então prefeito, Gandor Haje – que ainda hoje atua politicamente contra a Unidade de Conservação – promoveu o sepultamento simbólico do projeto e das lideranças do movimento no cemitério de Prainha. Apesar disso, no mesmo ano de 2003, a ideia de uma reserva extrativista no município de Prainha foi retomada, sob a iniciativa do STR, da Colônia dos Pescadores e da Associação de Mulheres do Campo e da Cidade de Prainha. A partir de então, outros grupos decidiram aderir ao projeto que, desde então, foi renomeado de “Renascer” para representar o “renascimento da luta” pela unidade de conservação. Segundo participantes do movimento social para criação e gestão da RESEX Renascer – entrevistados nessa pesquisa –, a criação da Reserva era a única alternativa a ser potencialmente reconhecida pelo Estado para a proteção das terras e dos recursos naturais contra aqueles a quem os entrevistados se referem como “nosso inimigo comum”, quais sejam, os madeireiros.

Além de ser influenciado pela reivindicação da RESEX Verde para Sempre, o *repertório da ação coletiva do movimento social* recebeu outras duas grandes influências históricas e ideológicas. A primeira se refere às lutas pela terra e à organização política do Sindicato dos Trabalhadores Rurais da região Oeste do Pará (Santarém), no final da década de 1970 e início da década de 1980 – período marcado pelos protestos contra a ditadura militar e pela redemocratização do País. Nessa época, lideranças populares conseguiram tomar para si o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santarém e, posteriormente, os demais sindicatos da região, como o de

---

9. Segundo Moreira (2008), havia um contramovimento de resistência ao projeto da RESEX “Verde para Sempre” por parte dos moradores que eram profissionalmente dependentes dos madeireiros. Alegava-se na mídia local, regional e nacional que o projeto da RESEX “Verde para Sempre” estava relacionado à invasão da ONG internacional *Greenpeace* na Amazônia.

10. Em 2004, após graves conflitos entre as comunidades locais e madeireiros, foi instituída a Reserva extrativista Verde para Sempre que, mesmo com área diminuída para 1.300.000 hectares, era a maior do país (MOREIRA; HEBETTE 2009).

Prainha. Esses sindicatos, antes administrados por representantes de oligarquias locais ligados ao Estado militar, passaram a ser presididos por trabalhadores rurais, eleitos democraticamente (LEROY, 1991). A outra grande influência começou no mesmo período com a criação da CPT, diocese de Santarém-Pará<sup>11</sup>, que, desde então, atua na formação política das principais lideranças da região.

Nessa pesquisa, observou-se que, de fato, a maioria das comunidades da RESEX Renascer são tradicionais em virtude do tipo de manejo dos recursos naturais e da interdependência e do modo de intervenção cultural destas no ambiente onde se inserem, o que se reproduz socialmente por gerações<sup>12</sup>. Apesar da prática tradicional de pequena e média criação de gado (bovino e bubalino) e da constante contestação do caráter extrativista por grupos opositores à RESEX Renascer, prevalecem entre os ribeirinhos o agroextrativismo, a agricultura familiar, a pesca, a pequena extração de madeira, a caça e a criação de animais.

A partir de 2003, foram reunidos os estudos, que já atestavam na ocasião a viabilidade administrativa da RESEX Verde para Sempre e da RESEX Renascer. A essa altura, a população ribeirinha já havia externado sua revolta, por seguida vezes, contra as madeiras<sup>13</sup> que constantemente promoviam descidas de balsas carregadas com madeira da região, exploradas ilegalmente através do rio Uruará<sup>14</sup>. Diante da omissão do poder público, os ribeirinhos agiam diretamente para a expulsão de madeiras da região, por meio do bloqueio de balsas, incêndio de madeiras e acampamentos de protesto e “empate” das balsas nos rios, arriscando vidas diante dos pistoleiros contratados pelos madeireiros, que agiam livremente.

Os planos de desenvolvimento dos governos federal e estadual para a área eram completamente diferenciados. O governo do Pará deixava claro o seu projeto para a região ao permitir a exploração de madeira e minério, liberando cerca de 40 planos de manejo madeireiros para a área, entre 2000 a 2006, enquanto o governo federal era pressionado a resolver os conflitos.

---

11. Comissão Pastoral da Terra, corrente da Igreja Católica que comunga da Teologia da Libertação.

12. O caráter tradicional das populações tem diferenças formadas pelos eventos históricos, socioculturais, econômicos e ambientais de cada território onde elas se inserem. Apesar de não existir um conceito fechado de população tradicional, destacam-se características gerais que podem ser buscadas na maneira como as populações tradicionais se relacionam com o ambiente onde vivem e em como desenvolveram (por décadas, séculos ou mesmo milênios) e ainda mantêm modos de adaptação a ambientes muito particulares, utilizando tradições, construções simbólicas ancestrais, tecnologia simples, mas, eficiente, e praticando cultura mítico-religiosa igualmente fundamentada no meio em que vivem (DIEGUES; RINALDO, 2001; SIMONIAN, 2003).

13. Para os moradores, que tradicionalmente ocupam a área da reserva, a madeira tem um significado ímpar (TORRES, 2007). O recurso, além de ser usado em construções, ferramentas e embarcações próprios, é fonte de renda direta para os ribeirinhos. A madeira costuma ser diretamente comercializada por eles ou então é empregada na construção e venda de embarcações, a partir do saber patrimonial de mestres locais, os quais são reproduzidos de geração a geração.

14. A ilegalidade da exploração ocorre por dois motivos: 1) a madeira é retirada de área fora do Plano de Manejo, ou seja, a madeireira até dispõe de um plano para certa área, mas, explora outra, situada na RESEX e em proporções muito maiores, de forma que sempre mantém um “saldo inexplorado”; e 2) o Plano de Manejo é estadual (Secretaria de Meio Ambiente do Pará) e a RESEX é área federal. Portanto, o plano não tem validade.

Não por acaso, no ano de 2006, deu-se um dos confrontos mais violentos na região com o enfrentamento direto entre ribeirinhos, madeireiros e Polícia Militar. A gravidade do conflito levou o IBAMA e a Polícia Federal a deflagrarem a “Operação Renascer”, que resultou na prisão de madeireiros e policiais militares estaduais, mas, também na criminalização de lideranças do movimento social. Em seguida, foram proferidas decisões da Justiça Federal em favor das comunidades extrativistas, o que facilitou a declaração da RESEX Renascer, em meados de 2009. No entanto, isso não foi o bastante para que cessassem os conflitos de interesses na região e, assim que foi criada a unidade de conservação, voltaram a se agravar os conflitos e a exploração ilegal de madeira no interior desta.

Atualmente, o movimento social caminha, basicamente, em duas direções: *a)* a primeira voltada à gestão da área e à institucionalização de suas demandas, com o desafio de defender a prevalência de interesses pactuados pelos próprios moradores da RESEX; e/ou *b)* a segunda direção, que retorna à defesa do reconhecimento jurídico e político das áreas da RESEX e dos recursos naturais de uso dos seus moradores contra antigos interesses de atores e instituições opositores.

## **Marco analítico conceitual**

Para compreensão da metodologia e dos resultados, importa expor brevemente as principais abordagens conceituais contidas nesse trabalho relacionadas à escola do processo político e seus conceitos (TARROW, 1994, 1997, 1999; TILLY, 1978; McADAM, McCARTHY; ZALD, 1999). O diferencial dessa perspectiva teórica – nascida nos Estados Unidos, nos anos de 1980, sob influência das correntes europeias dos Novos Movimentos Sociais (GOHN, 2007, p. 15) – é a compreensão de que sistemas políticos institucionalizados exercem influência, sim, sobre as possibilidades de ação coletiva: “el tipo de movimiento social que pueda surgir e nun momento dado dependerá de las oportunidades políticas específicas que lho cata-licem” (McADAM; McCARTHY; ZALD, 1999, p. 34). Mas, com a ressalva de que tem gradações diferentes o alcance das oportunidades políticas, já que ele depende da capacidade de organização dos movimentos sociais para interagir com outros atores que tomam parte no conflito e de fixar e manter o ritmo e os resultados (McADAM; McCARTHY; ZALD, 1999, p. 31; p. 37; p. 41).

As mudanças estruturais consideradas as mais influentes por Sidney Tarrow são: acesso à participação; redirecionamento nos alinhamentos do governo, disponibilidade de aliados influentes; e divisões entre as elites (TARROW, 1997, p. 156).

O acesso à participação incentiva protestos e reivindicações, dependendo do tipo do Estado e da conduta dos governantes, mais ou menos democráticos<sup>15</sup>. Já a instabilidade dos alinhamentos – por motivos eleitorais inerentes à democracia liberal – gera

---

15. No caso dos partidos, quanto mais monolíticos forem seus sistemas, menos serão absorvidos os interesses dos movimentos sociais; em contrapartida, havendo múltiplos partidos, numa estrutura mais descentralizada, há maior permeabilidade aos interesses dos diversos grupos.

mudanças nos partidos – de governo ou de oposição – e abre possibilidades para novas coalizões ou para a competição em busca de apoio, o que fortalece ou marginaliza as elites frente ao Estado. Esse fator conecta alinhamentos partidários aos movimentos sociais, ao Estado e às políticas de repressão (TARROW, 1997, p. 166).

A presença ou a ausência de aliados influentes é um terceiro aspecto, já que os grupos de contestação se animam às ações coletivas quando dispõe de negociadores adaptáveis, aliados no Judiciário e defensores contra a violenta repressão (TARROW, 1997, p. 159).

O quarto aspecto se refere aos conflitos internos nas próprias elites que incentivam grupos opostos: de um lado, grupos rebeldes, mais pobres em recursos ou com reivindicações não elitizadas e, de outro, os insatisfeitos da própria elite, que não se enquadram no rol de reivindicações dos primeiros e buscam visibilidade às próprias causas (TARROW, 1997, p. 160-161).

As estruturas de oportunidades políticas também influenciam o formato das estratégias de ação, repertórios e estruturas de mobilização, podendo afetar inclusive as ideologias (marcos referenciais) de movimentos sociais (McADAM; McCARTHY; ZALD, 1999, p. 35).

Autores como Tarrow (1994, 1997, 1999), Tilly (1978, 1984) e McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p. 23) puderam observar que os movimentos sociais, normalmente, têm um *ciclo de reivindicações e protestos*, ou seja, a fase de intensificação e o posterior enfraquecimento dos conflitos e confronto com o sistema social (TARROW, 1997, p. 263). Seria o seguinte: quando os debates dão início ao ciclo com novas reivindicações, novos demandantes vão se agregando, disputando reconhecimento e resposta até um ponto de intensidade máxima, seguido por um declínio no êxito das conquistas (KOOPMANS, 1993; TARROW, 1994). Por isso, os autores afirmam que os movimentos sociais produzem também novas oportunidades para outros quando suas ações coletivas obtêm êxito, gerando ciclos mais amplos, que se estendem dos ativistas a grupos de interesse. Nessa ocasião, os grupos ativistas aproveitam oportunidades de aliança ou de pressão sobre autoridades (TARROW, 1997, p. 24), criando coalizões e identidades coletivas e unificando programas, demandas e negociações com autoridades, o que agrega força para eliminar agendas rivais (McADAM; TARROW; TILLY, 2009, p. 24) e para identificar a susceptibilidade de um sistema político.

Note-se ainda que, no ciclo de protestos, a difusão não é apenas em contágio: também ocorre quando grupos alcançam um tipo de sucesso que impede que outros busquem resultados similares. Quando isso ocorre, as exigências de um grupo se satisfazem às custas de outro, mas, ao mesmo tempo, emergem oportunidades para as elites e os grupos de oposição (TARROW, 1997, p. 60). Portanto, a expansão das oportunidades não influi somente sob o “sistema de alianças dos movimentos”, mas, também sob o que Alonso e Costa (2000) designam como “sistema de conflitos”, no qual um movimento, ao ofender interesses opostos, gera um contramovimento.

A percepção e o aproveitamento das oportunidades políticas – formas de agir e de pensar – dependem dos aspectos culturais de cada grupo de ação coletiva em dado momento (ALONSO; COSTA, 2000, p. 9). Os *repertórios* são os conteúdos ou os símbolos culturais e cognitivos através dos quais se estruturam as relações sociais, demarcam-se identidades e projetos específicos nos quais se apoiam a estratégia e a organização do movimento social (McADAM; McCARTHY; ZALD, 1999, p. 32; TARROW, 1997, p. 17). Os repertórios ganham corpo reivindicativo por intermédio das *estratégias de ação*. São o *modus operandi* conhecido por cada grupo para as ações coletivas – denúncia pública, mobilização por greves, protestos com bloqueio de estradas, incêndio de ônibus, e reivindicação por “abaixo-assinado”, por exemplo.

O grau de institucionalização de um movimento social também repercute diretamente no seu repertório. A institucionalização ocorre pela capacidade de o Estado pactuar e consolidar valores institucionais e princípios para manter sua unidade de poder político e coesão sob tensões e conflitos na sociedade (O’DONNELL, SCHMITTER, 1991). Segundo Pedro Medellín Torres (2004), o pacto institucional é um requisito para o Estado, pois é por meio dele que seus governos cobrem o território com coerção, conseguindo adesão social. Isso requer que os cidadãos conheçam, aceitem e pratiquem um mínimo de princípios e valores institucionais legitimados pelos governos, por meio das estruturas e princípios regulamentares que regem a vida em sociedade, reduzindo tensões internas na tarefa de governar (TORRES, 2004, p. 8-14). Nesse sentido, ganha relevância – para ser aceito, ou não, como institucional – o modo como são feitos os pedidos e como são atendidos pelo governo (TORRES, 2004, p. 15).

As *estratégias de ação*, por sua vez, são o intuito da utilização de certa forma instrumental dos atores para impactarem com maior legitimidade o sistema para trazer à tona sua resistência ou necessidade de mudança (McADAM; McCARTHY; ZALD, 1999, p. 30). As estratégias de ação relacionam-se a outra categoria que Snow e Benford denominam como “processos *enmarcadores*” (SNOW, 1986; SNOW, BENFORD, 1988) ou *marcos referenciais*. Estes são marcos cognitivos, ou ideológicos, ou de acervos culturais que estão na base dos repertórios de ações coletivas e são usados para ampliar a solidariedade para com a causa e com o próprio movimento (McADAM; McCARTHY; ZALD, 1999, p. 206; SNOW, BENFORD, 1988). Tais marcos surgem a partir da compreensão comum dos repertórios (protesto, reivindicação etc.) e, por meio desse aspecto cognitivo se ampliam os direitos para os grupos contestatários similares.

## Resultados da pesquisa

Segundo Tarrow (1997), no início de um movimento social, as redes sociais informais, muitas vezes, são vantajosas por serem menos facilmente infiltradas pela polícia, especialmente em fases em que os governos mostram-se resistentes ao diálogo. E foram justamente estas unidades de mobilização menos formais que sustentaram

por décadas (e mantém até hoje) a estruturação do movimento pela criação e defesa da RESEX Renascer: cédulas familiares, sindicais e comunidades de base (Igreja Católica) que deixaram vínculos afetivos, solidários e comunitários, seja nas relações sociais cotidianas ou na resolução de conflitos políticos. Além disso, essas células deixaram símbolos (ou, de forma geral, marcos referenciais) e instrumentos de ação (repertórios) suficientemente conhecidos e poderosos para mobilizar as pessoas da região para o apoio aos objetivos do movimento social.

Verificou-se que, para realizar as mobilizações, o movimento social apenas dispõe de alguns rádios particulares e o transporte em rabetas<sup>16</sup>, as quais possibilitam viagens fluviais que levam horas de uma região a outra. Há uma desvantagem nessa lentidão da comunicação, que, inclusive depende de solidariedade e de fatores climáticos e/ou ciclos ambientais. No entanto, esse fator limitador acabou obrigando os líderes a manterem periódicas comunicações pessoais com os moradores as quais reforçam os laços afetivos e manter a cultura tradicional das famílias.

Observou-se, ainda, que, no início do movimento social, suas estratégias de ação coletiva e repertórios ainda estavam mais embasados em confrontos diretos contra os opositores e o poder público, em situações por eles referidas como “brigas”<sup>17</sup>. A ausência histórica do Estado na região e as situações de abuso de autoridade e poder geraram como resposta ações coletivas marcadas por desobediência civil ou busca de justiça por exercício das próprias razões<sup>18</sup>.

Nessas “brigas”, há uma lógica vinculada entre o repertório empregado e as ilegalidades dos opositores a serem contidas ou evitadas. Nestas situações, o conhecimento privilegiado do território também se destaca e fica patente nas estratégias utilizadas para as “quebras de pinguela”, retensão e incêndio da madeira ilegalmente extraída, “empates” das balsas e acampamentos de moradores da reserva.

Paralelamente às estratégias de embate, a partir de 1999, o STR, a Colônia dos Pescadores e a Associação de Mulheres do Campo e da Cidade de Prainha e outras instituições locais foram estabelecendo e ampliando o diálogo e redes de alianças com o movimento social – governamentais e não governamentais. No âmbito federal e municipal, encontravam espaço político, institucional e jurídico, inclusive por inter-

---

16. Pequenos barcos artesanais de madeira.

17. Em conversas informais, alguns líderes mais expressivos do movimento social afirmaram não temer o confronto, nem a morte. A profunda ligação da população tradicional com o ambiente onde se inserem, bem como a ressonância da ideologia libertária das Pastorais da Igreja Católica, conferem um entendimento particular, por parte destas populações, sobre o direito à terra, sobre a relação destas com os seus descendentes e ancestrais e sobre a conservação ambiental. Não é por acaso que antes de cada reunião do movimento social e da GUATAMURU se realizam orações, cânticos que falam da terra, da natureza e que fazem homenagens às lutas dos antepassados.

18. Segundo Tarrow (1997) e McADAM et. al. (1996), as escaladas de violência costumam surgir quando ocorre a falta de confiança dos grupos de contestação nas instituições democráticas. Apesar de a desobediência civil ser uma das estratégias de ação mais eficazes – devido ao grande poder psicológico sob os oponentes dos movimentos sociais – nem sempre seu impacto é favorável, podendo incentivar contramovimentos, reagrupando elites e aliados em nome da palavra de ordem “paz social” (TARROW, 1997, p. 186).

médio do apoio do PT. Para McAdam, McCarthy e Zald (1999, p. 37), este processo institucional também é fundamental, pois “contribui para fixar e reter o ritmo e os resultados obtidos por intermédio da ação coletiva no plano dos conflitos”.

A partir desses repertórios e das demandas do movimento, foram identificados na pesquisa três ciclos de protesto. Atualmente, diante do cenário de estrutura de oportunidades políticas na esfera federal, as denúncias e reivindicações institucionalizadas convivem com as ações coletivas “perturbadoras” ou de desobediência civil (empates, queima de balsas, bloqueio de estradas e rios). Foram criados, de um lado, o Movimento pela Defesa da Renascer – MDR (informal e espontâneo) e a Associação GUATAMURU (associação de moradores da RESEX legalmente formalizada para a sua gestão).

Para pensar suas estratégias, o MDR criou uma célula organizativa central, um núcleo de cerca de dez a 15 pessoas responsáveis por pensar os planos “A”, “B” e “C” para cada ação. Assim, por afinidade, o movimento social passou a ter grupos que atuavam ou de forma mais prática nas ações coletivas ou “brigas” (bloqueio de balsas, vigilância do acampamento, destruição de pinguelas etc.) e outros, contribuía para o diálogo com o Poder Público e o Judiciário e/ou com a gestão da unidade de conservação. Ao explicar essa sistemática, os próprios comunitários chamavam de trabalhar na “ação” ou na “luta” ou nas “estratégias de falar”.

Em seguida, foram analisadas as respostas do poder público aos referidos ciclos de protesto do movimento social, comparando-os às principais ocorrências nos mandatos dos governos estadual e federal.

No período de janeiro de 1999 a janeiro de 2003, quando dos mandatos de Almir Gabriel, no governo do Pará, e de Fernando Henrique Cardoso, na Presidência da República, nasceu o movimento social pela RESEX Renascer. O governo estadual favorece os projetos de extração madeireira para a região, e o movimento busca, no governo federal, o reconhecimento da área como unidade de conservação. Não houve qualquer resposta favorável de ambas as instâncias de governo.

Entre janeiro de 2003 e janeiro de 2007, nos mandatos de Simão Jatene, no governo do Pará, e de Luís Inácio Lula da Silva, na Presidência, acentuam-se as contradições entre as políticas públicas das duas instâncias: o governo estadual deixa clara a intenção de permitir a exploração de madeira e de minério na região. Já o governo federal é pressionado a resolver os conflitos locais, que se tornam mais violentos. E o IBAMA prossegue com os estudos sobre a viabilidade da RESEX Renascer. Ao aplicar as legislações socioambientais, relativamente recentes, a Justiça Federal reconhece a violação de direitos das comunidades locais e pressiona o governo federal a defendê-las. Nesse período, após ação coletiva que resulta em conflitos violentos entre madeireiros e o movimento social, o governo federal deflagra a “Operação Renascer” para fiscalizar a atividade ilegal de madeireiros e apurar a conduta suspeita da Polícia Militar.

O período de janeiro de 2007 a janeiro de 2011 é do segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva e o primeiro mandato no governo estadual de Ana Júlia

Carepa, também do PT. Logo no início, a Justiça Federal divulga decisão impedindo o projeto de desenvolvimento concebido pelo antigo governo do Pará e determina ao governo federal que conclua a análise de viabilidade da RESEX Renascer. A partir de então, o governo federal adota o tom conciliador. Cria-se a reserva com metade da área pleiteada e se ignoram, no início do pedido, as denúncias do movimento social quanto ao retorno dos madeireiros. Após ação coletiva do acampamento no interior da RESEX Renascer, em 2010, fica clara a necessidade da presença do governo federal na área e, novamente, é identificada a conduta da Polícia Militar operando como espécie de milícia dos madeireiros de Prainha. Segundo relato dos comunitários, a maior fiscalização realizada pelo governo federal em toda a região oeste do Pará - “Operação Arco de Fogo” - foi provocada por ação coletiva do movimento social pela RESEX Renascer. Essa operação culminou na maior apreensão de madeira realizada no Brasil, fundamental para o redirecionamento das políticas públicas para reservas extrativistas (MPF, 2012).

No período entre janeiro de 2011 e o fim da pesquisa, em setembro de 2011, Simão Jatene retornou ao governo do Pará e o PT continuou na Presidência do Brasil, com Dilma Rousseff. Em toda a Amazônia se acentuou o contramovimento a extrativistas, indígenas e ambientalistas. E cresceu, rapidamente, o número de assassinatos contra lideranças do campo e da floresta. Era flagrante a omissão do governo estadual em proteger moradores e líderes e também do ICMBio em fiscalizar a atividade de madeireiros e o leilão da madeira apreendida na Operação Arco de Fogo. Também ainda não havia sido nomeado o Conselho Deliberativo, responsável pela gestão da RESEX Renascer. Com a omissão generalizada, o movimento social enfrenta novos episódios de violência por integrantes do contramovimento apoiado por antigos políticos locais.

Analisado o contexto desses relatos, percebe-se, de forma geral, que as respostas favoráveis do governo federal só ocorreram depois que o movimento social deflagrou ações mais agressivas de desobediência civil. Do ponto de vista do governo estadual, porém, essas iniciativas, normalmente, geravam respostas mais violentas da Polícia Militar e a rearticulação de madeireiras, das oligarquias locais e do governo, fortalecendo o contramovimento contra a RESEX Renascer. No entanto, pode-se afirmar que as ações coletivas mais ousadas foram favoráveis às conquistas de direito e à formalização das demandas do movimento social.

Não se pode afirmar que as conquistas micropolíticas, cumulativas ao longo da história, do movimento social aconteceram de forma isolada da estrutura de oportunidades políticas (contexto legal, político e institucional). No entanto, embora a estrutura de oportunidades políticas no âmbito federal tenha facilitado as conquistas do movimento social, observou-se uma importância maior nas estratégias de organização e nos marcos referenciais, construídos a partir da cultura e história micropolítica. Estes garantiram e garantem coesão e força para o movimento social, revelando-se como preponderantes, por permitirem que o movimento social se renovasse por

décadas, adaptando-se às possibilidades institucionais ao mesmo tempo em que persistiam a sua identidade e os seus objetivos na consecução da proteção do território, dos direitos dos moradores tradicionais e na emancipação das forças políticas dominadoras e exploratórias locais.

Observou-se, ainda, que a identidade extrativista assumida pelo movimento social tem significado político, representando a consolidação da luta iniciada pelo STR, pelo movimento ribeirinho das comunidades de Porto de Moz, do movimento dos seringueiros do Acre e das comunidades da base da CPT. Assumir essa identidade não significa reconhecer “que se extrai da natureza seus elementos de subsistência”. Significa fazer parte de um movimento de resistência, que busca a autonomia de uma forma peculiar de vida, incorporando, inclusive, o direito à manutenção da cultura da pequena criação de gado.

Portanto, as oportunidades políticas que surgiram a partir do final da década de 1990 apenas fizeram “renascer” e se expandir a mesma luta histórica, agora com nova roupagem política e institucional. É nesse contexto que a conquista da RESEX Renascer foi o meio institucional que conciliou parcialmente as reivindicações do movimento social com as formas jurídicas e políticas reconhecidas pelo Estado.

Por sua vez, concluiu-se pela grande capacidade do movimento de influenciar, em maior proporção, esta estrutura e o ciclo de protestos para outros movimentos sociais de identidade similar na região. Entre 2000 a 2011, o movimento social impulsionou várias políticas públicas difusas para o tratamento político e institucional das populações tradicionais locais, como ações fiscalizatórias, a criação de um mosaico de unidades de conservação na região da Terra do Meio. O movimento ainda contribuiu para que decisões judiciais obstassem alguns projetos desenvolvimentistas do governo estadual, baseados na extração de madeira e minério no local.

## Referências

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas*. 2. ed. Manaus: OGSCA; UFAM, 2008. p. 80-124.

\_\_\_\_\_. Identidades, territórios e movimentos sociais na Pan-Amazônia. In: ACEVEDO MARIN, Rosa Elisabeth; ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. (Org.) *Populações tradicionais: questões de terra na Pan-Amazônia*. Belém: UNAMAZ, 2006, p. 60.

\_\_\_\_\_. A dimensão política dos “conhecimentos tradicionais” na Amazônia. In: ACSELRAD, Henri. *Conflitos Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heirich Boll/Relume & Dumará, 2004, pp. 37-56

ALONSO, Ângela; COSTA, Valeriano. Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil. In: ENCONTRO DO GRUPO MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO DA CLACSO, 2000. Rio de Janeiro, 2000. *Anais...* Rio de Janeiro, 2000. p. 1-15

- BRASIL. Decreto nº 0-003, de 05 de junho de 2009. Dispõe Sobre a Criação da Reserva Extrativista Renascer, no Município de Prainha, no Estado do Pará, e da outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 2009.
- CARVALHO JUNIOR. Elildo A. R.; GHIZONI JUNIOR Ivo R.; MELO, Ana Telma. *Lauda biológico*: proposta de criação da Reserva Extrativista Renascer, Prainha, PA. Santarém, novembro de 2006. Disponível em: <[http://tamua.files.wordpress.com/2010/10/carvalho\\_laudo-bio-renascer\\_2006.pdf](http://tamua.files.wordpress.com/2010/10/carvalho_laudo-bio-renascer_2006.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2012.
- CASTRO, Edna. Políticas de Estado e atores sociais na Amazônia contemporânea. In: BOLLE, W.; CASTRO, E.; VEJMEKKA M. (Org.). *Amazônia*: região universal e teatro do mundo. São Paulo: Globo, 2010. 306 p. v. 1.
- \_\_\_\_\_. Território, biodiversidade e saberes de populações tradicionais. In: DIEGUES, Antonio Carlos (Org.). *Etnoconservação*: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos. 2. ed. São Paulo: Hucitec; NUPAUB, 2000. p. 165-182.
- \_\_\_\_\_. Território, biodiversidade e saberes de populações tradicionais. In: \_\_\_\_\_; PINTON, Florence (Org.). *Faces do trópico úmido*: conceitos e novas questões sobre desenvolvimento e meio ambiente. Belém: CEJUP; UFPA; NAEA, 1997. 446 p.
- DIEGUES, Antonio Carlos; RINALDO S. V. Arruda. *Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil*. Brasília: MMA; São Paulo: USP, 2001.
- GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais*: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 2007.
- GREENPEACE. *Pará*: estado de conflitos: uma investigação sobre grileiros, madeireiros e fronteiras sem lei no estado do Pará, na Amazônia. Belém, [s.n.], 2003.
- IBAMA. Reserva extrativista verde para sempre. *Relatório das atividades preliminares*. Porto de Moz. PA, set./out. 2001. 10 p.
- \_\_\_\_\_. *Estudo socioeconômico da área proposta para a criação da Reserva Extrativista Renascer*: Relatório Final. Prainha, PA, 2006. 212 p. v.1.
- KOOPMANS, Ruud. The Dynamics of protest waves: Germany, 1965 to 1989. *American Sociological Review*. v. 58, p. 58-637, 1993.
- LEROY, Jean-Pierre. *Uma chama na Amazônia*. Rio de Janeiro: Vozes; FASE, 1991.
- McADAM, Doug; McCARTHY, John; ZALD, Mayer N. *Movimientos sociales*: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales. Tradução de Sandra Chaparro. Madrid: ISTMO, 1999.
- McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 76, p. 11-48, 2009.
- MOREIRA, Edma do Socorro Silva. *Movimento social Amazônico em defesa do território e de modos de vida rurais*: estudo sociológico no Baixo Xingu. 2008. 278 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)- Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará. Belém, 2008.
- MOREIRA, Edma do Socorro Silva; HEBETTE, Jean; LEITÃO, Wilma M. Comunidades ribeirinhas de Porto de Moz e gestão dos recursos naturais locais. In: \_\_\_\_\_. *Cruzando a fronteira*: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia. 1999. v. 3. p. 339-354.

MOREIRA, E. S.; HÉBETTE, J. Metamorfose de um campesinato nos Baixo Amazonas e Baixo Xingu paraense. In: GODOI, E. P.; MENEZES, M. A.; MARIN, R. A. (Org.). *Diversidade do campesinato: expressões e categoriais: construções identitárias e sociabilidades*. São Paulo: UNESP; Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009. p. 187-207.

MPF. Ministério Público Federal. *MPF denuncia responsáveis pela maior quantidade de madeira já apreendida no Brasil*. <<http://www.prpa.mpf.gov.br/news/2012/mpf-denuncia-responsaveis-pela-maior-quantidade-de-madeira-ja-apreendida-no-brasil>>.

Acesso em 05.04.2013

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER Philippe. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. Buenos Aires: Paidós, 1991. 4 v.

SIMONIAN, Lígia L. T. Saber local, biodiversidade e populações tradicionais: perspectivas analíticas, limites e potencial. BELA, C. A.; MOREIRA, Eliane (Org.). In: SEMINÁRIO SABER LOCAL/INTERESSE GLOBAL: propriedade intelectual, biodiversidade e conhecimentos tradicionais, 2003, Belém. *Anais...* Belém: MPEG; CESUPA, 2003. p. 59-93.

SNOW, David E., et al. Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation. *American Sociological Review*, n. 51, p. 81-464, 1986.

SNOW, David; BENFORD, Robert. Ideology, frame resonance and participant mobilization. In: KANDERMAS, B., KRIESI, H.; TARROW, S. (Ed.). *From structure to movement Research*, Greenwich: JAI Press, v. 1, p. 197-217, 1988.

TARROW, Sidney. Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales. In: McADAM, Doug; McCARTHY, John; ZALD, Mayer N. *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Tradução de Sandra Chaparro. Madrid: ISTMO, 1999. p. 71-99.

\_\_\_\_\_. *El poder em movimiento: los movimientos sociales, La acción colectiva y la política*. Versión española de Hermínia Bavia y Antonio Resines. [S.l.]: Alianza Editorial, 1997. 369 p.

\_\_\_\_\_. *Power in movement*. Social Movements. Cambridge University Press, 1994. (Collective Action and Politics)

TILLY, Charles. Social Movements and Nacional Politic. In: BRIGHT C.; HARDING, S. (Org.) *Statemaking and social movements: essays in history and theory*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1984. p. 297-317.

\_\_\_\_\_. *From mobilization to revolution*. Reading M.A., Addison-Wesley. [S.l.: sn.], 1978.

TORRES, Maurício. A pedra muiiraquitã: o caso do rio Uruará no enfrentamento dos povos da floresta às madeiras na Amazônia. *Revista de Direito Agrário*. INCRA, v. 20, n. 20, Ministério do Desenvolvimento Agrário, p. 89-119, 2007.

\_\_\_\_\_. *O conflito do rio Uruará, Prainha, PA*. Relatório pericial de apuração *in loco* de dados, solicitado a fim de subsidiar o procedimento administrativo nº. 1.23.002.000427/2006-31, instaurado pelo Ministério Público Federal, na Procura-

doria da República no Município de Santarém, Pará. Ministério Público Federal, Santarém, 2006.

TORRES, Pedro Medellín. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. *Série políticas sociales*, n. 93, Santiago de Chile, jul. 2004. División de Desarrollo Social, CEPAL, Naciones Unidas.

TOURAINÉ, Alain. *Crítica da modernidade*. Tradução Elia Ferreira Edel. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2009. 409 p.

\_\_\_\_\_. *Podremos vivir juntos?* México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

\_\_\_\_\_. *Palavra e sangue: política e sociedade na América Latina*. Trad. Iraci D. Poleti. São Paulo: Trajetória Cultural; [Campinas, SP]: Universidade Estadual de Campinas, 1989. 598p.

# Mineração e desenvolvimento sustentável na perspectiva da Ecologia dos Saberes

Marco Antonio Chagas<sup>1</sup>  
Edna Maria Ramos de Castro<sup>2</sup>

## Introdução

Nos últimos anos, com os desdobramentos das conferências sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável, promovidas pela ONU (Estocolmo 1972, Rio 1992, Joanesburgo 2002 e Rio+20), o setor mineral insurgiu-se contra um campo da ciência que lhe atribuiu a condição de insustentável e passou a intensificar ações regulatórias de conduta ambiental e de responsabilidade social, argumentando ter o setor capacidade de contribuir positivamente com os governos e as comunidades das regiões mineiras.

A quebra do paradigma da “maldição dos recursos minerais<sup>3</sup>” não é tarefa fácil e experiências têm refutado tal possibilidade, sobretudo quando se avalia casos de exploração mineral em regiões pobres do planeta onde os efeitos desenvolvimentistas não se concretizaram, além de herdar graves passivos socioambientais, como no caso da exploração mineral no estado do Amapá, região situada mais ao norte da Amazônia brasileira.

Ainda que os discursos sobre a sustentabilidade do setor mineral procurem se apoiar em teorias que os justificam, muitos pesquisadores têm refutado com suas pesquisas a hipótese da sustentabilidade da mineração pelos impactos gerados na sociedade, na cultura e no ambiente justamente por estar esse setor aprisionado na lógica produtivista do sistema econômico hegemônico cujo interesse fundamental é intensificar a produção de commodities minerais, produzindo suas próprias condições de insustentabilidade (REDCLIFT, 2006; BANERJEE, 2006; CASTRO, 2010; 2012).

As comunidades científicas que debatem a sustentabilidade não são concorrentes, excludentes, nem representam a hegemonia do conhecimento existente, apenas são referências que precisam ser conhecidas para balizar a sustentação teórica quanto a existência de uma comunidade científica que partilha de um paradigma comum, de estrutura mínima, em construção de uma base teórica ou campo científico, correspondendo à transição entre a fase pré-paradigmática e a paradigmática (KUHN, 1990).

---

1. Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pelo NAEA/UFPA. Professor do curso de Ciências Ambientais da UNIFAP. E-mail: marco.chagas@uol.com.br

2. Doutora em Sociologia pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), Paris, França. Professora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEAUFPA) e pesquisadora do CNPq. E-mail: edna.mrcastro@gmail.com

3. Um dos exemplos mais conhecidos de maldição dos recursos minerais é a chamada “doença holandesa”, numa alusão ao impacto negativo que a descoberta de gás natural provocou na economia da Holanda durante o final dos anos de 1970.

Reconhece-se a existência de comunidades científicas que compartilham a investigação sobre a sustentabilidade da mineração na busca da construção de um campo teórico ao qual pode se atribuir uma fase pré-paradigmática ou mesmo aquelas que refutam e até desconsideram o tema pela própria negação do conhecimento moderno que investiga práticas ditas sustentáveis como forma de impor seu próprio conhecimento científico em detrimento de outras formas de saberes não reconhecidos pela ciência moderna.

Ao analisar a lógica que estrutura a ciência moderna, Santos (1989) enfatiza a (des)construção proposta por Gaston Bachelard, Canguilhem, Foucault, Althusser, Bourdieu, Veron, Castells, Lecourt e Morin, sendo ele próprio formulador de rigorosa crítica à racionalidade do conhecimento científico ocidental. Sua análise resulta no reconhecimento e defesa de um conjunto de epistemologias capazes de representar a diversidade de práticas de saberes excluídas pela verdade do conhecimento científico (CASTRO, 1997).

A superação deste aparente dilema é sinalizada por Santos (2006, p. 139; 1989) ao defender um novo olhar para a ciência focada nos sistemas complexos, auto-organizados ou autopoiesis, na teoria do caos, na incerteza, assente na indiferenciação entre as ciências naturais e as ciências sociais sob a égide destas últimas. A esse conjunto de epistemologias centradas na diversidade de saberes em favor de práticas contra-hegemônicas e que estão em constante renovação e pluralidade, em diferentes lugares, Santos (2006) denomina de “ecologia dos saberes”.

Na dualidade entre a ciência moderna que instrui o pensamento universal do desenvolvimento sustentável sob a égide da ONU, e outros saberes alternativos do mundo não reconhecidos pela ciência e, por isso, ignorados e ausentes do conhecimento institucionalizado, emergem novas questões sobre a construção do olhar ocidental evolucionista que, em síntese, integra discursos como o de desenvolvimento sustentável (SANTOS, 1989; 1989; LANDER; 2000). O desenvolvimento sustentável é um conceito reducionista pelas tentativas de interpretações positivistas da ciência moderna? A ecologia dos saberes insurge-se como alternativa a interpretações não convencionais para o desenvolvimento sustentável? O desenvolvimento sustentável somente pode ser entendido enquanto múltiplas possibilidades de saberes que dialogam em função de práticas e experiências diferenciadas? A ecologia dos saberes e o desenvolvimento sustentável renovam-se pelas possibilidades plurais e inexatas de explicações de realidades que se antagonizam com os modelos?

## **Iniciativas que o setor mineral identifica como desenvolvimento sustentável**

A partir do início da década de 1990, mesmo considerando a ampliação da abrangência das políticas ambientais entre os países no mundo, os grandes grupos econômicos do setor mineral deram-se conta de estar na mira dos discursos sobre práticas ambientais negativas e distantes da qualidade exigida para obter “licença

social para operar”. Havia uma ausência no debate sobre a possível contribuição da mineração para o desenvolvimento sustentável. Desde então, foi desencadeada uma série de iniciativas do setor mineral visando incluir-se na agenda dos eventos globais via apropriação do discurso do desenvolvimento sustentável (SCHMIDHEINY, 1992). A estratégia foi de pró-atividade para inverter a imagem negativa do setor.

Algumas dessas iniciativas são aqui descritas com o objetivo de explicitar o quadro de interesse das organizações empresariais sobre o tema desenvolvimento sustentável e abrir espaço para reflexões críticas. O entendimento do campo do desenvolvimento, dos discursos ali produzidos, exigiria contrapor agentes e instituições presentes que, certamente, estabelecem alianças, conflitos, disputas considerando um campo relacional. No entanto, neste trabalho o objetivo foi rastrear as estratégias empresariais planejadas com objetivo de apropriação pelo setor mineral, dos valores e imagens do desenvolvimento sustentável. Por isso as fontes dos dados são, sobretudo os documentos publicados pelas organizações empresariais de mineração e têm a função de evidenciar sua existência, trajetória, e objetivos, tais como:

Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (WBCSD - World Business Council for Sustainable Development): Conselho internacional criado em 1990 por grandes empresários da mineração, incluindo o brasileiro Eliezer Baptista<sup>4</sup>, com a missão de catalisar empresas para mudanças em prol do desenvolvimento sustentável, para a promoção da ecoeficiência e da responsabilidade social corporativa. No ano seguinte a sua criação e atendendo uma provocação do Secretário Geral da Rio 92, o canadense Maurice Strong, o WBCSD publicou o livro “Mudando o rumo: uma perspectiva empresarial global sobre desenvolvimento e meio ambiente”, citando um conjunto de experiências de empresas em prol do desenvolvimento sustentável (ALMEIDA, 2002). Entre essas experiências, a exploração de bauxita na Austrália, desenvolvida pela mineradora ALCOA<sup>5</sup>, é citada na publicação como um exemplo de boas práticas de desenvolvimento sustentável, reconhecida pelo trabalho de mineração e recuperação da área degradada pela mineração. Entre as lições aprendidas, são citadas:

1. Grandes operações de mineração em áreas sensíveis podem ser conduzidas de maneira eficiente quando o governo e o público bem informado dispõem-se a cooperar no desenvolvimento de altos padrões ambientais e de relações comunitárias.
2. Um firme compromisso de pesquisa ambiental e de implementação dos resultados dessa pesquisa é necessário para desenvolver o planejamento e as práticas de gestão apropriadas para uma grande operação mineradora em áreas ecologicamente sensíveis.
3. É possível proteger as áreas de florestas sensíveis e recuperar solos de antigas florestas após a mineração e a extração mineral, se a direção da empresa nisso se

---

4. Eliezer Batista, primeiro presidente da Companhia Vale do Rio Doce (atual Vale), pai de Eike Batista, fundador do Grupo EBX, no qual participa como conselheiro.

5. A ALCOA extrai e beneficia minério de alumínio na Austrália desde 1963.

empenhar seriamente e oferecer treinamento, recursos e motivação suficiente a seus empregados.

Iniciativa de Mineração Global (GMI - Global Mining Initiative): A iniciativa GMI, lançada em 1998 por nove companhias de mineração, propôs-se a redefinir o papel da indústria global de mineração em relação ao desenvolvimento sustentável. Este posicionamento foi levado à Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada em 2002, em Joanesburgo, África do Sul. Como resultado foi desenvolvido o Projeto Mineração, Minerais e Desenvolvimento Sustentável (*MMSD - Mining, Minerals and Sustainable Development*) e criada uma nova entidade de liderança global para o setor: o Conselho Internacional de Mineração e Metais (ICMM - International Council on Mining and Metals). Ao atingir estes objetivos e como foi criada como elemento catalisador para a mudança e não como entidade organizacional, a iniciativa GMI foi finalizada em 2001. O ICMM assumiu desde então a liderança do setor na área de desenvolvimento sustentável.

Projeto Mineração, Minerais e Desenvolvimento Sustentável (MMSD6 - Mining, Minerals and Sustainable Development Project): O MMSD surgiu em 2001 por iniciativa do WBCSD, incluindo as maiores empresas mineradoras do mundo. O MMSD foi um projeto independente de dois anos de pesquisa (2000-2002), desenvolvido em parceria com o Instituto Internacional para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (IIED - International Institute for Environment and Development) do Reino Unido<sup>7</sup>. O objetivo do projeto foi compreender como o setor de mineração e minerais pode contribuir para o desenvolvimento sustentável, destacando algumas questões-chave para serem investigadas, tais como:

- O setor pode garantir a sua sustentabilidade a longo prazo?
- Como o setor mineral pode apoiar o desenvolvimento da economia nacional, especialmente nos países mais pobres?
- De que maneira o setor mineral pode contribuir para o desenvolvimento amplo econômico e social no nível comunitário?
- Como pode o setor melhorar o histórico e o desempenho ambiental?

O relatório final do projeto MMSD, denominado *Breaking new ground*, apresentado na Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2002, na África do Sul, gerou uma linha básica (baseline) para o setor mineral, incluindo uma visão de futuro para maximizar a contribuição do setor para o desenvolvimento sustentável (Quadro 1):

Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (CMDS): Na CMDS realizada na África do Sul, em 2002, pela primeira vez, 20 chefes executivos ou presidentes de companhias de mineração do planeta, além de outros líderes do setor,

---

6. Os resultados do MMSD foram publicados em 2002 e estão disponíveis no site do *International Institute for Environment and Development* ([www.iied.org](http://www.iied.org)).

7. O Centro de Tecnologia Mineral (CETEM) integrou o grupo de parcerias regionais do MMSD, sob a coordenação da pesquisadora Maria Laura Barreto.

tiveram contato direto com autoridades da área de mineração de 25 países, inclusive ministros de Estado, representantes de associações industriais e acadêmicas, e líderes de 74 organizações não governamentais, dentro de um esforço para buscar respostas aos desafios identificados pelo projeto MMSD. Como resultado geral da CMDS foi pactuado um Plano de Implementação para o Desenvolvimento Sustentável do Planeta, incluindo um parágrafo específico sobre mineração (Quadro 2).

Quadro 1 - Passado e futuro do setor mineral, segundo o MMSD

O pior do passado	Uma visão do futuro
Rendimentos da mineração aplicados sem o conhecimento da opinião pública para benefícios de poucos	Riqueza mineral aplicada de forma transparente para dar suporte a metas econômicas e sociais
Longas disputas com proprietários de terras sobre compensações	Disputas resolvidas com eficiência e justiça
Barreiras tarifárias e não tarifárias que inviabilizam o estabelecimento de indústrias fortes nos países em desenvolvimento	Nivelar disputas de campo onde o livre comércio trabalhe com mais equidade
Mineração desenvolvida como uma ameaça às áreas protegidas e à diversidade biológica	Mineração desenvolvida em espaços apropriados e como fonte de rendimentos para assegurar a proteção de áreas críticas para a biodiversidade
Companhias que estabelecem seus próprios regulamentos em enclaves protegidos	Um sistema compartilhado de leis e práticas que possa ser aplicado para todos
Decisões governamentais tomadas particularmente e não compartilhadas, baseadas em informações pobres	Decisões tomadas publicamente, após consulta as partes afetadas, baseadas em critérios claros
Mineração e indústrias da reciclagem vista como competidoras	Integrada, abordagem complementar para gestão de materiais usados
Consumidores que não têm ideia da origem dos minerais por eles usados	Consumidores que conhecem a origem dos produtos por eles usados
Mineração desenvolvida como ameaça para culturas de povos indígenas e sociedades	Uma indústria mineral que trabalha em parceria com povos indígenas e comunidades
Frequentes disputas e conflitos armados	Justo, equitativo, e acordos pactuados de prevenir e resolver disputas
Operações minerais ameaçando trabalhadores e saúde pública e causando mortes	Uma mineração industrial que promova melhorias na saúde pública
Uma herança de cidades fantasmas, pobreza e poluição	Planejamento integrado para garantir benefícios econômicos, sociais e ambientais pós-fechamento
Inconstantes trocas entre poucos <i>stakeholders</i> <sup>1</sup>	Diálogo inclusivo entre todos os grupos de <i>stakeholders</i>

Fonte: MMSD – Relatório *Breaking New Ground*. (2002, p. 390)

## Quadro 2 - Plano de implementação da CMDS (Parágrafo 46)

A mineração, os minerais e os metais são importantes para o desenvolvimento econômico e social de muitos países. Os minerais são essenciais para a vida moderna. Para potencializar sua contribuição ao desenvolvimento sustentável, é necessário que sejam adotadas medidas em todos os níveis para:

a) Apoiar os esforços envidados para tratar dos impactos e benefícios ambientais, econômicos, da saúde e sociais, incluindo a saúde e segurança dos trabalhadores, a mineração, os minerais e metais durante o seu ciclo de vida útil, e mecanismos existentes nos níveis nacional e internacional, tais como as parcerias entre governos, organizações intergovernamentais, empresas e trabalhadores mineiros e outros grupos de interesse, a fim de envidar melhores esforços e mais transparência e responsabilidade na sustentabilidade da indústria mineira e dos minerais;

b) Aumentar a participação dos grupos de interesse, das comunidades locais e indígenas e das mulheres, para que desempenhem um papel ativo no desenvolvimento dos minerais, metais e mineração durante todo o ciclo de vida útil das operações mineiras, inclusive após o seu fechamento por questões de reabilitação, em conformidade com as normas nacionais, levando em conta os impactos transfronteiriços significativos;

c) Fomentar práticas para a exploração mineira sustentável prestando apoio financeiro, técnico e de capacitação aos países em desenvolvimento e aos países com economias em transição, de modo a otimizar a exploração mineira e o processamento de minerais, inclusive a exploração em pequena escala e, quando possível e adequado, melhorar a elaboração do valor agregado, atualizar as informações científicas e tecnológicas e recuperar e reabilitar os sítios degradados.

Fonte: Capítulo IV, Parágrafo 46 do Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, Joanesburgo, África do Sul, 26 de agosto a 4 de setembro de 2002.

## Quadro 3 - Princípios ICMM para o Desenvolvimento Sustentável

Princípios:

1. Implementar e manter práticas éticas de negócios e sistemas sólidos de governança corporativa.
2. Integrar considerações sobre desenvolvimento sustentável dentro do processo de tomada de decisões corporativas.
3. Defender direitos humanos fundamentais e respeitar culturas, costumes e valores nas negociações com funcionários e outros, que sejam afetados por nossas atividades.
4. Implementar estratégias de gestão de riscos baseadas em dados válidos e ciência sólida.
5. Buscar aperfeiçoamento contínuo de nosso desempenho em saúde e segurança.
6. Buscar aperfeiçoamento contínuo de nosso desempenho ambiental.
7. Contribuir para a conservação da biodiversidade e abordagens integradas ao planejamento de uso de terra.
8. Facilitar e estimular desenho, uso, reutilização, reciclagem e descarte responsável de nossos produtos.
9. Contribuir para o desenvolvimento social, econômico e institucional das comunidades onde operamos.
10. Implementar envolvimento eficaz e transparente, assim como comunicação e providências independentemente verificadas de reporte com nossos *stakeholders*.

Fonte: ICMM (2009).

Conselho Internacional de Mineração e Metais (*ICMM - International Council on Mining and Metals*): É uma organização criada em 2002 e representada pelas companhias líderes do setor de mineração e metais. O ICMM ratificou seu compromisso em trabalhar colaborativamente com outros *stakeholders* em sua Declaração de Inauguração, em Toronto, em maio de 2002. Assumiu também a responsabilidade pela implementação do projeto MMSD e dos acordos firmados na CMDS, tendo

publicado uma série de textos sobre mineração e desenvolvimento sustentável disponíveis no site [www.icmm.com](http://www.icmm.com), destacando, entre outros, o documento Community Development Toolkit<sup>8</sup>. Dez (10) princípios orientam a atuação do ICMM (Quadro 3):

Iniciativa pela Transparência das Indústrias Extrativas (EITI - Extractive Industries Transparency Initiative): Criada na Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002 com o objetivo de melhorar a transparência na geração de receitas e despesas do setor extrativo. Adota os seguintes princípios e critérios de adesão voluntária (Quadro 4):

#### Quadro 4 - Princípios e critérios EITI para o desenvolvimento sustentável

Princípios:

1. Partilhamos a convicção de que a utilização prudente da riqueza proveniente dos recursos naturais deve constituir um motor importante para o crescimento econômico sustentável que contribua para o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza, mas se não for devidamente gerida, pode criar impactos econômicos e sociais negativos.
2. Afirmamos que a gestão da riqueza proveniente dos recursos naturais para o benefício dos cidadãos de um país é uma atribuição dos governos soberanos, a exercer no interesse do seu desenvolvimento nacional.
3. Reconhecemos que os benefícios da extração de recursos ocorrem na forma de fluxos de receitas ao longo de muitos anos e podem depender muito dos preços.
4. Reconhecemos que uma compreensão pública das questões das receitas e despesas do governo, com o tempo, poderia vir a ajudar no debate público e a informar a escolha de opções apropriadas e realistas para o desenvolvimento sustentável.
5. Sublinhamos a importância da transparência por parte dos governos e das empresas nas indústrias extrativas e a necessidade de melhorar a gestão e contabilidade das finanças públicas.
6. Reconhecemos que o alcance de uma maior transparência deve inserir-se no contexto de respeito pelos contratos e pela legislação.
7. Reconhecemos que a transparência financeira proporciona um melhor ambiente interno e externo para o investimento direto.
8. Acreditamos no princípio e prática de responsabilidade governamental pela tutela dos fluxos de receitas e pelas despesas públicas perante todos os cidadãos.
9. Estamos empenhados em estimular elevados níveis de transparência e responsabilidade na vida pública, na administração e no comércio.
10. Acreditamos que é necessária uma abordagem globalmente consistente e prática para a divulgação de pagamentos e receitas, que seja simples de executar e utilizar.
11. Acreditamos que a divulgação de pagamentos num determinado país deveria envolver todas as empresas do setor extrativo que operam nesse país.
12. Acreditamos que, ao procurar soluções, todas as partes interessadas têm contribuições importantes e relevantes a dar – incluindo os governos e as suas agências, as empresas do setor extrativo, as empresas de serviços, as organizações multilaterais, as organizações financeiras, os investidores e as organizações não governamentais.

---

8. Existe versão em português com o título “Ferramentas para desenvolvimento de comunidades”, traduzida com apoio da empresa de mineração Vale.

Critérios:

1. A publicação regular de todos os pagamentos materiais relativos a petróleo, gás e exploração mineira efetuados pelas empresas aos governos (“pagamentos”) e todas as receitas materiais recebidas pelos governos das empresas dos setores do petróleo, gás e exploração mineira (“receitas”) para uma audiência vasta de uma forma publicamente acessível, abrangente e compreensível.
2. Nos casos em que tais auditorias ainda não existam, os pagamentos e as receitas são sujeitos a uma auditoria credível e independente, aplicando normas de auditoria internacionais.
3. Os pagamentos e as receitas são reconciliados por um administrador credível e independente, aplicando normas de auditoria internacionais e é publicado o parecer do administrador sobre essa reconciliação, incluindo eventuais discrepâncias, caso sejam identificadas.
4. Esta abordagem é extensível a todas as empresas, incluindo as estatais.
5. A sociedade civil está ativamente envolvida como participante na concepção, monitorização e avaliação deste processo e contribui para o debate público.
6. O governo anfitrião desenvolve um plano de trabalho público e financeiramente sustentável para todos os elementos acima, com assistência das instituições financeiras internacionais quando necessário, incluindo metas mensuráveis, um calendário para a implementação e uma avaliação das potenciais limitações em termos de capacidade.

Fonte: EITI (2011)

Princípios do Equador: Formulado em 2003 pelo *International Finance Corporation (IFC)*, instituição vinculada ao Banco Mundial que oferta financiamento a projetos da iniciativa privada, incluindo a mineração, com o objetivo de incentivar bancos e instituições financeiras a apoiar somente aqueles projetos que adotam procedimentos de identificação, avaliação e gerenciamento de risco ambiental e social. A aplicação é baseada no estabelecimento de uma classificação de avaliação (*rating*) socioambiental concebido pelas instituições financeiras, onde os projetos são classificados em A (alto risco), B (médio risco) ou C (baixo risco). Isso significa que os projetos apresentados pelas empresas devem conter informações sobre risco ambiental, proteção à biodiversidade e uso de energias renováveis, proteção à saúde e à diversidade cultural e étnica, entre outros.

O Quadro 5 apresenta um resumo das iniciativas globais das organizações empresariais de mineração no processo de apropriação dos valores incorporados simbolicamente na representação de desenvolvimento sustentável, destacando seus objetivos e resultados.

Reconhece-se que a difusão da ideia do desenvolvimento sustentável no meio empresarial a partir dos anos 1990 induziu importantes avanços nas regulamentações ambientais que incidem sobre a atividade de mineração, estabelecendo um quadro favorável à gestão ambiental institucional e maior controle dos territórios onde atuam, mundo afora. Entretanto, observa-se ausência do mesmo processo para a dimensão socioeconômica. Essa constatação certifica a dominância das atenções da dimensão ambiental na concepção do desenvolvimento sustentável, permanecendo as questões de ordem socioeconômicas em segundo plano quando não ausentes. Não foram estabelecidos dispositivos para equacionar as riquezas e sua apropriação

privada, e nem mecanismos distributivos com os sujeitos de direitos – grupos de população tradicional, camponeses, vilas, povoados e mesmo cidades situadas nos territórios de intervenção mineira. Permanecem claramente, no Amapá e em toda a Amazônia, situações de enclave sem qualquer vinculação legal entre a riqueza produzida e o desenvolvimento regional local, mas ao contrário, a mineração produz conflitos socioambientais (COMOVA, 2010) que foram mapeados por diferentes pesquisas acadêmicas e por estudos e acompanhamento promovidos por organizações da sociedade civil.

Quadro 5 - Resumo das iniciativas globais das organizações empresariais de mineração pelo desenvolvimento sustentável

Iniciativa	Ano de criação	Objetivo	Resultado
Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável	1990	Fórum empresarial global criado com objetivo de catalisar empresas para mudanças rumo ao DS, para a ecoeficiência e a responsabilidade social corporativa.	Publicação do livro “Mudando o Rumo: Uma Perspectiva Empresarial Global sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente”.
Iniciativa de Mineração Global	1998	Articular as empresas para o DS e inserir o setor na pauta da Conferência Mundial da ONU sobre DS, em Joanesburgo, 2002.	Propiciou a elaboração do Projeto Mineração, Minerais e DS, além da criação do Conselho Internacional de Mineração e Metais. Foi extinta em 2001.
Projeto Mineração, Minerais e DS	2001	Projeto de pesquisa desenvolvido com o objetivo de compreender como o setor de mineração pode contribuir para o DS.	Publicação do relatório “ <i>Breaking New Ground</i> ” e definição de uma “ <i>baseline</i> ” sobre a mineração e o DS.
Conferência Mundial sobre DS	2002	Fortalecer o setor de mineração na Conferência e ratificar os desafios apontados pelo Projeto Mineração, Minerais e DS.	Inserção e pacto do setor pelo Parágrafo 46 do Plano de Implementação da Conferência que trata da mineração e o DS.
Conselho Internacional de Mineração e Metais	2002	Reunir companhias líderes do setor de mineração para trabalhar colaborativamente pela implementação dos acordos firmados na Conferência Mundial sobre DS.	Definição dos princípios da mineração para o DS.
Iniciativa pela Transparência das Indústrias Extrativas	2002	Melhorar a transparência da atuação do setor de mineração.	Definição de princípios e critérios para a transparência na divulgação de receitas e despesas.
Princípios do Equador	2003	Avaliar risco ambiental e social de projetos submetidos a financiamento.	Elaboração de critérios de avaliação de riscos para projetos de mineração.

Fonte: Chagas (2010)

## Iniciativas de contraposição ao desenvolvimento sustentável da mineração

Existem segmentos que refutam qualquer abordagem sobre sustentabilidade da mineração, a considerar que, por definição, os minérios são recursos não renováveis, portanto, tal discussão não faz sentido, e que o desenvolvimento sustentável não passa de uma propaganda de mercado.

Estas organizações têm se comportado como reativas ao setor, motivando conflitos através de denúncias de irregularidades das empresas de mineração anunciadas para além de qualquer possibilidade de diálogo e negociação, ou mesmo para provocar conflitos simbólicos, e até violentos, quase sempre associados às fragilidades das políticas públicas.

Martínez-Alier (2007) chama a atenção para a sistemática de resolução de conflitos, mais apreciada no Norte do que no Sul, em face de situações socialmente assimétricas envolvendo os tipos de relações entre o Estado, a sociedade e o setor privado. “No Norte, os movimentos sociais trabalham mais próximo ao Estado e empresas e no Sul em oposição ao Estado e as empresas”, destaca Martínez-Alier (2007).

De fato, existem casos de organizações da sociedade civil onde os conflitos em torno da mineração alcançaram maior nível de tratamento, sobretudo no diálogo e negociação sobre as questões ambientais e redistribuição de benefícios. Os exemplos, entretanto, vêm de regiões mineiras com tradição democrática, sendo que os conflitos quase sempre já passaram pelas fases mais agudas, desdobrando-se em acordos de benefícios por meio de instrumentos econômicos, como as rendas mineiras no Alaska, Alberta e Noruega, citados por Enriquez (2008).

Algumas iniciativas de organizações da sociedade civil de contraposição ao setor mineral e de defesa dos direitos de populações e de trabalhadores do setor são descritas a seguir:

Minas e Comunidades (MAC, sigla em inglês de Mines and Communities)<sup>9</sup>: É uma iniciativa não governamental, atuando em rede, com propósito de apoiar comunidades afetadas pelas atividades de mineração industrial. Segundo Whitmore (2006), a rede MAC é uma importante iniciativa para se construir um espaço de diálogo e de discussão sobre a percepção do desenvolvimento sustentável da mineração a partir do ponto de vista das comunidades afetadas. Em 2001, na cidade de Londres, a MAC organizou uma reunião de 24 representantes de comunidades e grupos afetados pela mineração, resultando na “Declaração de Londres”, documento que se contrapõe ao discurso do desenvolvimento sustentável anunciado pelo setor.

Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA)<sup>10</sup>: Sediado no Chile, o Observatorio assessora comunidades em conflitos socioambientais para potenciar suas capacidades de gestão em favor de seus direitos e do meio ambiente. O OLCA apoia o Observatorio de Conflictos Mineros de América

9. Outras informações sobre a MAC podem ser obtidas no site [www.minesandcommunities](http://www.minesandcommunities)

10. Outras informações sobre o OLCA podem ser obtidas em [www.olca.cl](http://www.olca.cl).

Latina (OCMAL), uma rede de mais de 40 organizações da região que tem como objetivo a defesa de comunidades e populações afetadas pelos impactos da mineração na América Latina. A rede OLCA/OCMAL detém uma base de dados denominada Sistema de Información para la Gestión Comunitaria de Conflictos Socio-ambientales Mineros en Latinoamérica, onde constam cadastrados as seguintes estatísticas sobre conflitos (Tabela 1):

Tabela 1 - Conflitos socioambientais mineiros registrados na base de dados OCMAL - 2010

País	Conflito	Projeto	Empresas	Comunidades
Argentina	18	24	34	26
Bolívia	6	5	5	19
Brasil	21	21	37	34
Chile	16	17	26	15
Colômbia	13	30	19	17
Costa Rica	3	2	4	3
Equador	3	3	2	2
El Salvador	1	1	1	2
Guatemala	2	2	4	2
Honduras	2	2	4	2
México	9	9	13	7
Nicarágua	2	2	5	2
Panamá	5	5	7	5
Peru	16	16	33	13
República Dominicana	1	1	0	1
Totais	118	140	*	150

Fonte: OCMAL (2010)

\* Uma empresa pode estar envolvida em mais de um conflito.

O Sistema de Informação da rede OLCA/OCMAL informa que o Brasil é o país com maior número de conflitos na América Latina, com 21 registros envolvendo 37 empresas e 34 comunidades afetadas. Os países seguidos ao Brasil são Argentina, com 18 registros; Chile, com 16 registros; Peru, com 16 registros e Colômbia, com 13 registros.

Os conflitos mineiros no Brasil apresentam dois registros para o estado do Amapá (Quadro 6), particularmente com relação aos passivos ambientais da empresa ICOMI e ausência de EIA/RIMA no processo de implantação da empresa MMX no Amapá, com contribuição de informações sobre os conflitos prestadas pelo Conselho das Comunidades Afrodescendentes do Amapá, Observatório Social, Comissão Pastoral da Terra e Movimento Acorda Amapá (Quadro 7):

Quadro 6 - Conflitos mineiros no Brasil registrados na base de dados OCMAL – 2010

N.	Conflito	Projeto	Comunidade afetada	Estado
1	Ação popular tenta impedir as atividades da Companhia Vale do Rio Doce na Mina Capão Xavier	Mina Capão Xavier	População ao sul de Belo Horizonte	MG
2	Atividade mineradora causa doença e mortes em Santa Cruz de Minas (MG)	Mineração Ômega Ltda. em Santa Cruz de Minas	População de São João Del-Rei População de Santa Cruz de Minas	MG
3	Atividade de mineração de zinco em Vazante (MG)	Mina Morro da Usina/Vazante	População de Vazante	MG
4	Carboníferas em Santa Catarina somam irregularidades e causam degradação do ambiente	Carboníferas em Santa Catarina	Município de Capivari de Baixo Município de Criciúma Município de Forquilha Município de Içara Município de Siderópolis Município de Treviso Município de Tubarão	SC
5	Combate aos crimes relacionados à carvoarias no Piauí	Carvoarias no Piauí	Município de Júlio Borges Município Manoel Emídio	PI
6	Companhia Vale do Rio Doce invade assentamentos no Pará	Projeto Onça Puma	Projeto de Assentamento Campos Altos Projeto de Assentamento Tucumã	PA
7	Comunidades quilombolas do município de Moju (PA) contra Companhia Vale do Rio Doce	Projeto Mina de Bauxita Paragominas	14 comunidades quilombolas do território do Jambuaçu	PA
8	CSA causa morte de operários e pescadores e degradação ambiental	Projeto da ThyssenKrupp CSA	Pescadores da baía de Sepetiba	RJ
9	Exploração de manganês pela ICOMI: passivo ambiental para a população de Serra do Navio	Projeto de Manganês da ICOMI	Município de Santana Município de Serra do Navio	AP
10	Exploração mineral na Terra Indígena Cinta Larga	Garimpo na Reserva Roosevelt	Índios Cinta Larga	RO
11	Grupo MMX no Amapá: favorecimento na concessão, implantação de empreendimento sem EIA/RIMA	Sistema MMX Amapá	Município de Santana Município de Pedra Branca do Amapari Município de Serra do Navio	AP
12	Mercúrio usado pelo garimpo e usinas hidrelétricas no Rio Madeira contamina Porto Velho	Garimpo no Rio Madeira	População do município de Porto Velho	RO
13	Mineradora de alumínio Alcoa e populações tradicionais de Juruti	Projeto Bauxita em Juruti	60 comunidades tradicionais de Juruti	PA
14	Mineradora inicia projeto de expansão em Paracatu (MG)	Projeto Expansão da Mina Morro do Ouro Paracatu	População de Paracatu	MG
15	Moradores da Reserva de Curuçá (PA) exigem participação no licenciamento de empreendimento	Estação flutuante na Ilha de Tijoca	Moradores da Reserva Extrativista Mãe Grande de Curuçá, no nordeste do Pará	PA
16	Programa Grande Carajás: mais de duas décadas de degradação e conflitos	Projeto Grande Carajás	Índios, garimpeiros, pequenos agricultores, trabalhadores rurais e comunidades tradicionais	PA
17	Projeto da Termelétrica Termomaranhão de MMX invade terras e gera novos conflitos	Projeto da Termelétrica Termomaranhão	Moradores da Vila Madureira Moradores do Assentamento Fundiário Cassaco	MA
18	Projeto Minas-Rio, da MMX, inicia em uma Unidade de Conservação e gera conflitos	Projeto Minas-Rio	Município Conceição de Mato Dentro Município de Serro	MG
19	Projeto para construção de porto para escoamento do minério gera conflitos em Ilhéus	Porto Integrado Público de Ilhéus	População do município de Ilhéus	BA
20	Rejeitos mineiros ameaçam a qualidade da água do Rio de Janeiro	Rio Pomba Cataguases		RJ
21	Vazamento de urânio contamina água potável em Caetité (BA)	INB-Caetité	População de Caetité	BA

Fonte: Organizado por CHAGAS (2010) com base em OCMAL (2010).

Quadro 7 - Conflitos mineiros no Amapá registrados na base de dados OCMAL - 2010

Conflitos	Descrição
<p>Exploração de manganês pela ICOMI: passivo ambiental para a população de Serra do Navio</p>	<p>A mercantilização do minério das jazidas de manganês na Serra do Navio teve início na década de 1950, aproveitando a favorável conjuntura da “guerra fria”, responsável pela abertura do mercado para as reservas da serra do navio. A atuação das mineradoras que se instalaram na região neste período tem especial relevância por se tratar da primeira experiência de mineração industrial na amazônia.</p> <p>O caminho para a valorização das jazidas de serra do navio foi aberto às empresas privadas, a quem caberia a responsabilidade pela pesquisa e exploração das reservas. Com a anuência do governo federal a icomi recebeu, em 1947, com versão ratificada em 1950 (pelo ministério público federal) e 1951 (pelo tribunal de contas da união), a autorização para pesquisar e valorizar o minério na área.</p> <p>A empresa tinha como principal sócio o empresário augusto trajano de azevedo antunes, dono da companhia auxiliar de empresas da mineração (caemi). Em 1950, alegando necessidade de aporte técnico e recursos financeiros, a icomi associa-se à bethlehem steel company, na época gigantesca corporação norte-americana produtora de aço que passou a participar com 49% do capital da empresa, formando o maior grupo privado do setor da mineração no país. O apoio do estado se manifestava em benefícios e favores, nem sempre acordados contratualmente, tais como os realizados no canal pelo qual navegariam os navios com minério de manganês.</p> <p>Logo após o início das atividades da ICOMI, a produção oscilava em torno de 700 mil toneladas anuais, com destino principal o mercado norte-americano. Neste período o Brasil tornou-se o quarto maior produtor de minério de manganês do mundo, superado apenas pela então União Soviética, pela África do Sul e pela Índia.</p> <p>O empreendimento consistia nas instalações industriais para a mineração e beneficiamento do minério, na construção da Estrada de Ferro do Amapá, com 193 quilômetros de extensão, em um embarcadouro de minério, e em duas vilas residenciais com 334 casas residenciais para os funcionários, uma nas proximidades do porto de Santana, denominada Vila Amazonas, e outra perto da mina, denominada Vila Serra do Navio.</p> <p>Mudanças no mercado mundial do manganês induziram mudanças na organização industrial da ICOMI, que tratou de construir uma usina destinada a concentrar as frações finas do minério na Serra do Navio e uma usina de pelotização no Porto de Santana, chegando a produzir 230 mil toneladas de pelotas.</p> <p>Durante os anos 80, a bethlehem steel company, cujo contrato para exploração do manganês iria até 2003, afasta-se da icomi e abandona as jazidas justificando escassez do minério, passando a pertencer à caemi o controle da totalidade das ações. Sem a participação da sócia norte-americana e diante da paralisação das operações da usina de pelotização, em 1985, a icomi investe em uma usina de sinterização, que entra em operação em 1989, passando a beneficiar os finos de minério de manganês gerados no beneficiamento na serra do navio.</p> <p>Dentre as mudanças desenvolvidas pela caemi, naquele momento controladora da icomi, está a criação da companhia de ferroligas do amapá (cfa), voltada para a exploração do minério de cromito (cromita) das minas de vila nova. Em 1996, no entanto, a cfa encerra suas atividades na área da siderurgia, justificando no alto custo da energia elétrica e na redução do preço das ligas no mercado mundial.</p> <p>Os processos de valorização do manganês da serra do navio estenderam-se por mais de quatro décadas, período no qual foram comercializadas mais de 34 milhões de toneladas do minério. Estima-se que para a mercantilização desta quantia, e de cerca de 900 mil toneladas de carbonato, foi necessária a movimentação de mais de 123 milhões de toneladas de material estéril, o beneficiamento de mais de 61 milhões de toneladas de minério e a geração de mais de 26 milhões de toneladas de rejeitos.</p>

Exploração de manganês pela ICOMI: passivo ambiental para a população de Serra do Navio	<p>O encerramento da exploração e beneficiamento do manganês na Serra do Navio deixou como saldo um “passivo ambiental”, resultado da grande retirada do solo e subsolo com pouquíssima área recuperada e a pilha de rejeito de manganês. Em auditoria na área das atividades da ICOMI, foi constatada nas águas superficiais e subterrâneas a ocorrência de Ferro (Fe), Arsênio (As) e Manganês (Mn) em teores acima dos padrões estabelecidos pela legislação, como decorrência da disposição inadequada dos rejeitos produzidos pelo processo de ustulação. Este passivo ambiental gerou uma multa de R\$ 52 milhões à ICOMI, que recorreu da decisão. Naquele contexto a ICOMI sugeriu à Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia do Estado do Amapá (SEMA) a implantação de um aterro para os rejeitos contendo arsênio. Segundo a proposta inicial da empresa, ele seria construído na área das minas Serra do Navio. O investimento implicaria a remoção do material contaminado da área portuária e industrial em Santana e sua transferência, via ferrovia, para a Serra do Navio. Mais tarde, a ICOMI sugeriu a implantação do aterro próximo à fontes hídricas e comunidades, intensificando o conflito entre a sociedade civil e a mineradora.</p> <p>Em 1999, depois de um conflito que durou anos, a comunidade do Quilombo do Curiaú e outras vizinhas a Serra do Navio conseguiram impedir que a ICOMI instalasse seu depósito de 384 mil toneladas de rejeitos tóxicos (basicamente arsênico e bário) em cinco bacias cavadas ao lado das comunidades, fato que certamente iria provocar a contaminação das fontes hídricas e, conseqüentemente, das populações do entorno. As comunidades se indignaram, organizaram sua luta e, iniciaram uma batalha política e judicial que se arrastou por anos, até dar a vitória às comunidades. O Observatório Social, com apoio da central sindical norueguesa LO, realizou um estudo e uma reportagem especial sobre o assunto, dando maior publicidade ao fato. A resistência da população inviabilizou o projeto da ICOMI, que até o presente momento ainda não solucionou a questão, contudo o material foi retirado da antiga bacia de rejeitos e disposto em pilhas na área industrial. No final de 2008, os Promotores de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Comarca de Serra do Navio, Ivana Cei e Afonso Guimarães, editaram a Recomendação nº 002/2008, que solicita à Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA) a não autorização da licença ambiental requerida pela empresa LL Phoenix Ltda, de fazer o transporte de 360 mil toneladas de manganês provenientes das pilhas de Serra do Navio e Santana. O transporte não deverá ser autorizado até que o passivo ambiental da ICOMI seja resolvido e o plano de recuperação de área degradada executado integralmente. A recomendação determina, ainda, que seja feita a avaliação ambiental na área degradada pelo Projeto de Manganês da ICOMI assim como nas áreas de estocagem do mineral, identificando dentro do Plano de Recuperação de Área Degradada as fases não executadas, definindo formas para seu integral cumprimento.</p>
---	--

Conflitos	Descrição
Grupo MMX no Amapá: favorecimento na concessão, implantação de empreendimento sem EIA/RIMA	<p>A MMX, uma das empresas que compõe a holding brasileira (EBX) que atua no ramo da mineração, logística, energia, petróleo e gás, do empresário Eike Batista, iniciou um empreendimento de exploração de minério de ferro no município de Pedra Branca do Amapari, prevendo ainda a produção de ferro gusa e aço, em uma siderúrgica próxima à vila do Elesbão, no município de Santana. A MMX Amapá Mineração comprou os direitos de exploração de ferro na área da Mineração Pedra Branca do Amapari Ltda, empresa do mesmo grupo cuja autorização foi dada apenas para extração de ouro, passando a ter à sua disposição uma jazida com 285 milhões de toneladas de minério de ferro.</p>

Conflitos	Descrição
<p>Grupo MMX no Amapá: favorecimento na concessão, implantação de empreendimento sem EIA/RIMA</p>	<p>O grupo MMX também assumiu a concessão da estrada de ferro do Amapá, após vencer o processo licitatório. A estrada liga os municípios de Serra do Navio e Santana e é responsável pelo transporte de minério do interior do estado para o Porto de Santana, às margens do rio Amazonas. Primeiramente o direito havia sido conseguido pela empresa Acará Empreendimentos Ltda., que em seguida o repassou para a MMX Logística Ltda., ambas do mesmo grupo econômico.</p> <p>Em meados de 2008, a MMX vendeu todo o sistema Amapá para a Anglo American, em uma transação bilionária, a partir da qual foi instituída a empresa Iron X. Sobre a produção de ferro gusa e aço, a Iron X afirma que usará carvão mineral para sua produção, e que parte da energia será fornecida pela MPX (do mesmo grupo da MMX) que para isso iniciou as construções da Pequena Central Hidrelétrica no rio Amapari e da usina termelétrica da Serra do Navio. A questão da produção e comercialização da energia foi motivo para intervenção da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), contrária a negociação de compra e venda arquitetada pela MPX, que geraria um prejuízo de milhões aos consumidores do sistema.</p> <p>Contemporânea ao período de venda do Sistema MMX Amapá, a Polícia Federal procede com a operação Toque de Midas, com objetivo de apurar diversas irregularidades envolvendo a atuação da MMX no Estado, dentre as quais uma possível fraude no processo licitatório de concessão da estrada de ferro do Amapá. A investigação encontrou indícios de direcionamento da licitação para que as empresas do grupo MMX vencessem o certame. Tal direcionamento se daria como ajuste prévio de cláusulas favoráveis às empresas do grupo, principalmente as referentes à habilitação dos participantes no procedimento de licitação, afastando, dessa forma, demais interessados na concessão da estrada de ferro.</p> <p>A empresa possui licenciamento para as atividades de mineração e transporte do minério de ferro, faltando ainda a licença para as atividades siderúrgicas. Entretanto, o licenciamento não foi precedido pela aprovação do estudo de impacto ambiental pelo órgão responsável, infringindo o princípio constitucional que determina que a construção de qualquer obra que ofereça risco ao ambiente e às comunidades locais seja liberada após aprovação de um EIA prévio.</p> <p>As falhas no processo de licenciamento são diversas: concessão de licença de instalação anterior à conclusão do EIA/RIMA; realização de audiências públicas sem apresentação de RIMA e sem parecer técnico da Secretaria Estadual de Meio Ambiente; e concessão da licença de operação, apesar do parecer negativo do Conselho Estadual de Meio Ambiente. Além disso, o Ministério Público de Amapá investiga um dos conselheiros do Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA), órgão que decide sobre a aprovação dos EIAs, prestação de consultoria à MMX na análise do EIA para a construção da mineradora e também de uma termelétrica.</p> <p>Denúncias de irregularidades nos processos licitatórios dos empreendimentos da EBX são constantes. A siderúrgica do grupo em Corumbá (MS) ficou paralisada por irregularidades no licenciamento ambiental, a pedido do Ministério Público Federal.</p> <p>Também está sendo apurada pela investigação Toque de Midas a possível sonegação fiscal do ouro lavrado nas minas de Pedra Branca, sob fortes suspeitas de que o minério não estaria sendo totalmente declarado perante os órgãos arrecadadores de tributos, principalmente a Receita Federal.</p> <p>A extração de ouro vem sendo feita pela Mineradora Pedra Branca do Amapari (MPBA), cuja MMX possuía parte até o início das investigações. Como parte da operação Toque de Midas, a Polícia Federal do Amapá solicitou à Justiça mandados de busca e apreensão de documentos, computadores e dinheiro que comprovassem indícios da ação da organização criminosa.</p> <p>A MMX é ainda investigada devido à sua participação em um escândalo político, envolvendo o Secretário de Estado do Meio Ambiente, Marcelo Creão, acusado pelo Ministério Público de favorecer a MMX.</p>

<p>Grupo MMX no Amapá: favorecimento na concessão, implantação de empreendimento sem EIA/RIMA</p>	<p>Além de ações legais, os movimentos sociais organizaram o Comitê Acorda Amapá, integrado por diferentes redes e organizações. O Comitê tem buscado organizar seminários e outras atividades com o objetivo de informar a população a respeito dos impactos socioambientais e econômicos dos projetos de mineração que estão em implantação.</p> <p>Início do dano: O grupo EBX foi fundado em 1980, tornando-se já nesta época o maior comerciante de ouro do Brasil, com transações que atingiram U\$ 60 milhões anuais. A partir de 1998 a empresa diversifica suas atividades, implementando projetos nas áreas de energia e recursos hídricos. Em 2003 compra a mina de ouro Amapari, no Amapá, e em 2005, descobre um depósito de minério de ferro de classe mundial, conquistando os direitos minerais e fundando a MMX – Mineração e Metálicos.</p> <p>Início do conflito: Em janeiro de 2005, a EBX, que controla a MMX Amapá Mineração Ltda., comprou os direitos de exploração de ferro na área da Mineração Pedra Branca do Amapari (MPBA) e acelerou a obtenção das licenças ambientais para instalação de sua mineradora de ferro na área da MPBA. Esta questão desencadeou uma série de acusações e processos contra a empresa.</p>
---	--

Fonte: Organizado por CHAGAS (2010) com base em OCMAL (2010).

As denúncias inseridas na rede OLCA/OCMAL permanecem ativas, mas não as instituições da sociedade civil que as motivaram. Estas instituições disputam espaços de poder fora das relações de Estado e por vezes, são legitimados como instituições de Estado, quando então as causas que as deram origem são enfraquecidas, chegando a desaparecer.

## Conclusões

A partir da década de 1990 várias iniciativas dos grandes grupos de mineração ocorreram para inserir o setor no debate sobre desenvolvimento sustentável. Tais iniciativas encontram dificuldades em operacionalizar suas metas em países em desenvolvimento, como no Brasil, implicando em campos de disputas de interesses e conflitos socioambientais, como registrados, por exemplo, no Amapá.

Uma rede de instituições não governamentais tem registrado conflitos decorrentes da exploração de recursos minerais em várias regiões da América Latina e refutado o discurso do setor pelo desenvolvimento sustentável. O passivo ambiental da mineradora ICOMI e a irregularidade do licenciamento ambiental da mineradora MMX são casos de conflitos registrados pela rede.

Um diálogo com Boaventura de Sousa Santos (2006) permitiu identificar que há um campo emergindo sobre o debate do desenvolvimento sustentável assente não somente no conhecimento científico, mas principalmente no conhecimento não científico; este plural enquanto representativo da diversidade de conhecimentos sobre a realidade a qual constrói, denominado de “ecologia dos saberes”.

A atividade de mineração, analisada num contexto de inserção do discurso do desenvolvimento sustentável das regiões onde o setor opera, está ancorada em modelos de conhecimentos que pouco dialoga com outros saberes. Novas interpre-

tações são possíveis e a ecologia dos saberes contribui para pensar sobre alternativas epistemológicas para o desenvolvimento sustentável da atividade de mineração.

Se não for o caso, há ainda que se recorrer à prudência de Santos (2006, p. 164) ao afirmar que “é próprio da ecologia de saberes constituir-se através de perguntas constantes e respostas incompletas”. Inclui-se aí o instigante espectro epistemológico do desenvolvimento sustentável.

## Referências

ALMEIDA, Fernando. O bom negócio da sustentabilidade. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002. p. 60-61.

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

CASTRO, Edna. Expansão da fronteira, mega projetos de infraestrutura e integração sul-americana. Revista Cadernos do CRH, Salvador, UFBA, 2012.

\_\_\_\_\_. Políticas de Estado e atores sociais na Amazônia contemporânea In: BOLLE, Willi; CASTRO, E. M. R.; VEJMEKKA, M. Amazônia - Região Universal e Teatro do Mundo. 1. ed. São Paulo/Belém: Globo, 2010. v. 1, p. 105-122.

\_\_\_\_\_. Território, biodiversidade e saberes de populações tradicionais. In: CASTRO, E.; PINTON, F. Faces do Tropicó Úmido. Conceitos e questões sobre desenvolvimento e meio ambiente. Belém: São Paulo, CEJUP, 1997. p. 221-242.

CHAGAS, Marco Antonio. Conflitos, Gestão Ambiental e o Discurso do Desenvolvimento Sustentável da Mineração no Estado do Amapá. 2010. 300f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sócio Ambiental) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

COMOVA. Mapa Conflitos Socioambientais da Amazônia Legal [online]. Disponível em: <[http://www.comova.org.br/.../APRESENTACAO\\_MAPAS\\_SEMINARIO\\_JUNHO\\_2006-27-06.pdf](http://www.comova.org.br/.../APRESENTACAO_MAPAS_SEMINARIO_JUNHO_2006-27-06.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2010.

EITI - Extractive Industries Transparency Initiative . Regras da Eiti, incluindo o Guia de Validação. Oslo, 2011.

ENRIQUEZ, Maria Amélia Rodriguez da Silva. Mineração: maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira. São Paulo: Signus, 2008.

ICMM. 10 Princípios para o desempenho no campo do desenvolvimento sustentável. Londres, 2009.

KUHN, Thomas. A estrutura das revoluções científicas. São Paulo: Perspectiva, 1990.

LANDER, E. (org.). La colonialidad del saber: Eurocentrismo y Ciencias Sociales — perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

MARTÍNEZ-ALIER, Joan. O ecologismo dos pobres. São Paulo: Contexto, 2007.

MMSD – Mining, Minerals and Sustainable Development. Breaking new ground. International Institute for Environment and Development and World Business Council for Sustainable Development. London, UK: 2002.

OCMAL. Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. Disponível em: <<http://www.olca.cl/ocmal/index.php>>. Acesso em: 05 jun. 2010.

REDCLIFT, Michael R. Os novos discursos da sustentabilidade. In: FERNANDES, Marcionila; GUERRA, Lemuel (Org.). *Contra-discurso do desenvolvimento sustentável*. 2. ed. rev. Belém: UNAMAZ; UFPA; NAEA, 2006. p. 51- 75.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

SCHMIDHEINY, Stephan. Mudando o rumo: uma perspectiva empresarial global sobre desenvolvimento e meio ambiente. Rio de Janeiro: FGV, 1992. p. 332-336.

VINHA, Valéria da. *As Empresas e o Desenvolvimento Sustentável: da Eco-Eficiência à Responsabilidade Social Corporativa*. In: MAY, Peter; LUSTOSA, Maria Cecília; VINHA, Valéria da (Org.). *Economia do meio ambiente*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

WHITMORE, Andy. The emperor's new clothes: sustainable mining? *Journal of Cleaner Production* 14 (2006) p. 309 -314.

# Localização, especialização e competitividade da produção de aço na Amazônia

Maurílio de Abreu Monteiro<sup>1</sup>  
Adejard Gaia Cruz<sup>2</sup>

## Introdução

A indústria do aço tem se destacado nos últimos anos por conta do ciclo de crescimento da demanda planetária dessa commodity, impulsionada, sobretudo, pela expansão da demanda chinesa por produtos siderúrgicos.

A siderurgia é uma das categorias mais importantes da indústria de transformação, atuando como fornecedora de insumos para diversos segmentos industriais, especialmente para construção civil, indústria de transporte e bens de capital. É considerada uma categoria industrial estratégica, por conta de capacidade de encaideamento à montante e à jusante.

A região Sudeste concentra o maior parque industrial de produção de aço do Brasil, respondendo por 94% da produção nacional, tendo como principais produtores os estados de Minas Gerais, que detém a maior participação (33,2%), além de Rio de Janeiro (28,3%), Espírito Santo (16,6%) e São Paulo (15,9%). Na Região Amazônica, a produção está baseada no sudeste do Pará (município de Marabá) e sua indústria respondeu em 2010 pela geração de 6.924 postos de trabalho. O estado do Pará, embora concentrando a maior produção de minério de ferro do país, responde por apenas 0,7% da produção nacional de aço bruto, o que reflete baixo grau de industrialização da atividade mineral na região (IBS, 2012).

Os indicadores gerais da siderurgia, para o período de 2006 a 2011, corroboram com o momento favorável. Impulsionada pelo crescimento da demanda, a produção mundial de aço bruto cresceu 21,11% no período, enquanto o Brasil, acompanhando essa tendência, ampliou sua produção em 13,98%. O consumo aparente de produtos siderúrgicos no Brasil cresceu 35,05%, enquanto que o consumo per capita (kg/hab) registrou alta de 27,45%. Outros indicadores que têm apresentado resultados positivos são: faturamento, investimento e aumento da capacidade instalada (IBS, 2012).

Nesse sentido, este estudo aborda o padrão de concentração, bem como o nível de competitividade da indústria do aço na Região Amazônica, recorrendo para tanto à produção de índices quanto à realização de comparações.

---

1. Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pelo NAEA/UFPA. Professor e pesquisador do NAEA/UFPA

2. Economista e mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo NAEA/UFPA.

O trabalho está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda seção descreve os procedimentos metodológicos, bases de dados utilizadas e os indicadores selecionados. A terceira seção faz a análise das medidas de concentração e de competitividade da indústria regional, comparando com a média de estado brasileiro e da indústria nacional. A última seção traz a discussão dos resultados e os comentários finais.

## **Metodologia**

### *Bases de dados utilizadas*

Os indicadores apresentados neste trabalho decorrem do uso de dados de pesquisa de campo, além do processamento de informações originárias das bases da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e Pesquisa Industrial Anual-Empresa (PIA-Empresa), respectivamente, fontes provenientes do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego (MTE) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para permitir a análise comparativa dos indicadores, a base da RAIS, cuja organização segue a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), precisou ser harmonizada. Tal procedimento se justifica em razão da revisão promovida na estrutura da CNAE resultando em nova versão, a CNAE 2.0, que passou a vigorar a partir de 2006, inclusive para efeito de divulgação de dados da RAIS pelo MTE. Antes desse período, as informações eram divulgadas na versão 1.0 da CNAE.

Tendo como base a pesquisa de campo, o nível de detalhamento da RAIS e a nova estrutura da CNAE, foi estabelecida a correspondência entre a CNAE 1.0 e a CNAE 2.0, no nível de classe (a 4 dígitos), abrangendo categorias de atividades da indústria de transformação. Para o cálculo dos índices de concentração adotou-se como unidade espacial de referência os municípios e; como critério de agregação da atividade industrial, as classes de indústria estabelecidas pela CNAE 2.0 em nível de 4 dígitos; como referência temporal os anos de 1996 e de 2010; e como a variável, o número de empregos fornecido pela RAIS. A escolha da base de dados fornecida pelo MTE deveu-se ao fato de ela conter informações que abrangem o universo significativo de estabelecimentos industriais e de empregados em todo país. Tal base e variável são amplamente utilizadas por diversos autores em estudos sobre identificação e caracterização de aglomerações produtivas (DINIZ; CROCCO, 1996; SABOIA, 2000; SUZIGAN et al. 2001; RESENDE; WYLLIE, 2005).

Uma das críticas que geralmente se faz ao uso da RAIS é a sua restrição aos vínculos formais de trabalho, omitindo uma parcela crescente de trabalhadores e ocupados (não formalizados). Entretanto, na indústria de transformação o grau de informalidade do emprego é menor que os demais setores da atividade econômica (RESENDE; WYLLIE, 2005; SABOIA, 2000). Por outro lado, a principal vantagem na utilização da RAIS está na elevada desagregação setorial e geográfica das informações, o que facilita o processamento direto dos dados em termos espaciais, até o

nível de municípios e, em termos de atividades, até o nível de classes de indústrias a 4 dígitos da CNAE.

A definição do ano de 1996 como marco inicial se dá em virtude de ser este o ano em que a PIA-Empresa é reorganizada pelo IBGE, visando adequá-la aos parâmetros do novo modelo de produção de estatísticas econômicas. Além disso, a partir de 1996, a PIA-Empresa passou a substituir os Censos Industriais, considerados até então como principais fontes de dados da estrutura produtiva da indústria nacional, iniciando assim uma nova série estatística (IBGE, 2004).

Para a construção dos indicadores de competitividade da indústria recorreu-se aos dados de pesquisa de campo e aos da PIA-Empresa, cuja pesquisa está organizada por unidades múltiplas, isto é, com identificação da empresa central e suas respectivas unidades industriais locais. Isso permite que sejam captadas dinâmicas regionais, uma vez que, mesmo que a sede da empresa esteja localizada noutra unidade espacial, o valor da transformação industrial será computado naquela unidade onde efetivamente ocorreu, isso porque as estatísticas no nível das unidades locais são construídas por rateio das informações no nível da empresa, tomando por parâmetro as variáveis informadas no nível local. Isso justifica a opção pelo uso das informações das unidades locais.

A PIA-Empresa, também, adota dois estratos para a efetivação da pesquisa: o estrato certo e o aleatório. O estrato certo compreende o levantamento censitário das empresas com 30 ou mais pessoas ocupadas; e o estrato aleatório envolve as empresas com 5 a 29 pessoas ocupadas, selecionadas aleatoriamente sem reposição. Como a divulgação de resultados para a região Norte é feita no nível de divisão, 2 dígitos da CNAE; optou-se por se utilizar, nesse trabalho, as estatísticas de empresas industriais com 5 ou mais pessoas ocupadas ao nível de divisão. O formulário utilizado na pesquisa de campo preservou a os itens centrais do da PIA-Empresa.

Os indicadores de competitividade em nível local foram cotejados com os indicadores nacionais da siderurgia e com os da indústria do estado da federação que concentra os municípios com maior importância na fabricação de produtos siderúrgicos.

### *As medidas de concentração/especialização adotadas*

O padrão de localização da indústria de aços longos foi inferida por meio de medidas de concentração dessa atividade. Tais medidas incorporam diferentes modos, dimensões relativas à concentração espacial dessa atividade industrial. Haddad (1989, p. 231) indica que essas “são medidas de natureza setorial e se preocupam com a concentração das atividades entre regiões; vale dizer, procuram identificar padrões de concentração ou dispersão espacial num dado período ou entre dois ou mais períodos”.

O indicador usado na presente pesquisa foi o Índice de Concentração Normalizado  $IC_n$ , cujos parâmetros para o cálculo têm por base a combinação linear de

outros três indicadores; o Quociente Locacional (QL), o Indicador de Participação Relativa (IPR) e o Hirschman-Herfindahl modificado (HHm) descritos, pormenorizadamente, em Crocco et al. (2003). O ICn pode ser, formalmente, descrito por 1:

$$(1) IC_n = \theta_1 QL + \theta_2 IPR + \theta_3 HHm$$

Para calcular o ICn da indústria siderúrgica responsável pela produção de aços longos (k) em um dado município (i), normaliza-se (n) cada um desses índices, que são multiplicados por seus respectivos pesos ( $\theta$ ), a serem determinados por meio de análise de componentes principais (método multivariado), conforme metodologia desenvolvida por Crocco et al. (2003). Para a obtenção dos pesos ( $\theta$ ) de cada um dos índices definidos na equação 01, lançou-se mão de um método multivariado: a análise de componentes principais. Pela matriz de correlação das variáveis, essa metodologia permite que se conheça qual o percentual da variância da dispersão total de uma nuvem de pontos – representativos dos atributos aglomerativos – é explicado por cada um dos três indicadores utilizados. Sendo assim, obtêm-se pesos específicos para cada indicador que levam em conta a participação deles na explicação do potencial de formação de aglomerações produtivas locais que as unidades geográficas apresentam setorialmente.

A análise de componentes principais toma  $p$  variáveis  $X_1, X_2, \dots, X_p$  (três variáveis nesta pesquisa) e encontra combinações lineares dessas, produzindo os componentes  $Z_1, Z_2, \dots, Z_p$ :

$$(2) Z_i = a_{i1} X_1 + a_{i2} X_2 + \dots + a_{ip} X_p$$

que variam tanto quanto possível para os indivíduos, sujeitas à condição:

$$(3) a_{2i1}^2 + a_{2i2}^2 + \dots + a_{2ip}^2 = 1$$

Para encontrar tanto as variâncias associadas a cada componente como os coeficientes das combinações lineares, a técnica dos componentes principais lança mão da matriz de covariância das variáveis. As variâncias dos componentes principais são os autovalores dessa matriz, ao passo que os coeficientes,  $\dots$  são os seus autovetores associados. A matriz de variância é simétrica e tem a seguinte forma:

$$(4) \begin{bmatrix} c_{11} & c_{12} & \dots & c_{1p} \\ c_{21} & c_{22} & \dots & c_{2p} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots \\ c_{p1} & c_{p2} & \dots & c_{pp} \end{bmatrix}$$

Uma importante característica dos autovalores é que a soma desses é igual à soma dos elementos da diagonal principal da matriz de covariância, ou seja, ao traço dessa matriz:

$$(5) \lambda_1 + \lambda_2 + \dots + \lambda_p = c_{11} + c_{22} + \dots + c_{pp}$$

Em que são os autovalores, ou variância, de cada um dos  $i$  componentes.

Uma vez que  $C_{ii}$  é a variância de  $X_i$ , e  $a$  dos  $Z_i$ , tem-se que a soma das variâncias de todas as variáveis originais é igual à de todos os componentes. Portanto,

pode-se garantir que o conjunto de todos os componentes leva em conta a variação total dos dados.

A obtenção dos pesos específicos de cada um dos três indicadores setorialmente é feita utilizando os resultados preliminares da análise de componentes principais, ou seja, não são utilizados os valores dos componentes em si, mas resultados intermediários, como a matriz de coeficientes e a variância dos componentes, que permitem conhecer qual a importância de cada uma das variáveis para a explicação da variância total dos dados.

O procedimento para o cálculo dos pesos começa a partir dos resultados que se seguem. A Tabela 1 apresenta os autovalores ou a variância (e sua acumulação) dos três componentes principais. Essas são importantes para o entendimento da variância de cada indicador insumo em cada um dos componentes na fase final do processo de cálculo dos pesos. Já a Tabela 2 mostra a matriz de coeficientes ou os autovetores da matriz de correlação.

Tabela 1: Os autovalores da matriz de correlação ou variância explicada pelos componentes principais

Componente	Variância explicada pelo componente	Variância explicada total
1	$\beta_1$	$\beta_1$
2	$\beta_2$	$\beta_1+\beta_2$
3	$\beta_3$	$\beta_1+\beta_2+\beta_3=(100\%)$

Fonte: Crocco (2006)

Tabela 2: Matriz de coeficientes ou autovetores da matriz de correlação

Indicador	Componente 1	Componente 2	Componente 3
QL	$\alpha_{11}$	$\alpha_{12}$	$\alpha_{13}$
PR	$\alpha_{21}$	$\alpha_{22}$	$\alpha_{23}$
Hmm	$\alpha_{31}$	$\alpha_{32}$	$\alpha_{33}$

Fonte: Crocco (2006)

Por meio dessa matriz foi possível calcular qual a participação relativa de cada um dos indicadores em cada um dos componentes, e dessa forma entender a importância das variáveis nos componentes. Para tanto, efetua-se a soma da função módulo dos autovetores associados a cada componente, de onde se obtém os  $C_i$  das equações 6, 7 e 8. Em seguida divide-se o módulo de cada autovetor pela soma ( $C_i$ ) associada aos componentes – como pode ser visto na Tabela 3, que apresenta os autovetores recalculados ou a participação relativa de cada índice nos componentes.

$$(6) \quad |a_{11}| + |a_{21}| + |a_{31}| = C_1$$

$$(7) \quad |a_{12}| + |a_{22}| + |a_{32}| = C_2$$

$$(8) \quad |a_{13}| + |a_{23}| + |a_{33}| = C_3$$

Tendo em vista que os da Tabela 3 representam o peso que cada variável assume dentro de cada componente e que os autovalores ( da Tabela 1) fornecem a variância dos dados associada ao componente, o peso final de cada indicador insumo é então o resultado da soma dos produtos dos pelo seu autovalor correspondente – para cada componente. Formalmente:

Tabela 3: Matriz de autovetores recalculados ou participação relativa dos indicadores em cada componente

Indicador	Componente 1	Componente 2	Componente 3
<i>QL</i>	$\alpha_{11} = \frac{ \alpha_{11} }{C_1}$	$\alpha_{12} = \frac{ \alpha_{12} }{C_2}$	$\alpha_{13} = \frac{ \alpha_{13} }{C_3}$
<i>PR</i>	$\alpha_{21} = \frac{ \alpha_{21} }{C_1}$	$\alpha_{22} = \frac{ \alpha_{22} }{C_2}$	$\alpha_{23} = \frac{ \alpha_{23} }{C_3}$
<i>HHm</i>	$\alpha_{31} = \frac{ \alpha_{31} }{C_1}$	$\alpha_{32} = \frac{ \alpha_{32} }{C_2}$	$\alpha_{33} = \frac{ \alpha_{33} }{C_3}$

Fonte: Crocco (2006)

$$(9) \quad \theta_1 = \alpha'_{11}\beta_1 + \alpha'_{12}\beta_2 + \alpha'_{13}\beta_3$$

$$(10) \quad \theta_2 = \alpha'_{21}\beta_1 + \alpha'_{22}\beta_2 + \alpha'_{23}\beta_3$$

$$(11) \quad \theta_3 = \alpha'_{31}\beta_1 + \alpha'_{32}\beta_2 + \alpha'_{33}\beta_3$$

Em que:  $\theta_1$  = peso do *QL*;  $\theta_2$  = peso do *PR*; e  $\theta_3$  = peso do *HHm*.

Uma vez que a soma dos pesos é igual a um ( $\theta_1 + \theta_2 + \theta_3 = 1$ ), pode ser feita uma combinação linear dos indicadores insumos devidamente padronizados, na qual os coeficientes são justamente os pesos calculados pelo método aqui proposto (equação 1). O cálculo dos pesos não é efetuado para a economia como um todo, mas, sim, repetido para cada uma das categorias de indústrias analisadas.

### *As medidas de competitividade adotadas*

Para avaliar o nível de competitividade da indústria siderúrgica e seu desempenho diante da economia nacional, optou-se pelo uso de indicadores de capacitação, eficiência e desempenho, cuja metodologia está baseada nos trabalhos de Coutinho e Ferraz (1994), desenvolvida no âmbito do Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (ECIB), nas formulações de Possas (1977), Kupfer e Rocha (2005), Silva e Alves (2010), Gonçalves et al. (2003). Tais indicadores foram classificados de acordo com as dimensões capacitação, eficiência e desempenho, conforme Quadro 1.

Os indicadores de competitividade foram gerados para a indústria siderúrgica localizada em Marabá onde a siderurgia está circunscrita à produção de aços longos; e para a localizada em Minas Gerais e para a do país. Nestes dois casos, a atividade siderúrgica abarcou a produção de semiacabados de aço, de aços planos, de aços longos, de relaminados, trefilados e perfilados de aço.

Quadro 1 - Indicadores de capacitação, eficiência e desempenho utilizados

Nº	Fatores	Nome	Sigla	Descrição
01	Capacitação	Porte Médio das Empresas (pessoal médio ocupado)	PME (pmo)	= PO/NUL
02		Economia de Escala	ESCALA	= COI/VBPI
03		Remuneração Média	REMED	= GP/PO
04		Capacitação Tecnológica	CAPTEC	= ENS/NTE
05	Eficiência	Produtividade do Trabalho	PRODT	= VTI/PO
06		Intensidade do Consumo de Produtos Intermediários	ICPI	= CMP/VBPI
07		Margem de Custos de Trabalho	MCT	= GP/VBPI
08		Margem de Custos de Matérias-primas	MCM	= CMP/VBPI
09		Margem de Custos de Operação	MCO	= COI/VBPI
10		Margem de Custos de Produção	MCP	= (COI + GP)/VBPI
11	Desempenho	Taxa de Transformação Industrial	TTF	= VTI/VBPI
12		Margem Bruta de Excedente	MBE	= EB/VTI
13		Margem Líquida de Excedente	MLE	= EL/VTI
14		Margem Operacional Excedente	MOE	= EL/VBPI
15		Mark-up	MKP	= EL/CP
16		Margem Bruta de Lucro	MBL	= LB/RLV
17		Margem Líquida de Lucro	MLL	= LL/RLV
18	Indicador Sintético	Custo Unitário do Trabalho	CUT	= REMED/PRODT

Fonte: elaboração dos autores com base em Coutinho e Ferraz (1994), Possas (1977), Kupfer e Rocha (2005), Silva e Alves (2010), Gonçalves, et al. (2003).

## Concentração e especialização da indústria de aços longos

### *Indicadores de concentração industrial*

As medidas de aglomeração, a seguir apresentadas, objetivam indicar em que municípios se concentra a indústria de aços longos e evidenciar o padrão de espacialização dessa categoria da indústria. O *ICn* foi calculado para todos os municípios do Brasil, tanto para 1996 quanto para 2010, permitindo lançar luz sobre o peso relativo da concentração da indústria de aços longos em termos municipais.

As estatísticas descritivas do *ICn*, para 1996 e 2010, por um lado, apontam a existência de elevada assimetria, indicando que os valores dos índices dos municípios com maior concentração nessa atividade guardam grande distância dos valores médios registrados; por outro lado, as comparações entre os dois períodos evidenciam um quadro de relativa estabilidade nos padrões de espacialização dessa indústria, haja vista que não houve variação significativa nas estatísticas descritivas dos valores do *ICn* (Quadro 2).

Quadro 2 - Estatísticas descritivas do Índice de Concentração Normalizado da Produção de aços longos para municípios brasileiros, 1996 e 2010

Estatísticas descritivas	ICn (2010)	ICn (1996)
Média	0,085	0,070
Erro padrão	0,026	0,024
Mediana	0,000	0,000
Desvio padrão	1,786	1,514
Curtose	1.013,739	976,388
Assimetria	30,214	29,789
Intervalo	71,142	59,267
Mínimo	-0,008	-0,007
Máximo	71,134	59,260

Fonte: MTE/RAIS (1996 e 2010). Elaboração dos autores por meio do tratamento estatístico.

Da hierarquização dos escores do *ICn* resultou a indicação daqueles municípios que registram a maior concentração da produção de aços longos. No âmbito da pesquisa, foram considerados municípios com elevada concentração dessa atividade siderúrgica aqueles cujo valor do *ICn* fosse igual ou superior ao resultado da soma da média dos valores do *ICn* com o produto da multiplicação, por 3, do desvio padrão dos valores do *ICn*, em dado ano. Assim, em 1996, foram considerados municípios portadores de grande concentração desse segmento da siderurgia aqueles que apresentassem *ICn* igual ou superior a 7,612; e, em 2010, aqueles municípios que apresentassem *ICn* igual ou superior a 5,243 (Quadro 3).

O ranking revelou que, em 1996, o município mineiro de Ouro Branco era o que tinha o maior *ICn* (59,260), e que, em 2010, era o, também mineiro, município de Barão de Cocais (71,134) (Quadro 3).

Quadro 3 - Índice de Concentração Normalizado dos municípios com maior concentração de produção de aços longos, 1996 e 2010

UF	Município	ICn (2010)	UF	Município	ICn (1996)
MG	Barão de Cocais	71,134	MG	Ouro Branco	59,260
MG	Ouro Branco	58,883	RS	Charqueadas	45,924
MG	Jeceaba	52,506	SP	Cubatão	37,811
MG	João Monlevade	41,882	MG	Barão De Cocais	33,494
RJ	Barra Mansa	19,314	RJ	Barra Mansa	16,173
SP	Pindamonhangaba	18,025	RS	Sapuçaia do Sul	11,701
RS	Charqueadas	16,393	SP	Pindamonhangaba	11,447
PA	Marabá	15,538	SC	Timbó	8,507
RS	Sapuçaia do Sul	15,335	SP	Capão Bonito	8,419
SP	Araçariguama	13,561	RS	Barros Cassal	7,942
RJ	Resende	8,194	MG	Juiz de Fora	5,708

Fonte: MTE/RAIS (1996 e 2010). Elaboração dos autores por meio do tratamento estatístico

O cotejamento entre o rol dos municípios com elevado *ICn* em 1996 e o de 2010 aponta que, nesse intervalo de 14 anos, a maioria dos municípios presentes no primeiro se manteve no segundo. Merecendo destaque a inclusão, no rol de 2010, do município paraense de Marabá, registrando um dos maiores *ICns* (15,538) (Quadro 3).

A seleção dos municípios que concentram a produção industrial de aços longos, revelou um padrão de localização desse segmento industrial que conjuga tanto a necessidade de localização próxima às fontes de matérias-primas (minério de ferro e sucata ferrosa) quanto do mercado consumidor, principalmente a construção civil.

### *A competitividade da indústria siderúrgica*

O comportamento dinâmico da indústria tende a refletir mudanças na estrutura e desempenho de suas diferentes atividades. Nesse sentido, a análise dos indicadores de competitividade visa buscar identificar tais comportamentos, no caso específico, da indústria siderúrgica.

Os indicadores gerados a partir dos dados da pesquisa de campo foram confrontados com os gerados a partir de dados da PIA-Empresa, no ano de 2010. Sendo a unidade da federação tomada como referência para comparação, aquela que o maior número de municípios com destacada concentração de atividades siderúrgicas, neste caso Minas Gerais. Além disso, os mesmos indicadores foram comparados com os da siderurgia em termos nacionais.

### *Indicadores de capacitação*

- *Porte médio, economia de escala, remuneração média e capacitação tecnológica*

Tanto quando se utiliza os dados da PIA-Empresa ou quando se recorre a dados da RAIS, o resultado do indicador porte médio (PMO) da indústria siderúrgica paraense é sempre mais elevado do que o do estado de Minas Gerais e do que o nacional. Os dados da RAIS, para o ano de 2010 indicam que no Pará, o porte médio das empresas do ramo de produção de aço laminado é de 151 trabalhadores, superior ao da indústria nacional que em média emprega 56 trabalhadores por estabelecimento. Quando se utiliza os dados de pesquisa de campo para Marabá e os dados da PIA-Empresa para Minas Gerais e para o Brasil esta diferença é ampliada (Tabela 1). Isto se deve ao fato de ser reduzido o número de empresas siderúrgicas no Pará e sua condição de grandes empresas.

Em termos de relação custo-produção, a comparação com Minas Gerais indica que a siderurgia de Marabá detém maiores economias de escala, inferida pela razão entre o Custo da Operação Industrial (COI) e o Valor Bruto da Produção Industrial (VBPI), uma vez que este é indicador da margem de custo de operação, mas que também pode ser tomado com um indicador de economia de escala. Neste caso, quanto menor essa relação, maior é a economia de escala e vice-versa, o que, no geral,

também se vincula a maiores ganhos de eficiência. Quanto à remuneração média do setor em Marabá, ela se situada em nível inferior (-33%) ao da média da indústria mineira, o que, provavelmente, reflete a fraqueza da organização sindical da força de trabalho da siderurgia em Marabá, Pará (Tabela 1).

Tabela 1 - Indicadores de capacitação da indústria siderúrgica de Marabá(PA), de Minas Gerais e do Brasil, 2010

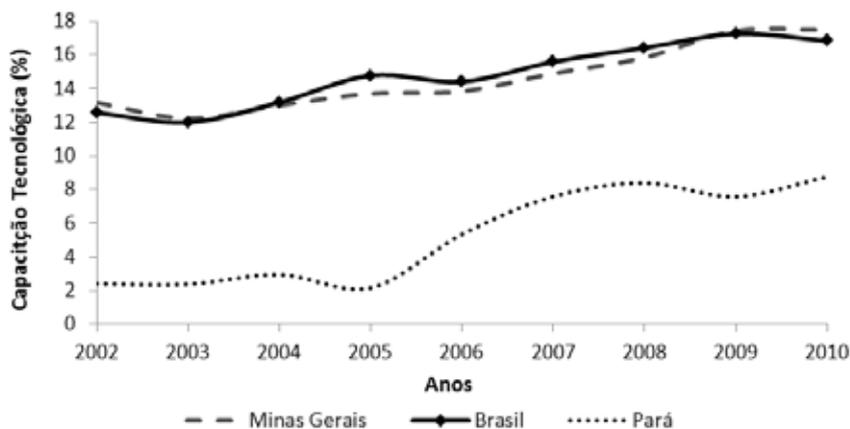
Indicador	Marabá-PA	Minas Gerais	Brasil
Porte Médio (PMO)	1.143	452	180
Economia de Escala	0,43	0,65	0,63
Remuneração Média (Mil R\$)	50,63	75,66	71,30

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010 (PA); PIA - Empresa/IBGE, 2010 (Minas Gerais e Brasil). Elaboração dos autores.

A proporção de empregados de nível superior em relação ao total de empregados, tendo por base dados da RAIS, indica o nível de capacitação tecnológica de determinada indústria (KUPFER; ROCHA, 2005). O Gráfico 1 apresenta os resultados do índice de capacitação tecnológica para o período de 2002 a 2010, onde se verifica expressivo aumento da participação de trabalhadores de nível superior na indústria siderúrgica de Minas Gerais (32,94%), Brasil (33,94%) e estado do Pará, que acompanhou a tendência de crescimento e ampliou em três vezes e meia o nível de capacitação tecnológica da sua indústria siderúrgica.

A relação entre os indicadores de capacitação e a produtividade elevada da indústria siderúrgica evidencia a tese que relaciona padrão da remuneração média com qualidade da força de trabalho, onde salários elevados e maior nível de escolaridade em geral estão associados a um maior nível de produtividade (SABOIA; KUBRUSLY, 2008).

Gráfico 1 - Capacitação Tecnológica da indústria siderúrgica de Marabá (PA), de Minas Gerais e do Brasil, 2002-2010



Fonte: RAIS/MTE, 2002-2010. Elaboração dos autores.

## *Indicadores de eficiência*

- *Produtividade, intensidade de intermediários e margens de custos*

Os ganhos de eficiência produtiva na indústria podem ser aferidos por meio da eficiência no uso dos recursos e em termos de custo de produção. Neste estudo, como indicado anteriormente, adotam-se como indicadores: a produtividade do trabalho e a intensidade de consumo de produtos intermediários e as margens de custo.

Os indicadores listados na Tabela 2 apontam que o nível de eficiência da indústria siderúrgica de Marabá é superior ao da indústria mineira. No tocante à produtividade do trabalho, está é 8% superior (302,33 contra 279,89) em relação ao da siderurgia mineira e 9% acima da média do país. A intensidade de consumo de produtos intermediários também está situada abaixo (-27%) ao da indústria mineira, conferindo a indústria de aço paraense maior eficiência em seu processo produtivo.

Tabela 2 - Indicadores de eficiência da indústria siderúrgica de Marabá (PA), de Minas Gerais e do Brasil, 2010

<b>Indicador</b>	<b>Marabá-PA</b>	<b>Minas Gerais</b>	<b>Brasil</b>
Produtividade do Trabalho (Mil R\$)	302,33	279,89	277,92
Intensidade de Consumo de Produtos Intermediários	0,31	0,43	0,40
Margem de Custos de Trabalho	0,10	0,09	0,10
Margem de Custos de Matérias-Primas	0,31	0,43	0,40
Margem de Custos de Operação	0,43	0,65	0,63
Margem de Custos de Produção	0,52	0,75	0,72

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010 (PA); PIA - Empresa/IBGE, 2010 (Minas Gerais e Brasil). Elaboração dos autores.

As margens de custo da indústria, utilizadas de forma recorrente pela literatura para medir a eficiência, revelam vantagens de custos das empresas derivadas de vantagens operacionais. Quanto menores as margens, maiores as vantagens sobre os concorrentes. Por outro lado, também revelam as desvantagens das empresas marginais, as quais deverão buscar estratégias inovadoras para garantir a sustentabilidade e a manutenção de suas fatias de participação no mercado. Os coeficientes - margens de custos - analisados neste estudo representam a participação dos custos de produção (e seus principais componentes) no valor da produção e não custos de produção por unidade de produto.

Para aferir a eficiência dos setores industriais em termos de estrutura de custos, foram utilizados os seguintes coeficientes: Margem de Custos de Trabalho (MCT); Margem de Custos de Matérias-Primas (MCM); Margem de Custo de Operação Industrial (MCO) e; Margem de Custos de Produção (MCP).

Com relação à indústria siderúrgica de Marabá, verifica-se que, exceto quanto às margens de custo do trabalho, no geral suas margens de custo são menores que os apresentados pela indústria de Minas Gerais, estando inclusive situadas abaixo da média nacional. Os custos de trabalho da produção de aço laminado no Pará estão no

mesmo patamar da indústria nacional e levemente superior ao da indústria mineira. Os custos relacionados a matéria-prima, custos de operação e custos de produção registraram coeficientes menores em -27%, -34% e -30%, respectivamente, aos da média da indústria mineira e também abaixo da média nacional (Tabela 2).

### *Indicadores de desempenho*

- *Capacidade de agregação de valor e rentabilidade*

A capacidade de agregação de valor da indústria pode ser medida pela relação VTI/VBPI, sendo o VTI proxy do valor adicionado. Essa razão expressa a taxa de transformação industrial (TTF)<sup>3</sup> e quanto maior for essa relação, maior a agregação de valor à produção industrial e vice-versa.

No contexto da economia moderna, além da agregação de valor ao produto, proporcionado especialmente pelas inovações, a manutenção de vantagens competitivas também requer capacidade de retenção de ganhos extras provenientes das estratégias concorrenciais adotadas pelas empresas. A capacidade de geração de excedente e de retenção de lucro na indústria pode ser medida através dos índices de rentabilidade<sup>4</sup>.

Na rentabilidade corrente da produção, as margens de excedente (relação entre excedente e valor adicionado) e o Mark-up são utilizados para determinar o montante de excedente extraído no processo produtivo em relação ao valor total agregado, independentemente das proporções em que seja apropriado dentro ou fora da unidade industrial. Essa capacidade de geração de excedente pelo processo produtivo pode ser mensurada pelos seguintes índices: Margem Bruta de Excedente (MBE); Margem Líquida de Excedente (MLE); Margem Operacional de Excedente (MOE) e Mark-up..

Em razão da semelhança de comportamento entre os coeficientes baseados no excedente líquido e os coeficientes que utilizam o excedente bruto (em termos de proporção e não em termos de valor absoluto), estes índices serão em geral empregados indistintamente na análise. Isso se justifica pela participação razoavelmente constante no VTI dos itens de despesas que integram os custos de produção.

Por sua vez, a margem operacional de excedente (complemento em relação à unidade de margens de custos de produção no valor da produção) é o coeficiente mais próximo do conceito de margem bruta de lucro, calculado sobre as vendas.

O Mark-up, que expressa a relação preço/custo direto unitário, pode ser um importante indicador, tanto da estrutura de mercado (indicação da proporção dos custos indiretos com os diretos), como do poder de fixação de preço das empresas (quando acompanhado de altas margens de lucro), aspecto que geralmente caracteriza estruturas de mercado oligopolizadas.

---

3. Outra forma de medir o grau de agregação de valor à produção é utilizando a relação VTI/RLV, com resultados similares aos obtidos pela relação VTI/VBPI.

4. Estes indicadores se referem estritamente às atividades produtivas avaliadas neste estudo e não às empresas em particular. A interpretação destes indicadores na análise será realizada conjugando os efeitos diretos e inversos da rentabilidade corrente e da rentabilidade do capital.

Na rentabilidade do capital na produção, as margens de lucro (relação entre lucros e receita), mostram a efetiva retenção de lucro das unidades industriais em seu aspecto global, antes da dedução do imposto de renda e após o pagamento de todos os fatores produtivos e serviços utilizados. A rentabilidade do capital na produção pode ser mensurada pelos índices de Margem Bruta de Lucro (MBL) e de Margem Líquida de Lucro (MLL). As considerações feitas em relação à proporcionalidade entre as margens bruta e líquida de excedente, também se aplicam, pela mesma razão, às margens bruta e líquida de lucro.

Na Tabela 3, pode ser observado que a taxa de transformação industrial da siderurgia em Marabá é 63% superior ao coeficiente da indústria mineira e 57% maior que o da indústria nacional, sinalizando que a indústria local possui maior capacidade de agregação de valor à sua produção.

Tabela 3 - Indicadores de desempenho da indústria siderúrgica de Marabá (PA), de Minas Gerais e do Brasil, 2010

Indicador	Marabá-PA	Minas Gerais	Brasil
Taxa de Transformação Industrial	0,57	0,35	0,37
Margem Bruta de Excedente	0,88	0,81	0,82
Margem Líquida de Excedente	0,83	0,73	0,74
Margem Operacional Excedente	0,48	0,25	0,28
Mark-up	0,91	0,34	0,38
Margem Bruta de Lucro	0,47	0,24	0,27
Margem Líquida de Lucro	0,39	0,06	0,06

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010 (PA); PIA - Empresa/IBGE, 2010 (Minas Gerais e Brasil). Elaboração dos autores.

Em termos de rentabilidade corrente, os coeficientes da margem bruta (0,88 contra 0,81) e margem líquida de excedente (0,83 contra 0,73), bem como a margem operacional excedente (0,48 contra 0,25) indicam que a geração de excedente através da produção é superior à média da indústria mineira. Como resultado desse desempenho, os coeficientes da margem bruta de lucro (0,47) e margem líquida de lucro são maiores que os registrado para indústria siderúrgica de Minas Gerais e para a média do país. Quanto ao *Mark-up*, este índice sinaliza influência relevante da indústria local na fixação de preços dos produtos, em razão da estrutura oligopolista da indústria.

### *Custo unitário do trabalho na indústria siderúrgica*

Um dos indicadores mais utilizados pela literatura econômica para medir o desempenho competitivo da produção é o Custo Unitário do Trabalho (CUT) ou custo unitário da força, que expressa quanto custa, em termos de insumo trabalho, produzir uma unidade de produto. O CUT pode ser definido pela razão entre a remuneração média do trabalho (REMED) e a produtividade do trabalho (PRODT).

No entanto, esse indicador não deve ser utilizado como medida absoluta no nível de competitividade, mas sim como análise complementar. Em primeiro lugar o CUT não reflete desenvolvimentos que ocorrem na economia agregada, mas apenas no setor industrial. Em segundo lugar, o CUT representa apenas parte dos custos totais, incorridos pela firma durante o processo produtivo, existindo outros de igual ou maior importância, tais como o custo com máquinas e equipamentos, custo das matérias-primas igualmente essenciais.

A Tabela 4 apresenta os resultados para o CUT da indústria de aço laminado, onde pode ser observado que, na comparação com a de Minas Gerais, a indústria de Marabá possui vantagem relativa de custos, uma vez que a razão Remuneração Média/Produtividade é favorável à indústria localizada em Marabá. Nesse caso, o custo comparativamente menor é resultado da baixa remuneração média conjugado com elevada produtividade do trabalho da indústria local, situado em 8% acima do índice verificado para indústria siderúrgica mineira.

Tabela 4 – Custo unitário do trabalho, remuneração e produtividade do trabalho na indústria siderúrgica de Marabá (PA), de Minas Gerais e do Brasil, 2010

Indicador	Marabá-PA	Minas Gerais	Brasil
Custo Unitário do Trabalho	0,17	0,27	0,26
Remuneração Média (Mil R\$)	50.632	75,66	71,30
Produtividade do Trabalho (Mil R\$)	302.327	279,89	277,92

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010 (PA); PIA - Empresa/IBGE, 2010 (Minas Gerais e Brasil). Elaboração dos autores.

## Comentários finais

É relevante a demonstração de que um município da Amazônia, na primeira década do século XXI, passou a integrar o rol daqueles poucos no qual a indústria siderúrgica se concentra. Historicamente, a implantação da indústria do aço tem poder de promover alterações em configurações sociais e econômicas nos locais e regiões nas quais se instala. O que merece ser investigado e acompanhado.

Merece nota também a demonstração de que a indústria siderúrgica instalada em Marabá, Pará, apresenta porte, economias de escala e produtividade do trabalho superiores à média da siderurgia localizada no estado de Minas Gerais. Uma posição favorável que é reforçada pela presença de custos relacionados à matéria-prima, à operação e à produção inferiores aos da indústria daquele estado do sudeste brasileiro. Demonstrou-se ainda que a taxa de transformação industrial da siderurgia em Marabá é mais elevada do que da indústria mineira, o mesmo se verificando em relação à rentabilidade corrente, aos coeficientes da margem bruta e margem líquida de excedente, bem como a margem operacional excedente. Evidenciando ainda uma taxa de geração de excedente através da produção que é superior à média da indústria mineira. Superioridade competitiva cujo destaque se deve, sobretudo, ao fato de

que ela se dá em contexto que, segundo estudos de Monteiro, Cruz e Silva (2012), é marcado pela crescente perda de competitividade da indústria de paraense de madeira celulose e papel, e no qual a indústria de alimentos, bebidas e fumo paraense permanece sem vantagem competitiva potencial em relação à indústria nacional, valendo-se, basicamente, de sua proximidade com os consumidores.

## Referências

- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Relação Anual de Informações Sociais – RAIS*. (1996-2010). Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/rais/default.asp>> Acesso em: 30 jun. 2012.
- COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Papyrus, 1994.
- CROCCO, M. A. et al. Metodologia de identificação de arranjos produtivos locais potenciais. *Texto para Discussão*, CEDEPLAR: Universidade Federal de Minas Gerais, n. 212, p. 1-28, jul. 2003. Disponível em:<<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD202012.pdf>> Acesso em: 29 jun. 2012.
- CROCCO, M. A. Metodologia de identificação de aglomerações produtivas locais. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 16, n. 2, p. 211-241, maio/ago, 2006.
- DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 77-103, jul. 1996.
- GONÇALVES, E. et al. Competitividade industrial de Minas Gerais no período 1985-2000: um enfoque econométrico. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 13, n. 2, p. 81-108, jul./dez. 2003.
- HADDAD, P. R. (Org.). Medidas de localização e de especialização. In: \_\_\_\_\_. *Economia regional: teorias e métodos de análise*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1989. p. 225-247.
- IBGE. *Pesquisa Industrial Anual – PIA (1996-2010)*: empresa. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/download/estatistica.shtm>> Acesso em: 30 jun. 2012.
- \_\_\_\_\_. *Pesquisa Industrial Anual - Empresa*. Rio de Janeiro, 2004. 85 p. (Série Relatórios Metodológicos, v. 26)
- Instituto Brasileiro de Siderurgia – IBS. *Anuário Estatístico*. Rio de Janeiro, 2012.
- KUPFER, D.; ROCHA, F. *Determinantes setoriais do desempenho das empresas industriais brasileiras*. In: NEGRI, João Alberto de; SALERNO, Mario Sergio. (Org.). *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho nas firmas industriais brasileiras*. Brasília: IPEA, 2005.
- MONTEIRO, M. A., CRUZ, A. G.; SILVA, R. P. Localização, competitividade e tendências da indústria da Amazônia (1996-2010). *Novos Cadernos do NAEA*, Belém, v. 15, n. 2, 2012.

POSSAS, M. L. *Estrutura industrial brasileira: base produtiva e liderança dos mercados*. 1977. 181 f. *Dissertação (Mestrado em Economia) – Departamento de Economia e Planejamento Econômico, Campinas, SP, 1977.*

RESENDE, M.; WYLLIE, R. *Aglomeração industrial no Brasil: um estudo empírico*. *Estudos Econômicos, São Paulo*, v. 35, n. 3, p. 433-460, jul./set. 2005.

SABOIA, J. L. *Desconcentração industrial no Brasil nos anos 90: um enfoque regional*. *Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro*, v. 30, n. 1, p. 69-116, abr. 2000.

SABOIA, J. L.; KUBRUSLY, L. *Diferenciais regionais e setoriais na indústria brasileira*. *Economia Aplicada, São Paulo*, v. 12, n. 1, p. 125-149, jan./mar. 2008.

SILVA, A. B. O.; ALVES, J. D. *Análise regional da competitividade da indústria mineira utilizando os microdados da PIA, 1996-2006*. *Nova Economia, Belo Horizonte*, v. 20, n. 2, p. 219-252, maio/ago. 2010.

SUZIGAN, W. et al. *Aglomerações industriais no estado de São Paulo*. *Economia Aplicada, São Paulo*, v. 5, n. 4, p. 696-717, out./dez. 2001.

# Minería y actores sociales: estudio comparativo entre Parauapebas (Pará, Brasil) y el Panguí (Zamora Chinchipe, Ecuador)

---

Dalton Pardo-Enriquez  
Josep Pont Vidal

## Introducción

Los fenómenos que hoy llaman la atención a quienes realizan un análisis del momento presente de ninguna forma pueden ser explicados recurriendo exclusivamente a la inducción sistémica de “perturbaciones” en un “mundo de la vida” racionalizado. Para Habermas (2010, p. 12-13) “son más bien imperativos del mundo de la vida los que por su parte provocan bloqueos en un sistema económico capitalista que no puede menos de orientarse a la neutralización de sus entornos”. Según Habermas (2010) “mundo de la vida” es como la perspectiva interna desde el punto de vista de los sujetos que actúan en la sociedad y como “sistema” entiende aquello que envuelve una perspectiva externa que contempla los órganos desde la perspectiva del observador.

La acción comunicativa es una relación interpersonal lingüística que busca el mutuo entendimiento y consenso de sus actores, la interacción del hombre con el “sistema” y su “mundo de la vida”. Uno de los principales errores es pensar que al “sistema” se lo puede dividir, sabiendo que por naturaleza es armónico, un todo indisoluble. Habermas al referirse al concepto de acción comunicativa manifiesta:

“El concepto de acción *comunicativa* se refiere a la interacción de al menos dos sujetos capaces de lenguajes y de acción que (ya sea con medios verbales o con medios extraverbales) entablan una relación interpersonal. Los actores buscan entenderse sobre una situación de acción para poder así coordinar de común acuerdo sus planes de acción y con ellos sus acciones” (HABERMAS, 2010, p. 118).

La concepción aquí principal es el entendimiento que hace referencia básicamente a la negociación de definiciones de la situación dada aptos de consenso. La minería es un ejemplo de una actividad con pretensiones diferentes que trae consigo el apareamiento diverso de actores sociales asumiendo el papel de grupos de presión. Sobre los grupos de presión, Scuro Neto (2004, p. 149) orienta que “es necesario encararlos a partir de su actividad política. De ese modo, la expresión grupo de presión se aplica a cualquier grupo de interés que promueve sus propios objetivos utilizando medios políticos”, así los diversos grupos sociales toman relevancia.

Para Molins, (1998, p. 1), “La existencia de decisiones vinculantes para la sociedad y su explicación causal ha sido objeto de varias interpretaciones, entre las que destaca el papel de los grupos”. Con este preámbulo, se ve necesaria la importancia de conocer la articulación de los diferentes grupos de interés en la toma de decisiones frente a fenómenos socio ambientales como la minería, que nos dé luz, a la comprensión de su funcionalidad dentro del “sistema”; y no solo en su normalización y reglamentación del “mundo de la vida”.

Por lo que, en este estudio se ha seleccionado dos *clústers* mineros, para el caso de Ecuador (El Pangui), en la Provincia de Zamora Chinchipe y para el caso de Brasil (Parauapebas), en el Estado de Pará. Se trata de dos municipios en las que generalmente una grande empresa, o unas pocas empresas minero-metalúrgicas hacen del extractivismo mineral su principal actividad económica. A partir del mapeamiento de sus actores sociales se tiene como principal objetivo: analizar como las decisiones de carácter técnico y político de las empresas mineras y del poder político aparentemente racionales condicionan la vida social, cultural y personal de la población hacia una aparente modernización insostenible para El Pangui y Parauapebas.

## **Metodología**

### *Aspectos metodológicos de la selección de los actores sociales.*

La selección de los actores sociales se centró en dos puntos: asociaciones y entidades de la sociedad civil con estructura jurídica y que disponen de alguna oficina en la región 1.; y asociaciones y entidades surgidas como organizadoras de encuentros o asignatarios de encuentros 2.; tomando informaciones a partir de fuentes secundarias provenientes de bancos de datos de las diferentes instituciones públicas de Brasil y Ecuador (IBGE, INEC, Ministerios, Secretarías, etc.), además de fuentes bibliográficas y documentos diversos.

### *“Teoría de la acción comunicativa”*

Debido a la complejidad de la “teoría de la acción comunicativa” se trabajó únicamente las estructuras funcionales de Estado (Gobernanza) y Política (Ley) capaz de hacer frente a las reducciones cognitivo-instrumentales de la racionalidad; en segundo lugar, a partir de un concepto de sociedad articulado en dos niveles (Acción colectiva) y (“mundo de la vida”), que asocia no solo de forma retórica los paradigmas de “mundo de la vida” y “sistema” (ver figura 1).

### *Metodología comparativa entre países*

Entre los países de Ecuador (ver figura 2) y Brasil (ver figura 3), se realizó una estrategia de método cualitativo, homologando en lo posible varias de las categorías estudiadas (política, gobernanza, acción colectiva y “mundo de la vida”); mediante la

comparación jerárquica de los actores sociales, a los cuales se les aplicó entrevistas semi-estructuradas. Su análisis discursivo se realizó a partir de la reducción teórica del tema y su relación con la “Teoría de la Acción Comunicativa”. Al referirse a la especificidad del análisis del discurso Sarfati (2010, p. 11) manifiesta que “todos los caminos convergen para una definición general y son constantemente repensados a la medida que diferentes investigaciones se desarrollan”, en las esferas sociales.

### La Teoría de la Acción Comunicativa

La “teoría de la acción comunicativa” nos brinda una categorización de la confabulación de la vida social, con la que se puede dar razón de las paradojas de la modernidad. Habermas (2010, p. 16) al referirse a la acción comunicativa manifiesta que:

Permite acceder a tres complejos temáticos que se ensamblan entre sí: se trata en primer lugar de un concepto de racionalidad comunicativa, que he desarrollado con el suficiente escepticismo, pero que es capaz de hacer frente a las reducciones cognitivo-instrumentales que se hacen de la razón; en segundo lugar, de un concepto de sociedad articulado en dos niveles, que asocia los paradigmas de mundo de la vida y sistema, y no sólo de forma retórica. Y finalmente, de una teoría de la modernidad que explica el tipo de patologías sociales que hoy se vuelven cada vez más visibles, mediante la hipótesis de que los ámbitos de acción comunicativamente estructurados quedan sometidos a los imperativos de sistemas de acción organizados formalmente que se han vuelto autónomos.

En donde la correlación entre la racionalidad, sociedad y modernidad facilitan entender las relaciones comunicativas de las diversas esferas sociales.

Figura 1. La minería en el “sistema” en base a la “teoría de la acción comunicativa”.

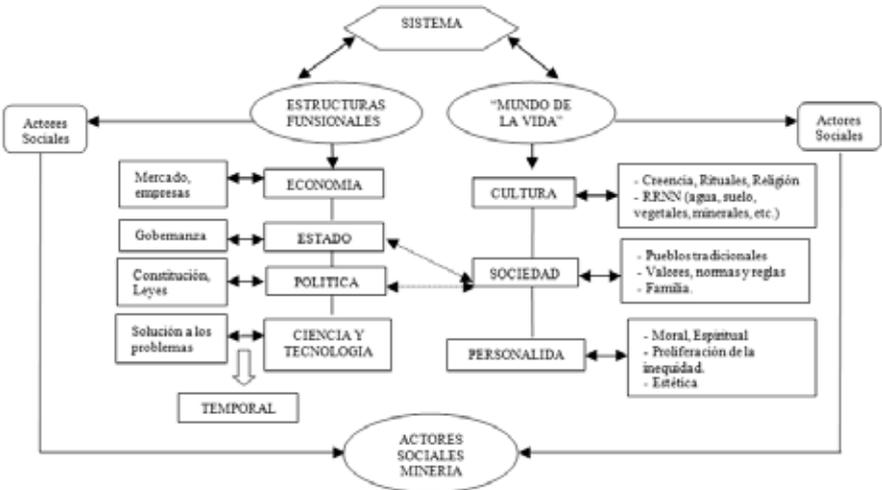


Figura 2. Localización geográfica de El Pangui/Zamora Chinchipe/Ecuador



Fuente: Elaboración propia, 2012.

Figura 3. Localización geográfica de Parauapebas/Pará/Brasil.



Fuente: Elaboración propia, 2012.

### *El concepto de “Sistema” y “Mundo de la Vida”*

Para Habermas (2010, p. 5) el “mundo de la vida” representa el punto de vista de los sujetos que actúan sobre la sociedad, el “sistema” implica una perspectiva externa que contempla la sociedad “desde la perspectiva del observador, de alguien no implicado” (ver figura 4). Cada uno de los principales componentes del “mundo de la vida” (cultura, sociedad y personalidad) tienen sus elementos correspondientes en el “sistema”. En el análisis del “sistema” es preciso tomar en cuenta la interconexión de las acciones, así como su significado funcional y su contribución al mantenimiento del mismo.

### **La minería en la teoría habermarsiana**

Los intereses individuales o colectivos característicos en los seres humanos son la puerta a la división estructural de la sociedad de cada esfera existente dentro del “sistema” y el “mundo de la vida”. La minería es un ejemplo de pretensiones diferentes, que trae consigo el apareamiento diverso de grupos de interés; se trata de un fenómeno socio ambiental que se encuentra en el “sistema” formando una estructura funcional, con beneficio económico mayoritario hacia las grandes empresas mineras.

Generalmente las relaciones comunicativas que los diversos actores realizan para llegar a un entendimiento, parten de una necesidad, frente a cualquier situación que se presente, sea de índole ecológica, social, política, económica, etc.; pasa por una serie de interpretaciones externas e internas, vistas en diferentes horizontes, que con el lenguaje y su cultura, como elementos propios de cada actor los lleva a la interacción de las cosas, en búsqueda de algo en común que podría ser alcanzado (Ver figura 6).

El “sistema” tiene sus raíces en el “mundo de la vida”, pero en última instancia, desarrolla sus propias características estructurales. Entre estas estructuras figuran el Estado, el gobierno, la economía, la política, ciencia y tecnología, etc. (Ver figura 5). La racionalización del “sistema” implica una diferenciación progresiva y compleja de sus estructuras, a medida que estas evolucionan se distancian cada vez más del “mundo de la vida”. En otras palabras, cuanto más poder tienen las estructuras racionales, más y más capacidad de gobierno ejerce sobre el “mundo de la vida” amenazando procesos comunicativos al ejercer control externo sobre ellos.

En base a un ejemplo de orden Habermas (2010, p. 599) manifiesta que “un mandato que el destinatario considera no cumplible nos trae a la memoria que los participantes en la interacción hacen siempre sus manifestaciones en una situación, de la que, en la medida en que actúen orientándose al entendimiento, es preciso que tengan una definición *común*”. Es decir, en la comunicación de la actividad minera, aparecen y desaparecen una serie de elementos que ayudan o no a esclarecer situaciones de la vida.

Figura 4. “Mundo de la vida” y “sistema” en base a la teoría de la acción comunicativa.

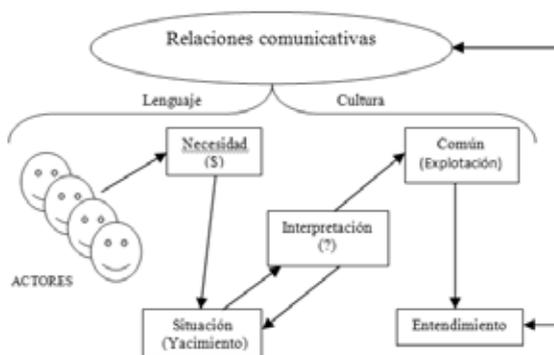


Figura 5. “Sistema” y “mundo de la vida” en la teoría Habermarsiana de la acción comunicativa.



Fuente: elaboración propia, 2012.

Figura 6. Relaciones comunicativas de los actores sociales hacia un posible entendimiento.



Fuente: elaboración propia a partir de la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas, 2010.

## Análisis comparativo de la minería en Parauapebas/Brasil y el Pangui/Ecuador

Cuadro n°1. Características de Clúster mineros, El Pangui/Ecuador y Parauapebas/Brasil

Características generales	EL Pangui	Parauapebas
población	8. 619 hab.	160.000 hab.
superficie	614 Km2; concesionadas 10.158 ha.	6.957,318 km2; concesionadas 400 000 ha.
empresa minera	Ecuacorriente ECSA (China)	Vale do Rio Doce (Brasil)
Míneral principal	cobre (Cu)	hierro (Fe)
Método de extracción	a cielo abierto	a cielo abierto
Proyecto	Mirador	Sossego
Inversión prevista	deberá invertir US\$1.4 millardos	deberá invertir US\$ 413 millones
Capital financiero	chines	consorcio
Capacidad productiva	Previsto para atender una producción de 180.000 t/año, se inicia con 30000 tn.	Se inicia con un proyecto conocido como +30, haciendo referencia a la explotación de 30 millones de toneladas (Fe) por año (t/año), esta capacidad se expande hoy en día a 100 millones t/año con miras a llegar hasta los 120 millones t/año.

Fuente: elaboración propia 2012.

La actividad minera es una de las tantas presentes analizada y conocida mundialmente por varios investigadores como un fenómeno de asimetrías, en diversas perspectivas sean teóricas o analíticas, dándole enfoques direccionados de acuerdo a sus intereses, “aunque coincidiendo con un escepticismo crítico, en cuanto divergen sobre las formas que adquiere este proceso en los países de capitalismo avanzado – centro – y los países de la periferia” (VIDAL, 2007, p. 189). Por lo que para Castro (2005, p. 7) “es importante distinguir las estrategias adoptadas y las acciones emprendidas por el Estado y por empresas en el ámbito global, regional y

local; que remeten de cierta forma, a las estrategias mercantiles globalizadas”. En el cuadro 1 se puede observar algunos elementos generales de dos *clúster* mineros en la Grande Amazonía.

### *Marco político-jurídico*

Hoy por hoy en la mesa de los debates internacionales ya no se incurre sobre la posibilidad de la justicia como alternativa de armonía en las relaciones entre sociedades, sino más bien en como el derecho moderno sería el medio adecuado para alcanzar ese objetivo acordes a la real situación de la sociedad local. Es así que la nueva constitución del Ecuador le permite a su actual gobierno romper con sus monopolios económicos establecidos por centenas de años, ganar espacio, poder y apoderamiento en la sociedad ecuatoriana para poder efectivizar sus políticas gubernamentales con elementos novedosos como el derecho de la naturaleza y el buen vivir.

Por su lado, las políticas del gobierno brasileño son bastante heterogenias, enmarcan a cada una de sus esferas sociales, que debido a su propio dinamismo se continúa promoviendo políticas públicas pro desarrollo que fortalecen el crecimiento de los grandes capitales, y al mismo tiempo se da espacio a posibilidades para reivindicaciones sociales; por lo que la ley no es garantía de blindaje a una determinada situación, el propio sistema la hace frágil. En varias de las situaciones que puedan aparecer en el campo económico/social, es importante pensar en la regulación de los mercados para mantenerlos libres y evitar en lo posible los monopolios o duopolios de las empresas. Habermas (2010, p. 286) manifiesta que:

“La ambigüedad de la racionalidad del derecho consiste en que éste parece hacer simultáneamente posibles tanto la institucionalización de la acción económica y administrativa racionales con arreglo a fines como la separación de los subsistemas de acción “racional con arreglo a fines” de sus fundamentos práctico-morales”.

Este modo metódico de vida es considerado por el mismo Habermas como materialización de estructuras de conciencia práctico-morales. Ahora bien la nueva Ley de minería (enero, 2009), promulgada por el actual gobierno ecuatoriano enrumba al Ecuador hacia un desarrollo minero neo-extractivista de gran escala, incorpora varias conceptualizaciones esperanzadoras a alcanzar un tipo de relación armónica hombre/naturaleza; otorga al Estado un papel de mayor responsabilidad y control de esta actividad. Pero la incertidumbre política siempre está presente al momento de elaborar y aprobar una Ley, migrando de una política de Estado a una política de Gobierno.

En la Amazonía brasileña, es prohibido olvidar que la “*Serra do Navio*” con sus explotaciones de manganeso fue el puntapié más claro de los cambios socio ambientales provenientes de la dinámica minera, sostenida en la ambición de los minerales

por una economía global y sus relaciones con el Estado. Monteiro (2005, p. 187) al referirse a esta dinámica manifiesta que fue “Por medio de políticas de desarrollo que presuponían la firme articulación de intereses privados y el establecimiento de una amplia política de incentivos fiscales crediticios, en la cual se encuadran las grandes empresas minero metalúrgicas”. Estrategias que ayudan al crecimiento económico sectorizado lejos a alcanzar un desarrollo endógeno.

Es decir, la política pública o la ausencia de políticas públicas no son el problema y si la acción política que se le da a las políticas públicas presentándola como alternativa para la solución de problemas. Para Castro (1995, p. 93) “La comprensión sobre esos cambios pasa por la identificación de las rupturas en las estructuras productivas tradicionales y de las posibilidades y límites de su reproducción. Pero también por el reconocimiento de que hay de nuevo en cuanto a los procesos técnicos”. A diferencia de Ecuador, Brasil en estos últimos años ha avanzado mucho en ciencia y tecnología en especial en el sector petrolero y minero, pero sus resultados no son los mejores como para obtener armonía comunicativa entre sus esferas. En el cuadro cinco se presentan algunas características del marco político jurídico de Ecuador y Brasil.

Cuadro n° 2. Principales características del marco político jurídico Ecuador/Brasil.

Elementos	Ecuador	Brasil
Ley de minería	De 1974; 1985; 1991; 2000 y 2009 en esta última el Gobierno gana poder hacia un neo-extractivismo.	Ley vigente (Decreto-Ley n° 227/1967), actualmente existe en discusión un nuevo código de minería.
Gobierno y sus políticas	Reconocido por la comunidad internacional como gobierno progresista, sus políticas tienen enfoque social que permita alcanzar desarrollo endógeno de sus pueblos	Gobierno de mayor influencia regional, con políticas heterogenias que enmarcan las esferas sociales y dan espacio a la participación de la sociedad civil.
Diversos planes minerales	Antes de la última ley de minería (2009), se trataban de políticas donde se reflejaba claramente la vulnerabilidad jurídica debido a intereses de los grandes capitales.	El primer plano mestre decenal (I PMD) (1965-1974) y plano decenal mineral (II PDM) (1981-1990), interesado en la creación de instituciones gubernamentales.
Acción política	Tiene relación especialmente con China para captar recursos económicos que le permita llevar adelante sus proyectos mineros	No se limita a la asignación equitativa de recursos de origen Federal en los territorios; orienta políticas y programas que promuevan el desarrollo territorial
Nuevo código de minería	Se piensa en reformas a la ley 2009 como justificativo de que las empresas tienen primeramente que recuperar sus inversiones	Con modificaciones substanciales en relación a la actual legislación con el fin de obtener una mejor alternativa de beneficio en pro del pueblo brasileño.

Fuente: elaboración propia, 2013.

## Gobernanza

Todo accionar político tiene como factor común la relación entre el poder del Estado y la estructura social. Poulantzas (2000, p. 131) al referirse al Estado dice “El Estado no es pura o simplemente una relación material y específica de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase”. Es así que, frente a las relaciones de fuerza la idea de progreso trae consigo elementos controversiales, por señalar, ciencia y tecnología que puede ser usada para el bien o para el mal.

Para Gonçalves y Fontoura (2011, p. 19) “el progreso depende de la regulación, establecida por algún mecanismo de consenso democrático, traducida en instrumentos normativos capaces de asegurar la concordia y la paz”, es decir, marca una gobernanza de leyes e instituciones provenientes del seno social, con miras alcanzar el bien estar de la sociedad. Para Young (1994, p. 15) “gobernanza surge como una preocupación de interés social o corporativo donde los miembros del grupo se dan cuenta que son interdependientes en el sentido de que las acciones de uno afectan al bienestar de los demás”. La interdependencia puede llevar a una situación conflictiva, en el modo de un actor social ir atrás de sus propios objetivos.

Este pensamiento lo deja claro el actual presidente ecuatoriano en su discurso del 2012 a la nación: “Antes, con el neoliberalismo corrupto y cruel, elevar el bono de desarrollo humano era demagogia, pero el salvataje a banqueros por más de 6.000 millones de dólares era algo técnico, que se lo debía hacer”. El actual gobierno ecuatoriano se enfoca en combatir la pobreza y distribución de la riqueza; así, la administración y gestión de su política pública lo ha llevado a la descentralización de funciones estatales y su modernización institucional, la política minera no es la excepción.

Hoy en día, la gobernanza minera ejercida por el gobierno brasileño, significa saciar los intereses económicos de los grupos de interés, mediante acciones tomadas en la esfera política que van desde la regulación de las políticas públicas hasta la misma reorganización institucional fundamentados en el aspecto de bienes y servicios, con alteraciones en la base de cálculo (alícuotas, criterio de uso, reajuste de tasas, etc.), es decir, la Gobernanza pública pasa a un nuevo horizonte donde pierde espacio de poder, debido a su frágil institucionalidad frente a la articulación de la esfera económica.

Por su parte el gobierno ecuatoriano busca los mecanismos para la concertación social, se centra en cuatro líneas de acción: Que los más ricos paguen más impuestos 1.; que esos ingresos generen igualdad de oportunidades 2.; que los mercados sean gobernados en función de objetivos sociales, en donde el ser humano este sobre el capital 3.; y que haya una adecuada acumulación del acervo social público y privado 4. Este escenario no garantiza su perpetuidad por parte del Estado, pudiendo cambiar a otras situaciones extractivistas de mayor interés. Todo accionar político en lo que se refiere al extractivismo de recursos naturales de la Amazonía tiene tinte de exportación.

En este mismo aspecto, para Castro (1995), las estrategias gubernamentales y la intervención empresarial se reencuentra sobre una lógica expansionista que merece ser analizada del punto de vista de los efectos de una política neo-liberal y de la fragilidad del Estado en las acciones intervencionistas. Es decir, la gobernanza local en pro de las industrias mineras y sus relaciones de poder refleja una gobernanza global y de regímenes internacionales poco estudiados en la grande Amazonía. Toda esta situación sería según Gonçalves y Fontoura (2011, p. 8):

Capaz de articular ações e promover a formação de consensos não apenas entre Estados, mas por meio de toda uma miríade de atores com capacidade de compor e influenciar centros de tomada de decisão, a governança deixa de ser um atributo de algum governo para ser, de modo cada vez mais profundo, instrumento do incremento da coesão de (entre) entidades e organizações nacionais, regionais e globais.

La gobernanza global generalmente se presenta en países donde cuentan con grandes recursos naturales y que aún no han desarrollado una tecnología propia de aprovechamiento total de los mismos; los cuales se ven destinados a su colonización. En el cuadro 6 se resume brevemente la gobernanza ejercido en Ecuador y Brasil.

Cuadro n 3. Algunos aspectos de gobernanza del sector mineral en Ecuador y Brasil

Elementos	Ecuador	Brasil
estado	Mayor responsabilidad y controlador de esta actividad	Como ente regulador, con presencia frágil.
Constitución	De 2008; trae elementos nuevos como: buen vivir, veedurías ciudadanas, derechos de la naturaleza, derechos a la información, participación y consulta previa de las comunidades, pueblo y nacionalidades.	De 1988 orientada principalmente a elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales que permita el ordenamiento del territorio principalmente crecimiento económico y desarrollo social.
Tipo de gobierno	Conocido por la comunidad internacional como gobierno progresista.	Gobierno de izquierda con políticas neoliberales.
Gobernanza mineral	Basada principalmente en las negociaciones con la China, para alcanzar los recursos necesarios que le permita aprovechar los recursos minerales	Se sostiene en tres elementos: con la presencia institucional del gobierno Federal 1.; con las empresas mineras 2.; y con la existencia de los minerales 3.
Falta de comunicación interna	Se refleja en los actos administrativos, aquí se llega a una situación de pin pon.	Se refleja la debilidad de las instituciones públicas lejos de convertirse como soporte para la gobernanza

Fuente: elaboración propia, 2013.

## Acción Colectiva

A raíz del interés minero se identifica principalmente dos vertientes de pensamiento de los actores sociales, aquellos identificados en pro del extractivismo mineral con discursos a fines de mejorar la calidad de vida de la sociedad y aquellos que no creen que el extractivismo mineral como fuente de crecimiento económico que les permita mejorar la calidad de vida de sus comunidades. Esta asimetría de grupos sociales vista en Ecuador y Brasil, trae elementos para el apareamiento de la acción colectiva que regula los cambios de la sociedad donde actúa, al mismo tiempo que garantiza su permanencia, es decir tiene una naturaleza de agregaciones contestatarias, por lo que crea un espacio político propio dado a la conjugación de fuerzas generalmente en conflicto.

En Brasil, la acción colectiva de la minería no deja de ser más que un juego de mercado, donde el capitalismo juega sobre la actividad minera en supremacía del ser humano. Un ejemplo claro de esta situación es evidenciada en el municipio de Parauapebas donde su acción colectiva pasa a tener como centro de entendimiento a la compañía *Vale do Rio Doce*, a partir de este grupo, se dan situaciones egocéntricas por detrás de discursos llamativos en pro de un desarrollo socio ambiental y de crecimiento económico que obliga a un sector de la sociedad a organizarse.

Ya en Ecuador, la acción colectiva minera presenta a su gobierno como centro de entendimiento de las situaciones dadas, tal es el caso que de cinco proyectos considerados prioritarios para el desarrollo del país, solamente confirmo uno debido a la normalización y reglamentación de querer controlar el mercado. Se estaría entrando en la relación entre dos elementos de la acción: actor (empresas, pueblos indígenas, Estado, etc.) y objeto (recursos minerales).

Cuadro n° 4 Acción colectiva en Ecuador y Brasil frente la actividad de minería

Elementos	Ecuador	Brasil
Asimetría de fuerzas sociales	Naturaleza de agregaciones contestatarias, crea un espacio político propio	De carácter dependiente y crítico dentro de una esfera económica, dada a la correlación de fuerzas.
Acción colectiva minera	Como centro de entendimiento esta el Gobierno organizado con capacidad de realizar cambios en las estructuras sociales abanderándose del bien colectivo.	Juego de mercado, donde el capitalismo juega sobre la actividad minera en supremacía del ser humano. Pasa a tener como centro de entendimiento a la compañía <i>Vale do Rio Doce</i> .
relación entre actor (empresas, pueblos, Estado, etc.) y objeto (recursos minerales) de la acción	El primero trae consigo los problemas y procesos situacionales que aparecen en el extractivismo; el segundo subordina el interés del actor al interés por las propias tensiones que aparecen.	Muchas veces la empresa asume el papel del Estado por el interés a los recursos mineros que dejan buenos réditos
Actor social	Aparecen en dos frentes: los que están en contra de la actividad minera y los que son a favor del extractivismo minero.	Se forman grupos de interés que los lleva a asociarse en cooperativas para defender sus intereses

Fuente: elaboración propia, 2013.

El primero trae consigo los problemas y procesos de las situaciones que aparecen en el extractivismo; el segundo subordina el interés del actor al interés por las propias tensiones que aparecen, de hecho su discusión se centra en la estructura de la propia acción, estructura social, con el fin de sobrepasar los lineamientos del ego utilitarismo no necesariamente como resultado del comportamiento de los individuos, sino más bien encara la interacción entre los grupos sociales, muchos de los cuales buscan su interdependencia alcanzando niveles de influencia macro sociales.

Las controversias entre los grupos, no hace diferencia entre pro o anti mineros, puede aparecer divisiones dentro de los mismos grupos pro mineros principalmente por el interés económico que tienen, así como en los grupos anti mineros por querer conservar sus culturas, pueblos o la misma naturaleza. Por otro lado el accionar colectivo de los actores sociales agrupados en sindicatos, cooperativas y asociaciones, se presenta por la oportunidad de ganar fuerza y representatividad que les permita llegar a acuerdos para concretar sus propuestas; mismo así, en medio de las diferentes situaciones de articulación se cae en una dependencia estructural, es decir los grupos de interés con menor representatividad terminan al final siendo absorbidos por el poder económico y político.

### *“Mundo de la Vida”*

En este mundo las leyes de coexistencia humana, apoyados de estudios diacrónicos que reconocen el flujo del tiempo así como los continuos cambios sociales, alineados a la teoría de sistemas, nos da una visión del comportamiento de los actores sociales frente a fenómenos dinámicos de la sociedad. Para Habermas (2010, p. 108) “El mundo es considerado como la totalidad de aquello que es el caso. Y lo que es el caso puede constatarse en forma de enunciados verdaderos”. Así, en la industrialización del mundo, en varios de los actores sociales, crece la desconfianza a modelos económicos, políticos e ideológicos que destruyen los valores espirituales, morales, culturales y producen exclusión social.

Sin embargo para Habermas (2010, p. 245) “la cuestión de la justificación de las manifiestas injusticias no es tratada como un problema puramente ético; es parte de una pregunta teológica, cosmológica y metafísica por la estructura del mundo en su conjunto”. Con la actividad minera, se entra en una complejidad de cosas, no está solamente en explorar áreas y extraer sus minerales, se relaciona con elementos ambientales, sociales, políticos, económicos, culturales, espirituales, con la vida del propio ser humano, en donde, con sus réditos económicos, el minero deja de ser minero y regresa al origen como ser humano, pecaminoso, para satisfacer sus hábitos egoístas adoptando comportamientos inmorales que enferman su mente y su propio cuerpo.

En esta situación la acción comunicativa entre Estado, política, economía y sociedad es conflictiva, aún más su entendimiento con el “mundo de la vida”. La mayoría de las comunidades no entiende esto ¿Por qué?, porque se pasa aún nuevo horizonte de vida centrado en el avance de la ciencia y tecnología como solución a los problemas sociales; se las ha desconocido como ser humano, se les roba el pensamiento sistémico del mundo, de la armonía con la naturaleza, de su cultura y su relacionamiento con Dios y lo sagrado.

Según Habermas (2010, p. 289) al referirse a lo sagrado manifiesta “Si de algo volvemos a estar hoy seguros es de que una cosa puede ser sagrada, no sólo aunque no sea bella, sino precisamente porque no lo es y en la medida en que no lo es (en el capítulo 53 de *Isaías* y en el *Salmo* 22 tienen ustedes la confirmación)”. El problema esencial es la supremacía de la esfera económica sobre el ser humano y se evidencia muy bien en la cuestión de la minería.

Para Habermas (2010, p. 115) “Desde la perspectiva de una teoría de la acción, difícilmente pueden reducirse las actividades del espíritu humano al enfrentamiento cognitivo-instrumental con la naturaleza. Las acciones sociales se orientan por valores culturales. Pero estos no hacen referencia a la verdad”. En fin se trata de una sociedad en busca de su propia identidad. Si la esfera económica gana espacio frente al resto de las esferas sociales porque no decir que también es colonizado el cotidiano de la personalidad del ser humano. Su carácter como persona es quebrantado perdiendo el control de elementos coexistentes únicos del ser humano principalmente de su moral y espiritualidad.

El poder del dinero forma una corriente fuerte de pensamiento en el ser humano que lo inclina al desvío de su personalidad; por lo que, el amor al dinero es la raíz para todo mal que sumada a su cobiza de algunos actores sociales, así mismo se atormentan (tienen ustedes la confirmación en el capítulo 1 *Timoteo* 6). Esto causa dificultad de comunicación sistémica, de unidad y facilita su absorción por la esfera económica; las divergencias y el desvío de personalidad son grandes dificultades inyectadas por el dinero, tan inconsciente que cosifica a las personas considerándolas como elementos descartables.

El mundo no se va a solucionar con el crecimiento económico, elaborando más leyes, cuidando las fronteras, eligiendo mejores gobernantes, mandando a los niños a la escuela, el problema no está ahí, eso no cambia el corazón del ser humano; se puede aprender a vivir socialmente con las leyes humanas, pero en su interior el ser humano es tan rebelde como siempre; es decir, el problema no es lo que esta fuera es lo que está por dentro del ser humano que no permite la conexión armónica del sistema, ya que mira lo que está delante de sus ojos tentado, cuando de su propia concupiscencia es atraído. En el cuadro 8 se muestra algunos elementos sobre lo que enmarca el “mundo de la vida” para Ecuador y Brasil.

Cuadro n° 5 Elementos sobre sociedad, cultura y personalidad para Ecuador y Brasil.

Elementos	Ecuador	Brasil
“mundo de la vida”	<i>Penker pajustin</i> , termino indígena <i>Shuar</i> tienen sus fundamentos en la existencia de Dios, la naturaleza y el ser humano.	La colonización de su cultura, sociedad y personalidad son notables, haciendo del oportunismo una opción de vida.
Sociedad	Crece la desconfianza a modelos económicos que destruyen valores, normas y principios de la familia.	Ciencia y tecnología trae un desorden en la estructura social reflejadas especialmente en las nuevas generaciones que forman hoy las sociedades.
Cultura	Existe una amenaza constante de aculturarse por ejemplo la pérdida de identidad de sus pueblos indígenas.	Permite adoptar culturas diferentes ajenas a la sociedad por ejemplo una cultura de consumismo.
Personalidad	El poder del dinero forma una corriente fuerte de pensamiento humano inclinado al desvío de su personalidad. Esto causa dificultad de comunicación sistémica, de unidad y facilitando su colonización.	La esfera económica cosifica a las personas considerándolas como elementos descartables. El problema no es lo que esta fuera es lo que está por dentro del ser humano que no permite la conexión armónica del sistema.

Fuente: elaboración propia, 2013.

## Consideraciones finales

Las relaciones comunicativas que los diversos actores sociales realizan en Ecuador y Brasil, parten de una necesidad, sea de índole ecológica, social, política, económica, etc.; pasa por una serie de interpretaciones externas e internas, que los lleva a la interacción de las cosas, en búsqueda de algo en común que podría ser alcanzado.

Tanto para Ecuador como para Brasil, la incertidumbre política siempre está presente al momento de elaborar o aprobar una Ley, migrando de una política de Estado a una política de gobierno. Así, la política pública o la ausencia de políticas públicas no son el problema y si la acción política que se le da a las políticas públicas presentándola como alternativa para la solución de problemas.

La idea de progreso trae consigo elementos controversiales por señalar, ciencia y tecnología que puede ser usada para el bien o para el mal, aquí la gobernanza pública sea su caso Brasil o Ecuador pierde espacio debido a su frágil institucionalidad frente a la articulación de la esfera económica, sus relaciones de poder refleja una gobernanza global y de régimen internacional poco estudiados en la grande Amazonía, los cuales se ven destinados a su colonización.

En la acción colectiva de los grupos sociales se identifica dos vertientes de pensamiento, aquellos identificados en pro del extractivismo mineral y aquellos que no concuerdan con el extractivismo mineral. Esta asimetría de grupos sociales vista en Ecuador y Brasil, tiene una naturaleza de agregaciones contestatarias, por lo que crea un espacio político propio dado a la conjugación de fuerzas generalmente en conflicto, muchos de los cuales buscan su interdependencia alcanzando niveles de influencia macro sociales.

Sea en Ecuador o Brasil; en el mundo de la vida, se encuentra una sociedad en busca de su propia identidad, crece la desconfianza a modelos económicos, políticos e ideológicos que colonizan los valores de la personalidad, en donde, con sus réditos económicos el minero deja de ser minero y regresa al origen como ser humano, pecaminoso, para satisfacer sus hábitos egoístas adoptando comportamientos inmorales que enferman su mente y su propio cuerpo.

## Referencias

- CASTRO, Edna. Industrialização, transformações sociais e mercado de trabalho. In: CASTRO, Edna; MOURA E. A. F.; MAIA, M. L. S. (Orgs.) *Industrialização e Grandes Projetos: desorganização e reorganização do espaço*. Belém: Editora da UFPA, 1995. p. 91-120.
- CASTRO, Edna. Dinâmica socioeconômica e desmatamento na Amazônia. *Novos cadernos do NAEA*. Belém, v. 8, n. 2, p. 5-39, dez. 2005.
- GONÇALVES, Alcino; FONTOURA, Costa José Augusto. *Governança Global e Regimes Internacionais*. São Paulo: Ed. Almedina, 2011.
- HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*, Tomo I. Racionalidad de la acción y racionalización social, Tomo II. Crítica a la razón funcionalista. Versión castellana de Manuel Jiménez Redondo. Madrid, España: Editorial Trotta, 2010.
- ECUADOR. *Ley de minería n 517, 29 de enero de 2009*. “Registro Oficial” es marca registrada del tribunal Constitucional de la República del Ecuador. Quito, 2009.
- MOLINS, Joaquim. *La Teoría de grupos*. Working paper n. 143. Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona, España. 1998.
- MONTEIRO, Maurílio. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. *Estudos Avançados*, v. 19, n. 53, 2005.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2000.
- SARFATI, Georges-Élia. *Princípios da análise do discurso*. São Paulo: Ática, 2010.
- SCURO NETO, Pedro. *Sociologia ativa e didática: um convite ao estudo da ciência do mundo moderno*. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.
- VIDAL, Josep Pont. Relaciones laborales y estrategias de renta en los enclaves minero-metalúrgicos de Pará. *Novos Cadernos do NAEA*, v. 10, n.1, p. 185-216, jun. 2007.
- YOUNG, Oran R. *International Governance: protecting the environment in a stateless society*. Londres: Cornell University Press. 1994.

# Os efeitos da demanda crescente de açaí na economia camponesa de Cametá - Pará

Luciane Cristina Costa Soares<sup>1</sup>  
Francisco de Assis Costa<sup>2</sup>

## Introdução

O açaí tem sido consumido pelos indígenas e pelas populações ribeirinhas na Amazônia desde tempos ancestrais. As condições edafo-climáticas das áreas de várzea, que favorecem sua brotação espontânea, e o correlato desenvolvimento de técnicas de coleta e despulpamento garantiram a importância do fruto nos costumes alimentares e na cultura do trabalho de populações de vastas áreas na Amazônia. Na região do Baixo Tocantins, em especial no município de Cametá, as relações socioculturais e econômicas das suas ilhas se constituíram no fornecimento do açaí às sedes municipais e à cidade de Belém, capital do estado do Pará. A produção do açaí *in natura* ao longo de décadas teve mercado consumidor local cativo e uma produção regular com notável equilíbrio entre a produção e o consumo (COSTA; ANDRADE, 2003).

A economia do açaí tem passado por mudanças recentes consideráveis. Duas tendências associadas são de fácil verificação: o extravasamento do consumo para mercados extra-locais, nacionais e internacionais (COSTA; ANDRADE, 2004), e o crescimento da produção agrícola da fruta (COSTA, 2004; COSTA; INHETVIN, 2006).

A popularização do açaí no resto do Brasil resultou da descoberta de seu valor nutricional, com divulgação inicial nas academias de ginástica. Depois, a fama se propagou de modo difuso por todo o país. A mesma imagem tem garantido uma penetração crescente no mercado internacional. Em todos os casos, parecem ter se combinado a força da marca “Amazônia” associada com valores da chamada geração “saúde” no impulso de investimentos em novas bases mercadológicas nacionais e internacionais para o fruto (ROGEZ, 2000). Como parte do movimento, desenvolveu-se um parque industrial de produção de alimentos com características de arranjo produtivo local (APL), cujas empresas utilizam insumos regionais, com a predominância do açaí (COSTA; ANDRADE; SILVA, 2006).

O presente estudo se propõe contribuir na compreensão de como impactam essas mudanças na estruturação produtiva e reprodutiva familiar rural na representativa região acima mencionada, onde vastos espectros da população têm no extrativismo do fruto do açaí a principal fonte de recursos.

---

1. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo NAEA/UFFA. Doutoranda da Universidade Autónoma do México.

2. Doutor em Economia, professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU/NAEA) e do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE/ICSA) da UFFA.

## Referencial teórico e questões orientadoras

A produção do açaí extrativo na Amazônia se assenta em bases camponesas constituídas já no segundo século do empreendimento colonial português na região (COSTA, 2010; 2012b). Por camponesa se entende a produção baseada em famílias que têm acesso à terra e aos recursos naturais a ela associados, resolvendo seus problemas produtivos de tal modo que não se diferencia o universo dos que decidem sobre alocação do trabalho dos que sobrevivem com o resultado dessa alocação (COSTA, 1995; 2012c). As unidades produtivas camponesas se regulam por *eficiência reprodutiva*, isto é, pela capacidade demonstrada pela família, enquanto estrutura produtiva, de garantir o atendimento estável de um nível de consumo e bem-estar satisfatórios com níveis aceitáveis de tensão - física e psíquica - no presente e de incertezas em relação ao futuro (COSTA, 2012c).

A eficiência reprodutiva é, assim, indicador de uma microeconomia inserida na materialidade de um território (COSTA; CARVALHO, 2012), constituindo-se, pois, em expressão de racionalidade que opera mediante condições que refletem ambientes específicos, institucionais e naturais. Nas relações entre unidades produtivas familiares e território definem-se os *padrões reprodutivos*: certas combinações entre formas de produção e necessidades de consumo que se mostram estáveis no médio e longo prazo. Nem sempre que cresce a economia dos produtos camponeses, a eficiência reprodutiva das famílias que os produzem se eleva em proporção correspondente, criando padrões reprodutivos mais eficientes. Dependerá o nível da correlação da relação de preços entre produtos camponeses e produtos não camponeses, industriais ou agrícolas, da diferença de produtividade entre camponeses e não camponeses e das assimetrias nas transações entre as famílias camponesas e as estruturas mercantis e industriais. Em visão ampliada, que, de um lado incorpora o risco e a incerteza e, de outro, considera a capacidade adaptativa e inovativa e, assim considera as disponibilidades institucionais que amenizam as primeiras e potencializam as últimas, a eficiência reprodutiva dependerá, também, do efeito que esse aumento de produção tem sobre a variabilidade dos ganhos – quanto maior a volatilidade destes, maior o risco e a incerteza da família em relação às condições de sua reprodução no futuro, menor, pois a eficiência reprodutiva (COSTA, 2012c).

Com essas referências, a pesquisa que substancia este trabalho esteve atenta para os efeitos negativos das crescentes demandas de açaí sobre a eficiência reprodutiva dos camponeses, cogitando a possibilidade de que os efeitos negativos tenham sobrepujado os efeitos positivos. Para tanto, bastaria que os ganhos derivados da elevação dos preços nos mercados de consumo tenham sido retidos completamente nas esferas de comercialização e de processamento, como resultado de assimetrias duradouras nas relações entre os agentes aí estabelecidos e os produtores camponeses. Esta hipótese se baseava em pesquisa anterior, mediante a qual entre 1995 e 2003 os produtores rurais dessa mesma região reduziram de 52,3% para 50,6% a participação no valor adicionado lá produzido, acompanhando a queda nos preços pagos aos produtores precisamente

dos produtos do extrativismo não madeireiro, onde se inclui o açaí como principal produto (COSTA; INHETVIN, 2006, p. 133 e 160).

Era expectativa, também, que a elevação dos preços, produzindo uma pressão para a especialização da produção camponesa, levaria ao limite a formação de monocultura com os riscos inerentes ao baixo nível de resiliência dos sistemas resultantes: seja os derivados de maior volatilidade no mercado, seja os que resultam da maior suscetibilidade dos plantios a doenças e pragas (COSTA; COSTA, 2007). Sobre o ambiente institucional, duas indicações importantes deveriam ser verificadas: no Baixo Tocantins, apenas 1,2% dos estabelecimentos rurais haviam recebido alguma forma de assistência técnica em 1995; até 1999, do total de crédito rural, o Baixo Tocantins recebeu, do Pronaf, 0,8%, e, do FNO, 1,9% do total alcançado pela região Norte – posições relativas bem abaixo da que representava o valor bruto da produção dessa economia rural no valor da produção total da grande região: 2,8% (COSTA; INHETVIN, 2006, p. 146-151). Tais condições, supomos, deverá ter vinculação com o grau de organização presente na economia em tela. Uma questão que se coloca em relação a isso é se, com as novas condições econômicas, mudaram as bases da organização dos produtores – ou se pioraram tais fundamentos.

## **A região de referência do estudo e a estratégia de obtenção e estruturação dos dados**

O município de Cametá se localiza no estado do Pará constituindo referência primordial à microrregião de mesmo nome, onde extensas áreas de várzea são favorecidas por brotações espontâneas de palmáceas, com destaque para o açaí (*Euterpe oleracea*) e o buriti (*Mauritis flexuosa*) (ROGEZ, 2000). A exploração econômica desse acervo por camponeses se faz em um conjunto de atividades que engloba cultivos agrícolas temporários e permanentes, exploração das florestas, com extração madeireira e coleta de castanha, borracha, palmito, essências aromáticas, sementes oleaginosas e outros produtos típicos da flora regional, além de criação de animais domésticos e da pesca (RIBEIRO, 2004).

A análise deste trabalho resultou da comparação entre dois conjuntos de dados: 1) O relativo a 30 famílias entrevistadas em 2008<sup>3</sup> e 2) O de 229 famílias entrevistadas no ano de 1999<sup>4</sup>. As famílias do conjunto 1 foram escolhidas na inter-

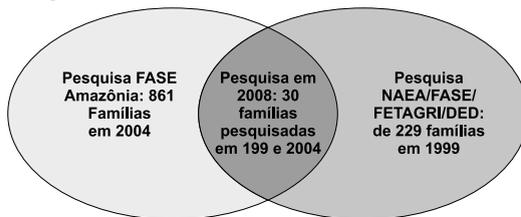
---

3. Trata-se de pesquisa desenvolvida por Luciane Costa Soares para sua dissertação de mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU-NAEA), intitulada “Os efeitos da demanda crescente de produtos extrativos para os pequenos produtores de açaí (*euterpe oleracea* Mart.) na microrregião de Cametá”.

4. Essa pesquisa foi realizada no município de Cametá, com financiamento do Deutsh Entwicklung Dienst (DED), por equipe interdisciplinar do NAEA e da FASE, com apoio da Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAGRI). O intuito imediato do trabalho era subsidiar a avaliação do FNO Especial, cujos resultados foram publicados em Tura e Costa (2000) e Costa (2000). O Banco de Dados resultante encontra-se disponível no Grupo de Pesquisa Dinâmica Agrária e Desenvolvimento Sustentável, do NAEA (GPDadesaNAEA).

secção entre um terceiro conjunto de 861 famílias produtoras de açaí pesquisadas pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) em 2004<sup>5</sup> e o conjunto de família pesquisadas em 1999, já esclarecido, conforme esquema demonstrado na Figura 1.

Figura 1: Interseção entre os bancos de dados



Fonte: Pesquisa de campo de 1999 e 2008. Elaboração dos autores.

Com o procedimento garantiu-se: a) que as 229 famílias entrevistadas em 1999 fossem separadas em dois grupos: um formado pelas 199 pesquisadas somente em 1999, que denominaremos daqui por diante de Grupo A; outro, denominado de Grupo B, formado por 30 famílias camponesas que certamente produziam e comercializavam açaí em 2004, eis que constavam do banco de dados da pesquisa da FASE; as famílias do Grupo B foram entrevistadas novamente em 2008 com base no mesmo formulário aplicado em 1999; b) que com os dados relativos a 1999 o Grupo A se constituísse grupo de controle do Grupo B, a base de sua relativização comparativa no momento inicial da análise e c) que o Grupo B fosse observado em 1999 e 2008 e seus resultados comparados nos dois momentos.

## Caracterização e dinâmica das estruturas produtivas

### *Características dos grupos amostrais em 1999: o ponto de partida*

A pesquisa de 1999 detectou três tipos de sistemas produtivos entre os camponeses de Cametá, a saber, “sistemas de várzea”, aqueles que combinavam agricultura própria de várzea, manejo florestal para obtenção de produtos não madeireiros e pesca, “sistemas de terra firme”, que se caracterizavam por agricultura e pecuária típicas das áreas secas e altas, e “sistemas mistos” que combinavam atividades dos dois ecossistemas, representando, respectivamente, 58,1%, 23,1% e 18,8% das famílias entrevistas e, do Valor Bruto da Produção (VBP), expressão da importância econômica desses sistemas, 51,4%, 32,9% e 15,6%. Dos 30 entrevistados do *Grupo B* em 2008, todos moradores das áreas de várzea do município de Cametá<sup>6</sup>, nada menos que 29 se estruturavam em 1999 como “sistemas de várzea” (Tabela 1).

5. Trata-se de pesquisa desenvolvida pela FASE com o intuito de levantar as condições de comercialização do açaí no Baixo Tocantins. Pelo acesso aos dados agradecemos enfaticamente.

6. Distribuídos nas seguintes comunidades: Mutuacá de Baixo, Ilha Grande do Furtado, Mendaruçu de cima, Tamanduá Costa, Laranjal, Ilha Grande de Juaba, Carapina, Mapirai de Cima, Praticiaia, Mapirai de Baixo, Paruru do Meio, Gama, Carapajó, Cacoal, Jaracuera.

Observando a estrutura do valor da produção, o Grupo B e o Grupo A se diferenciavam em 1999 pelas destacadas participações do açaí na formação da renda rural do primeiro (respectivamente 52,2% para 12,9%) e da farinha de mandioca na do segundo conjunto de estabelecimentos (respectivamente 12,0% para 41,5%). A pesca, com participação média de 3,7%, e outras atividades mostraram importância relativamente equivalente entre os dois grupos (Tabela 2).

Comparando os dois grupos em 1999, destaca-se o seguinte:

- a. *Complementaridade dos dois grupos no suprimento da “dieta tocantina”*: o primeiro com elevado grau de especializado na produção de açaí, o segundo na de farinha de mandioca, ambos produzindo peixe em proporções próximas, de modo que esse conjunto de produtos representava em 1999 em torno de 60% do valor total da produção dos camponeses de Cametá.
- b. *Quanto à disponibilidade de capital humano, observada pelo nível de escolaridade do cabeça e do conjunto da família*: em 1999 o cabeça de família do Grupo A, que voltamos a encontrar em 2008, tinha uma média 3,1 anos de estudo (com um intervalo de confiança de 99% para o desvio padrão de 1,269) e a média de escolaridade por família era de 2,83 (com um intervalo de confiança de 99% para o desvio padrão de 1,158) anos de estudo. No *Grupo B*, a média relativa aos cabeças de família era ligeiramente superior, 3,25 (com um intervalo de confiança de 99% para o desvio padrão de 1,952), enquanto a relativa ao conjunto da família ligeiramente inferior, 2,7 anos (com um intervalo de confiança de 99% para um desvio padrão de 2,443).
- c. *Quanto ao acesso a meios institucionais, observado pelo acesso a crédito de fomento*. Verifica-se uma diferença importante na média de valores de crédito do FNO acessado pelos dois grupos, naquele ano. O valor médio de crédito acessado pelo *Grupo A* era de R\$ 2.942,40, enquanto que a média de valor de crédito acessada pelo *Grupo B* era de R\$ 1.264,93.
- d. *Quanto à disponibilidade interna de trabalhadores, medida pela média de trabalhadores equivalentes* (todos os membros das famílias transformados no equivalente de um trabalhador adulto). O número médio de trabalhadores equivalente do Grupo A era de 3,56 para 3,87 do Grupo B.
- e. *Quanto à disponibilidade dos meios de produção fundamentais associados ao acesso à terra*: em média, cada estabelecimento do Grupo A dispunha em de 26,7 ha, enquanto do Grupo B, de 10,22 ha. Relacionando a disponibilidade de trabalho com a disponibilidade de sua base de aplicação, a terra, tem-se que o Grupo A dispunha de

7,5 ha por cada trabalhador equivalente Ha/Tb, enquanto o Grupo B dispunha de 2,64 Há/Tb.

- f. *O capital social, representado pela organização dos gestores dos estabelecimentos* mostrou-se equivalente para os dois grupos: verificou-se a mesma média de participação em organizações de representação social, com 99% dos cabeças de família dos dois grupos sindicalizados, e, igualmente, 55% deles com participação em representações cooperativas.

Tabela 1– Características dos grupos da amostra

	<b>Grupo B (pesquisado em 1999 e 2008)</b>	<b>Grupo A (pesquisado em 1999)</b>	<b>Total pesquisado em 1999</b>
<b>Número de estabelecimentos</b>			
Sistema de várzea	29	104	133
Sistema misto	1	52	53
Sistemas de terra firme	-	43	43
Total dos estabelecimentos	30	199	229
<b>Proporção do número de estabelecimentos no total</b>			
Sistema de várzea	12,7%	45,4%	58,1%
Sistema misto	0,4%	22,7%	23,1%
Sistemas de terra firme	0,0%	18,8%	18,8%
Total dos estabelecimentos	13,1%	86,9%	100,0%
<b>Proporção do Valor Bruto da Produção dos grupos no total</b>			
Sistemas ribeirinho	11,2%	40,2%	51,4%
Sistemas mistos	0,1%	32,8%	32,9%
Sistemas de terra firme	0,0%	15,6%	15,6%
Total dos estabelecimentos	11,3%	88,7%	100,0%
<b>Características dos grupos</b>			
Escolaridade do cabeça de família (capital humano)	3,10	3,26	3,24
Escolaridade total (capital humano)	2,69	2,82	2,80
FNO por estabelecimento (acesso a políticas de fomento)	1.264,93	2.942,40	2.722,65
Terra por estabelecimento (disponibilidade de meios)	10,22	26,70	24,54
Trabalhadores equivalentes (disponibilidade de trabalho)	3,87	3,56	3,60
Terra/trabalhador (intensidade de aplicação do trabalho)	2,64	7,50	6,81

Fonte: Pesquisa de campo de 1999 e 2008. Elaboração dos autores.

Conclui-se, assim, que o Grupo B, do qual adiante se discutirá a evolução, representa grupo produtivo relevante em sua especificidade – composto pelos que organizam e gerenciam os sistemas de várzea, onde se destaca a produção do açaí. Quando comparado com o Grupo A, o Grupo B apresentava fundamentos relativamente mais precários em três aspectos: no nível de escolaridade, expressão de capital humano, no nível de acesso ao crédito, expressão da densidade institucional com que conta, e de disponibilidade de terras e dos recursos naturais por elas suportadas. O Grupo B, por outro lado, dispunha de mais força de trabalho fami-

liar que o Grupo A. Por fim, no que se refere à organização e participação social, ambos os grupos se igualavam.

Tabela 2 – Estrutura de produção do Grupo B comparativamente ao Grupo A e ao total de pesquisados em 1999 (R\$ a preços constantes de e 2010, corrigidos pelo IGP da FGV)

	Grupo B		Grupo A		Total	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
1. Açaí	77.095,24	52,30%	150.614,29	12,90%	227.709,52	17,40%
2. Manga	12.122,62	8,20%	46.516,67	4,00%	58.639,29	4,50%
3. Porco	11.204,76	7,60%	50.595,24	4,30%	61.798,81	4,70%
4. Peixe	7.398,81	5,00%	44.961,90	3,90%	52.360,71	4,00%
5. Galinha	3.784,52	2,60%	44.470,24	3,80%	48.254,76	3,70%
6. Banana	1.976,19	1,30%	11.191,67	1,00%	13.169,05	1,00%
7. Cacau	1.077,38	0,70%	22.119,05	1,90%	23.196,43	1,80%
8. Farinha	17.757,14	12,00%	482.689,29	41,50%	500.446,43	38,20%
9. Camarão	1.008,33	0,70%	15.947,62	1,40%	16.954,76	1,30%
Outros	13.995,25	0,10	294.457,13	0,25	308.454,76	0,23
Total	147.420,24	100%	1.163.563,10	100,00%	1.310.984,52	100%

Fonte: Pesquisa de campo de 1999 e 2008. Elaboração dos autores.

### *Crescimento da produção e eficiência reprodutiva dos camponeses*

A questão central que norteou a pesquisa foi: em que medida a crescente demanda e o aumento correlato da industrialização e comercialização do fruto do açaí, por influenciarem na elevação dos preços finais do produto, representam de fato aumento na eficiência reprodutiva dos camponeses de Cametá?

A avaliação empírica de mudanças na eficiência reprodutiva é tarefa complexa. Neste trabalho, se fizeram aproximações a partir de aspectos relevantes da qualidade de vida e de trabalho das famílias camponesas (dimensão micro do padrão reprodutivo baseada em fatores internos às unidades familiares) e de seu grau de organização e acesso a instituições (dimensão meso baseada na materialidade territorial). O pressuposto é de que variáveis *proxies* do poder de compra são indicativas da capacidade de acessar bens de consumo e de capital que, respectivamente, elevam o *conforto reprodutivo* e a *potência produtiva* – vetores decisivos no estado e na variação da eficiência reprodutiva das famílias que observaremos em dois momentos de suas trajetórias: no ano de 1999 e no ano de 2008. Sobre a mediação institucional, se terá como *proxy* o acesso a crédito e o nível de organização.

Utilizaram-se as seguintes variáveis:

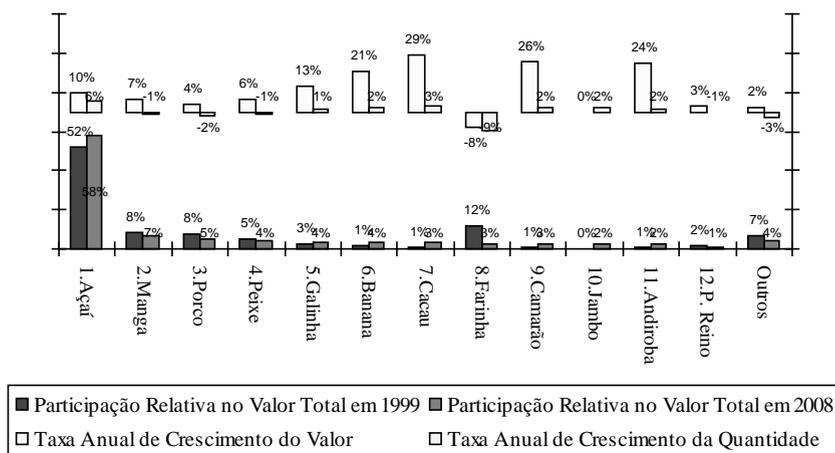
- a. Para avaliar o poder de compra:
  - » O nível de renda familiar, assim composta:
    - Renda provinda do trabalho rural;
    - Renda provinda do trabalho não-rural e
    - Renda provinda de transferências governamentais.

- b. Para avaliar a aplicação do poder de compra
  - » Aquisição de bens de consumo duráveis;
  - » Estoque de capital produtivo acumulado;
- c. Para avaliação da mediação institucional:
  - » Participação em organizações de classe e organizações econômicas.

### *Estrutura da renda derivada da produção rural: especificidades e variações no Grupo B*

A renda provinda do trabalho no estabelecimento ou renda derivada da produção rural é a soma do equivalente monetário da produção rural vendida ou não (a produção física total de cada produto, vendida ou autoconsumida, multiplicada pelo preço pago ao produtor pela parcela vendida). O valor da produção de 1999 foi corrigido pelo Índice Geral de Preços (IGP) da Fundação Getúlio Vargas para 2010. A renda provinda do trabalho será analisada mediante as condições de sua variação, se determinada por produtividade do trabalho ou por preço, por uma parte; por outra, se implicando em maior ou menor diversidade estrutural da produção e, portanto, maior ou menor resiliência e risco reprodutivo dos estabelecimentos.

Gráfico 1 – Estrutura de produção do Grupo B comparativamente ao Grupo A



Fonte: Dados básicos da Tabela 3

Para o conjunto de produtos, o valor da produção do Grupo B cresceu à elevada taxa de 8,5% a.a. entre 1999 e 2008. Tal resultado é síntese de diferentes ritmos observados para produtos com pesos diferenciados. O açai, com incremento de 10% ao ano, cresceu mais rápido que o conjunto, elevando, por isso, em 6 pontos percentuais sua participação já destacada no início do período. Não obstante, cresceram também a taxas superiores à média e, mesmo, mais rápido que o açai, outros produtos como o cacau (29% a.a. elevando sua participação relativa em 3 pontos

percentuais), a andiroba (29% a.a., com elevação de 2 pontos), o camarão (26% com elevação de 2 pontos), a banana (21% a.a., com elevação de 2 pontos) e aves (13% a.a., com elevação de 1 ponto percentual). A lavoura branca, por seu turno, representada pela farinha de mandioca, reduziu no período, perdendo 9 pontos percentuais de significado (Gráfico 1).

Tabela 3 – Determinantes das variações na estrutura de produção do Grupo B entre 1999 e 2008 (R\$ a preços constantes de 2010, corrigidos pelo IGP da FGV)

	Quantidade (Q)		Preço (P)		Valor (Q*P)		Taxa de crescimento (% a.a.)				Estrutura Relativa	
	1999	2008	1999	2008	1999	2008	Quantidade (q)	Preço (p)	c=q*p	Valor (q+p+c)	1999	2008
1.Açaí	175.020,00	196.756,00	0,44	0,90	77.095,24	177.440,00	1,31%	8,29%	0,11%	9,70%	52,30%	57,80%
2.Manga	2.820,00	10.160,00	4,30	2,14	12.122,62	21.746,00	15,31%	-7,46%	-1,14%	6,71%	8,20%	7,10%
3.Porco	3.090,00	3.055,00	3,63	5,19	11.204,76	15.845,00	-0,13%	4,06%	-0,01%	3,93%	7,60%	5,20%
4.Peixe	5.858,00	3.022,00	1,26	4,19	7.398,81	12.650,00	-7,09%	14,24%	-1,01%	6,14%	5,00%	4,10%
5.Galinha	1.293,00	3.135,00	2,93	3,59	3.784,52	11.250,00	10,34%	2,29%	0,24%	12,87%	2,60%	3,70%
6.Banana	2.322,00	4.460,00	0,85	2,46	1.976,19	10.955,00	7,52%	12,50%	0,94%	20,96%	1,30%	3,60%
7.Cacau	626,00	2.414,00	1,72	4,33	1.077,38	10.451,00	16,18%	10,79%	1,75%	28,72%	0,70%	3,40%
8.Farinha	9.148,00	3.248,00	1,94	2,55	17.757,14	8.286,00	-10,87%	3,08%	-0,34%	-8,12%	12,00%	2,70%
9.Camarão	260,00	8.064,00	3,88	1,00	1.008,33	8.081,00	46,46%	-13,96%	-6,49%	26,02%	0,70%	2,60%
Outros	11.628,00	8.603,00	1,20	3,52	13.995,25	30.257,00	-3,29%	12,65%	-0,42%	8,94%	9,60%	9,80%
Total	212.065,00	242.917,00	0,70	1,26	147.420,24	306.961,00	1,52%	6,87%	0,10%	8,49%	100,00%	100,00%
Trabalhadores Equivalentes	116,06	110,29					-0,56%			Concentração Gini-Hirschman	0,56	0,60
Produtividade Física	1.827,20	2.202,53					2,10%			Índice de Diversidade	0,44	0,40

Fonte: Pesquisa de campo de 1999 e 2008. Elaboração dos autores

No todo, se reduziu apenas ligeiramente a diversidade da produção. A *proxy* do grau de diversidade representada pela redundância do *Índice de Concentração Gini-Hirschman*<sup>7</sup> (1-ICGH) indica uma estrutura com diversidade mediana, que refletia já em 1999 o sobre-peso do açaí. Como já visto, o valor da produção do açaí cresceu vigorosamente, a par da redução significativa da produção de farinha. Tivesse o nível de produção dos demais produtos se mantido, teria havido uma acentuada redução no grau da diversidade produtiva – com correspondente redução da resiliência reprodutiva e elevação no risco. Para ser preciso, se tal tivesse sido o caso o ICGH passaria a ser 0,75 e o índice de diversidade reduziria a quase metade (1-0,75 = 0,25) do que fora inicialmente. Não foi o que se verificou. Na realidade, o crescimento de vários outros produtos em ritmo igual ou mais rápido levou a que o ICGH tenha caído, apenas, de 0,44 para 0,40 (Tabela 3).

7. O Índice de Concentração Gini-Hirschman  $ICGH = \sqrt{\sum i^2}$ ,  $i$  sendo a participação relativa de cada produto no valor total da produção. O valor máximo desse índice é um e, quanto mais próximo da unidade, maior a concentração da produção em torno de um ou poucos produtos e, em consequência, a dependência das oscilações do conjunto em relação a eles. Se se subtrai de um o ICGH tem-se uma medida do contrário da concentração que é a equivalência da importância relativa dos diversos itens do conjunto que compõe a produção, resultado de sua diversidade. Tanto maior essa grandeza, menor o grau de concentração, maior, assim, a diversidade.

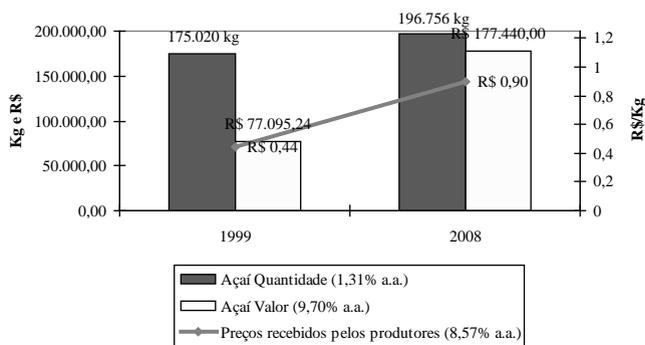
## *O papel do açaí na formação da renda derivada da produção rural*

O valor da produção do Grupo B multiplicou pelo fator 2,1 entre 1998 e 2008. Em que medida isso se deveu ao crescimento da produção ou do preço? E, se o crescimento da produção é explicativo, este se deve ao aumento do número de trabalhadores aplicados ou à produtividade do trabalho de cada um deles? Quanto aos produtos, quais os que tiveram no preço e quais os que se basearam na produção como fonte de crescimento?

A taxa de crescimento do valor da produção (8,49% a.a.) se explica pela taxa de crescimento da produção (1,52%), mais a taxa de crescimento do preço (6,87%), mais um efeito conjunto de crescimento da quantidade e do preço ( $1,52\% \times 6,87\% = 0,1\%$ ). Assim, a taxa de expansão verificada na renda dos camponeses do Grupo B derivou, em 18%, da expansão da quantidade produzida, em 81% da elevação dos preços recebidos pelos produtores e 1% por efeito combinado das duas coisas.

O crescimento da produção, por sua vez, se deveu ao crescimento da produtividade a 2,1% a.a., eis que o número de trabalhadores equivalentes diminuiu ligeiramente no período, a -0,56% a.a. (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Evolução da quantidade produzida, do valor da produção e dos preços recebidos pelos produtores em comparação aos preços pagos pela indústria (somente o Grupo A, famílias presente em 1999 e 2008; preços pagos, 2002, 2008 e 2010 - R\$ a preços constantes de e 2010, corrigidos pelo IGP da FGV)



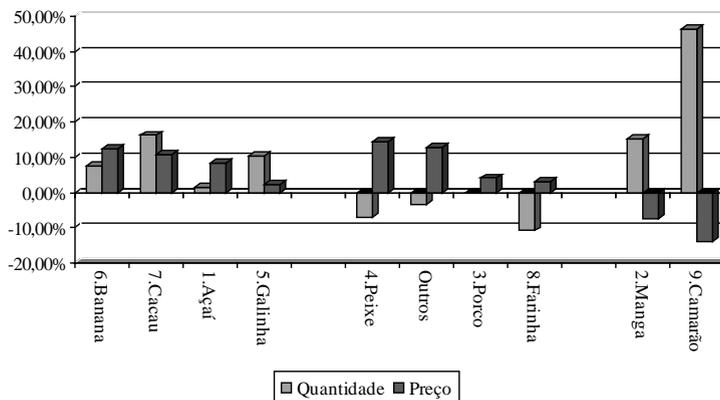
Fonte: Dados básicos da Tabela 3

Há os produtos que tiveram crescimento no preço e na quantidade produzida, como a banana, o cacau, o açaí e o frango; há os que reduziram a quantidade e viram crescer o preço, como o peixe, os suínos e a farinha; por fim, há os que viram crescer a quantidade e reduziram o preço, como a manga e o camarão. Detalhando um pouco mais o que se passou com o açaí, verifica-se que enquanto a quantidade cresceu a 1,05% a.a., o preço cresceu a 8,57% a.a., compondo a taxa de crescimento de 9,5% a.a. do valor da produção do produto. A produtividade física elevou-se, por sua vez, a 2% a.a. para um conjunto de trabalhadores equivalentes que decresceu a -1% a.a.

## Rendimentos do trabalho da família fora do estabelecimento e transferências governamentais

A renda do trabalho não agrícola tem duas fontes: a representada por trabalho exercido por membros da família fora do estabelecimento, em atividades rurais e não rurais, e as transferências do governo. No ano de 1999, ambos os grupos pouco dependiam de renda do trabalho fora do estabelecimento, menos o Grupo B que o A (respectivamente 0,4% e 0,9%). No que se refere às transferências governamentais, as aposentadorias e os auxílios por doenças tinham participação expressiva na renda de ambos os grupos, também aqui menos no Grupo B (15,1%) e bem mais no Grupo A (19,9%). De modo que, naquele ano, o Grupo B dependia expressivamente menos das renas não rurais (15,5%) que o Grupo A (19,9%). Ou seja, as transferências governamentais representavam em 1999 aproximadamente 20% da renda do Grupo A, 5 pontos percentuais a mais que o que significavam para o Grupo B.

Gráfico 3 – Evolução da quantidade produzida, do valor da produção e dos preços recebidos pelos produtores em comparação aos preços pagos pela indústria (Grupo A em 1999 e 2008; preços pagos, 2002, 2008 e 2010 - R\$ a preços constantes de 2010, corrigidos pelo IGP da FGV)



Fonte: Dados básicos da Tabela 3.

Em 2008, observam-se mudanças importantes na estrutura da renda do Grupo B: os rendimentos do trabalho da família fora dos estabelecimentos passou a significar 4,6 e as transferências governamentais 32,6%. A par disso, houve uma importante diversificação nas fontes de rendimento do trabalho, onde além da prestação de serviços rurais a terceiros, cuja expressão praticamente se manteve (0,4% em 1999 e 0,6% em 2008), membros das famílias camponesas desempenham, mediante remuneração, serviços públicos na área de saúde (que não existiam em 1999 e passaram a representar, em 2008, 1,2% da renda do grupo), educação (1,5% em 2008) e organização sindical (0,2%). A composição das transferências governamentais em 1999 estava dividida em somente aposentadorias e auxílios. Em 2008, esta estrutura

também diversifica, agregando outras importantes transferências como o seguro pesca (representa 3,5% da renda) e a bolsa família (3,7%). As aposentadorias, por seu turno, que representavam em 1999 para o Grupo B 11,4% (e 13,9% para o Grupo A), passam a representar no ano de 2008 23,7%, dobrando seu significado.

Com tais movimentos, a renda provinda de fontes externas aos estabelecimentos passa a representar 37,2% do total da renda das famílias do Grupo B em 2008 – quando representaram, como se viu, 15,5% em 1999. Como uma redundância disso, a parcela derivada do trabalho rural nos estabelecimentos que representavam 84,5%, não obstante seu notável crescimento passou a representar 62,8% da renda total.

Tabela 3 – Estrutura da renda dos diversos rendimentos não agrícolas e de transferências governamentais (corrigidos para preços constantes de 2010 pelo IGP-FGV)

	Grupo B				Grupo A em 1999		Total em 1999	
	R\$		%		R\$	%	R\$	%
	1999	2008	1999	2008				
Agente comunitário saúde	-	5.928,57	0,00%	1,21%	0	1,21%	0	1,21%
Agente serviço geral escola	-	7.142,86	0,00%	1,46%	0	1,46%	0	1,46%
Serviços rurais	691,67	2.857,14	0,40%	0,58%	6.921	0,58%	7.614	0,58%
Delegado sindical	-	857,14	0,00%	0,18%	0	0,18%	0	0,18%
Salários	-	-	0,00%	0,00%	6.645	0,00%	6.645	0,00%
Trabalho esposa	-	5.928,57	0,00%	1,21%		1,21%	0	1,21%
Renda trabalho não rural	691,67	22.714	0,40%	4,64%	13.567	4,64%	14.260	4,64%
Aposentadoria	19.936	116.086	11,43%	23,74%	202.332	23,74%	222.268	23,74%
Auxílio Doença	6.368	5.900	3,65%	1,21%	87.452	1,21%	70.258	1,21%
Bolsa Família	0	18.329	0,00%	3,75%	0	3,75%	0	3,75%
Seguro Desemprego	0	1.810	0,00%	0,37%	0	0,37%	0	0,37%
Seguro Pesca	0	17.286	0,00%	3,53%	0	3,53%	0	3,53%
Total de transferências	26.304	159.410	15,08%	32,59%	289.785	32,59%	316.088	32,59%
Total de renda rural	147.420	306.961	84,52%	62,76%	1.154.881	62,76%	1.302.302	62,76%
Total rural e não rural	174.417	489.085	100,00%	100,00%	1.458.233	100,00%	1.632.650	100,00%

Fonte: Pesquisa de campo de 1999 e 2008. Elaboração dos autores.

As variações na renda, a preços constantes, total e por família, do *Grupo B* foi considerável – 180% no total do período, ou 10,9% a.a. entre 1999 e 2008. Nesse meio tempo, a renda média por família do Grupo B passa de R\$ 5.813,90 em 1999 (quando era substancialmente inferior a de R\$ 6.063,94 do Grupo A), para R\$ 16.302,83 em 2008.

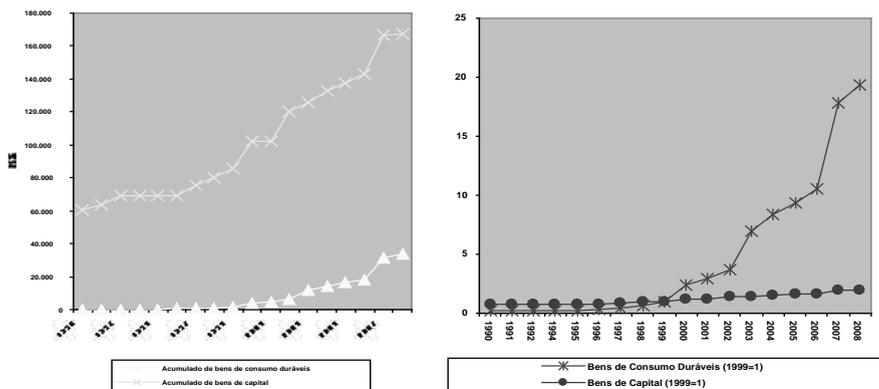
Mas há diferenças entre os componentes da renda total, que observadas individualmente nos informam sobre as muitas e importantes mudanças nessa realidade: a renda propriamente rural, derivada do trabalho nos estabelecimentos, cresceu a 7,6% ao ano, ou 108% no total, representando o peso das mudanças na economia, na qual os estabelecimentos estão inseridos; a renda do trabalho fora do estabelecimento multiplicou 32 vezes, um incremento anual de 41,8%, expressando um notável incremento de oportunidades na economia envolvente; as transferências do governo cresceram 506% (19% a.a.), indicando mudanças importantes no contexto institucional.

## Aquisição de bens de consumo duráveis e de bens de capital

Entre 1999 e 2008 houve um considerável acúmulo de bens de consumo industriais duráveis. Não obstante ser baixo o valor final médio, em torno de R\$ 1.100,00 por família do Grupo B, o acervo, que partiu de patamar próximo de zero, multiplicou várias vezes no período (Gráfico 4). Pela ordem de importância se destacam televisores e antenas parabólicas, geladeiras e fogões, máquina de costura e máquina de lavar roupa (Gráfico 5).

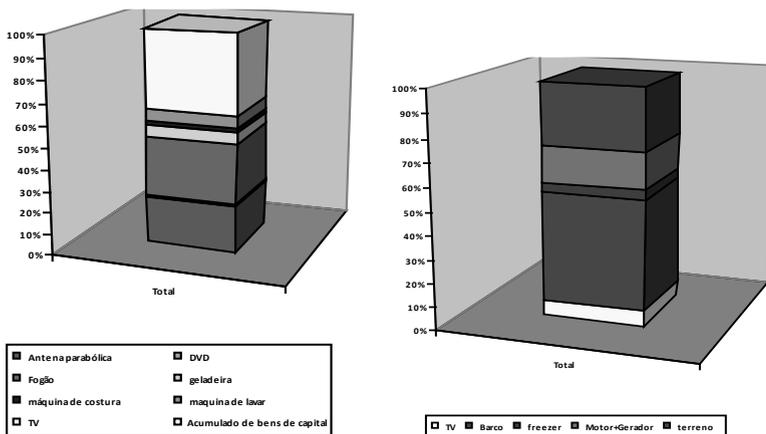
Os bens de capital, por seu turno, praticamente dobraram (fator 1,9) em valor no período que focamos (Gráfico 4). Os principais itens encontrados foram barcos a motor, geradores de energia e terrenos.

Gráfico 4 – Acúmulo de bens de consumo duráveis e de bens de capital de 1990 a 2008, em R\$ a preços constantes de 2010 corrigidos pelo IGP da FGV)



Fonte: Pesquisa de campo de 2008

Gráfico 5 – Composição do acervo de bens de consumo duráveis e de bens de capital em 2008



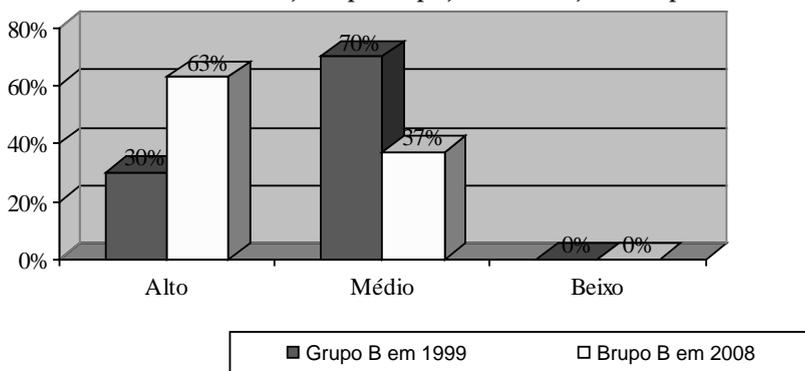
Fonte: Pesquisa de campo de 2008

## Indicações de acúmulo de capital social

A noção de *capital social* diz respeito à qualidade das relações entre as famílias camponesas e seu território, é dizer, com as instituições do Estado e da sociedade civil que o configuram e conectam com a sociedade abrangente (COSTA; CARVALHO, 2012). Assim, a análise do nível de capital social requer a consideração de três aspectos: em nível horizontal, as relações organizadas entre as famílias; em nível vertical, as relações econômicas entre as famílias e o mercado e as relações políticas entre as famílias e o Estado. Consideraram-se três indicadores: a participação em organizações de classe, a participação em organizações econômicas e a participação em organizações políticas. Tanto na pesquisa de 1999, como na de 2008, foram levantadas as participações das famílias nesses três tipos de organização presentes em Cametá.

Consideraram-se três níveis de capital social: “alto”, quando se constatou a participação dos entrevistados em três ou mais organizações; “médio” quando até duas organizações e “baixo”, quando nenhuma organização foi citada. Os resultados encontram-se no Gráfico 6: o Grupo B, que em 1999 tinha 30% dos casos categorizados como “forte”, passa a apresentar, em 2008, 63% dos casos nessa condição, para, respectivamente, 70% e 37% categorizados como de nível “médio”. Nos dois momentos, não se constataram casos de nível “fraco”.

Gráfico 6 – Grau de associação e participação – indicação de capital social



Fonte: Pesquisa de campo (1999 e 2008). Elaboração dos autores

## Conclusão

Entre 1999 e 2008, observou-se um significativo crescimento do rendimento médio das famílias investigadas, produtoras de açaí no município de Cametá, de R\$ 5.813,90 para R\$ 16.302,83: um salto de nada menos que 2,8 vezes. Trata-se de resultado da combinação do notável crescimento das rendas do trabalho, cujo montante duplicou, e do crescimento e diversificação das transferências governamentais, a

exemplo do seguro de pesca e da bolsa família. A renda do trabalho derivou de incremento substancial da renda da produção rural e, também, do crescimento da renda resultante da realização de oportunidades que se geraram fora dos estabelecimentos. No que se refere à renda do trabalho rural, o crescimento do preço do açaí revelou-se importante fator. Todavia, observou-se crescimento da produtividade física do trabalho e dos preços de diversos produtos da pauta de produção dos camponeses de Cametá.

O crescimento dos rendimentos permitiu, por uma parte, a formação de acervo adicional de bens de capital de origem industrial, como barcos a motor e geradores de eletricidade, que podem estar na base dos ganhos de produtividade verificados. Por outra parte, favoreceu a aquisição de bens industriais de consumo durável, como TV, geladeiras e fogões.

Verificou-se, também, como fenômeno relevante, uma maior participação dos trabalhadores em organizações sociais, tanto associativas quanto de representação, como sindicatos e partidos políticos.

De modo que, por perspectivas fundamentais requeridos para sua avaliação, a *eficiência reprodutiva* deverá ter crescido para o conjunto dos camponeses de Cametá e, nisso, tiveram papel destacado as dinâmicas que se verificam na economia do açaí.

## Referências

COSTA, F. A. *Elementos para uma Economia Política da Amazônia: historicidade, territorialidade, diversidade, sustentabilidade*. Belém: NAEA, 2012a. (Coleção Economia Política da Amazônia, Série II, Livro 2)

\_\_\_\_\_. *Formação rural extrativista na Amazônia: os desafios do desenvolvimento capitalista*. Belém: NAEA, 2012b. (Coleção Economia Política da Amazônia, Série III, Livro 1)

\_\_\_\_\_. *Economia camponesa nas fronteiras do capitalismo: teoria e prática nos EUA e na Amazônia Brasileira*. Belém: NAEA, 2012c. (Coleção Economia Política da Amazônia, Série II, Livro 1)

\_\_\_\_\_. O lugar e significado da gestão pombalina na economia colonial do Grão-Pará. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 167-206, 2010.

\_\_\_\_\_. O açaí nos padrões de reprodução de camponeses agrícolas do nordeste paraense: os casos de Capitão Poço e Irituia. In: JARDIM, M. A. G.; MOURÃO, L.; GROSSMANN, M. (Ed.). *Açaí (Euterpe oleracea Mart.): possibilidades e limites para o desenvolvimento sustentável no estuário amazônico*. Belém: MPEG, 2004. p. 205-232.

COSTA, F. A. O investimento camponês: considerações teóricas. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.15, n.1, p.83-100, 1995.

COSTA, F. A. Políticas públicas e dinâmica agrária na Amazônia. In: TURA, L.R., COSTA, F. de A. *Campesinato e Estado na Amazônia: impactos do FNO*. Brasília: Brasília Jurídica/FASE, 2000. p. 63-106.

- COSTA, F. A., CARVALHO, H. M. Campesinato. In: CALDART, R. S., PEREIRA, I. B., ALENTEJANO, P., FRIGOTTO, G. (Org.). *Dicionário da Educação do Campo*. Rio de Janeiro; São Paulo: Expressão Popular; Fiocruz, 2012. p. 113-120.
- COSTA, F. A.; ANDRADE, W. *A cultura do açaí no Brasil e no Pará: aspectos estruturais de produção e mercado*. Belém: ADS/AM, 2003.
- COSTA, F. A.; INHETVIN, T. *A agropecuária na economia de várzea da Amazônia: os desafios do desenvolvimento sustentável*. Manaus: IBAMA/PROVÁRZEA, 2006.
- COSTA, F. A., ANDRADE, W., SILVA, F. C. F. O arranjo produtivo de frutas na região polarizada por Belém do Pará. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. *Arranjos produtivos locais: novas políticas para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro, E-Papers, 2006. p. 59-78.
- COSTA, G. S.; COSTA, F. A. Reprodução social da população camponesa e o paradigma do desenvolvimento rural sustentável na região das Ilhas em Cametá, Pará, Brasil. In: CASTRO, Edna; HURTIENNE, Thomas; SIMONIAN, Ligia; FENZL, Norbert (Org.). *Atores sociais, trabalho e dinâmicas territoriais*. Belém: NAEA, 2007. v. 1, p. 111-154.
- SOARES, L. C. C. *Os efeitos da demanda crescente de produtos extrativos para os pequenos produtores de açaí (Euterpe oleracea Mart.) na microrregião de Cametá*. 2008. 104f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.
- ROGEZ, H. *Açaí: preparo, composição e melhoramento da conservação*. Belém: UFPA, 2000.
- TURA, L.R., COSTA, F. de A. *Campesinato e Estado na Amazônia: impactos do FNO*. Brasília: Brasília Jurídica/FASE, 2000.

# O impacto das novas tecnologias da informação e comunicação na localização dos serviços bancários e sua relação com a estrutura intraurbana da região metropolitana de Belém

Rosa Maria Chaves da Cunha e Souza<sup>1</sup>  
Simaia do Socorro Sales das Mercês<sup>2</sup>

## Introdução

A utilização simultânea de recursos das telecomunicações e da informática, como resultado de avanços tecnológicos, deu origem, por volta da década de 1970, às novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC), notadamente a *Internet*<sup>3</sup>. A constante inovação e a crescente disponibilidade desses recursos vêm incrementando um processo de transição, caracterizado por profundas transformações nas relações sociais e espaciais.

O fato tecnológico não determina, por si só, o surgimento de novas formas e processos sociais, assim como a sociedade, em si, também não determina o curso da transformação tecnológica, sobretudo neste caso, em que a criatividade e a iniciativa empreendedora são fatores que “intervêm no processo de descoberta científica, inovação tecnológica e aplicações sociais de forma que o resultado final depende de um complexo padrão interativo” (CASTELLS, 2010, p. 43).

Surge de um mesmo conjunto de eventos tecnológicos, porém adquire características diferenciadas pela interação entre a mudança tecnológica, o ambiente institucional e a evolução das relações entre capital e trabalho em cada contexto social específico. Essa nova realidade é complexa e abrangente e suas relações com o espaço urbano têm demandado a ampliação de conhecimentos e a busca de novos referenciais explicativos, já que as categorias intelectuais utilizadas no passado, cunhadas em circunstâncias diferentes das atuais, têm-se revelado insuficientes para apreendê-la.

Segundo Castells (2010), surge uma nova forma urbana: a cidade informacional. Esta é caracterizada pelo domínio estrutural do espaço de fluxos, onde as redes virtuais ganham importância e se acrescem às redes físicas de interação humana. A utilização dessas redes flexibiliza a noção de espaço dos lugares, redu-

---

1. Arquiteta e urbanista, mestre em Planejamento do Desenvolvimento com especialização em Engenharia de Transportes Urbanos e Trânsito e professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará (UFPA).

2. Arquiteta e urbanista, doutora em Arquitetura e Urbanismo e professora e pesquisadora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (UFPA).

3. *Internet* é o “sistema mundial de computadores – uma rede de redes – que pode ser utilizado por qualquer pessoa, em qualquer parte do mundo, onde haja ponto de acesso” (TAKAHASHI, 2000, p. 171).

zindo, redefinindo ou mesmo substituindo fluxos que tradicionalmente colaboravam para a estruturação do espaço da cidade. Mas, em que medida a emergência das redes virtuais colaboram para a alteração, não só desses fluxos, mas também dos usos do solo, da distribuição das camadas de renda da população e das redes materiais que configuram o espaço urbano nas suas diversas escalas de estruturação, enfim, a estrutura urbana? Se essas alterações existem é possível percebê-las na Região Metropolitana de Belém (RMB)?

Essas são perguntas sobre as quais a literatura acadêmica ainda não se debruçou sistematicamente de forma exaustiva. Nos trabalhos que discutem a estrutura do espaço urbano, os levantamentos bibliográficos não registram estudos abordando especificamente os reflexos das novas TIC sobre esse espaço, o mesmo ocorrendo com relação à análise do processo de estruturação intraurbana da RMB.

A pesquisa compreende o período de 1980 a 2010, abrangendo o início da difusão das TIC e as mais recentes transformações que ocorreram nos serviços bancários, eleito para o estudo por ser um dos pioneiros no desenvolvimento de pesquisa e inovação tecnológica. A escolha da RMB resulta do fato de Belém ser uma metrópole de grande importância para a Região Amazônica que, tanto em termos geográficos quanto econômicos, está localizada na periferia dos circuitos financeiros capitalistas mundiais e nacionais mais avançados. O que pode representar, então, as TIC para o desenvolvimento desta região, na medida em que “o fator motor [do desenvolvimento] deixa de ser a indústria e passa a ser a informação”, inaugurando “novas lógicas centro-periferia” (SANTOS, 2010, p. 265-267)?

O estudo objetiva verificar como o processo de inserção das TIC se manifesta em uma metrópole amazônica, analisando de que forma as modificações nos serviços bancários impactaram na rede de atendimento na RMB e qual a relação entre essas alterações e a estrutura intraurbana da RMB.

Para isso, mapeia os endereços dos diversos pontos de atendimento bancário, obtidos nos *sites* dos bancos estudados, da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) e da empresa Tecnologia Bancária S. A. (TecBan), para os anos de 1980 e 2010, e os relaciona com elementos da estrutura intraurbana da RMB identificados pela SEDURB (PARÁ, 2006).

No caso dos pontos de atendimento bancário dos novos canais de acesso, foi necessário constituir uma amostra de três bancos públicos e três privados, selecionados dentre os que apresentavam maior rede de atendimento, em cada segmento, na RMB, em dezembro de 2010. São eles: Banco do Brasil (BB), Banco do Estado do Pará (Banpará), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco Brasileiro de Descontos (Bradesco), Banco Itaú-Unibanco (Itaú) e Banco Santander (Santander).

O artigo está estruturado em mais quatro itens além desta introdução. O primeiro conceitua e comenta o surgimento das TIC, abordando suas interfaces com o espaço urbano em geral. O segundo discute o desenvolvimento das TIC no

Brasil, sua aplicação no processo de automação bancária e os reflexos na oferta de serviços. Em seguida, verifica como estes canais se distribuem no espaço intraurbano da RMB e relaciona-os aos elementos da estrutura metropolitana de Belém. Conclui mostrando as principais relações identificadas entre eles, ressaltando as características locacionais subjacentes a cada um dos tipos de prestação de serviços analisados e discute as possíveis implicações que o crescimento e a disseminação do uso das redes digitais podem ter para o processo de estruturação do espaço intraurbano das metrópoles brasileiras.

## **Novas Tecnologias da Informação e Comunicação: conceito, surgimento e interfaces com o espaço urbano**

A tecnologia, compreendida como a incorporação do conhecimento nos processos produtivos, sempre esteve presente como recurso de inovação e aperfeiçoamento das práticas das sociedades humanas. Recentemente, passaram a ser chamadas novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC),

aquelas produzidas com base na acumulação do conhecimento de informática e de materiais com maior capacidade de transmissão de energia e, portanto, com base na ampliação da memória virtual, da velocidade de transmissão e do volume de dados ou de informações geográficas (SPOSITO, 2008, p. 152).

Para Firmino (2011), as expressões tecnologias da informação e comunicação e telemática se equivalem e ambas são utilizadas para designar “sistemas de comunicação que utilizam simultaneamente a tecnologia de telecomunicação e a da informática, resultando uma significativa convergência de mídias e sistemas de informação e comunicação” (FIRMINO, 2011, p. 7). Neste trabalho, a expressão “novas tecnologias da informação e comunicação”, ou simplesmente TIC, é utilizada para designar os sistemas de comunicação que fazem uso concomitante da tecnologia da telecomunicação e da informática.

Castells (2010) identifica, no paradigma tecnológico baseado na informação, os princípios organizadores de um novo “modo de desenvolvimento” que, sem substituir o modo de produção capitalista, dá-lhe nova face. Para ele, trata-se da Revolução Tecnológica de importância equiparada à da Revolução Industrial iniciada no século XVIII, que induz um padrão de descontinuidade nas bases materiais da economia, sociedade e cultura, ressaltando o fato de que “pela primeira vez na história a mente humana é uma força direta de produção e não apenas um elemento decisivo no sistema produtivo” (CASTELLS, 2010, p. 69). Afirma também que o surgimento desse novo sistema tecnológico “deve ser atribuído à dinâmica autônoma da descoberta e difusão tecnológica, inclusive aos efeitos sinérgicos entre todas as várias principais tecnologias” (CASTELLS, 2010, p. 97).

A sequência histórica que resultou dessa revolução, iniciada nos anos 1970, no Vale do Silício (Califórnia, Estados Unidos da América) é apresentada por Castells (2010), segundo os principais eixos da transformação das tecnologias: geração, processamento e transmissão da informação. Destaca a ação transformadora das novas tecnologias sobre a sociedade e afirma que, como tendência histórica, as funções e os processos dominantes na era da informação estão cada vez mais organizados em redes definidas como:

Estruturas abertas, capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação. [...] são instrumentos apropriados para a economia capitalista baseada na inovação, globalização e concentração descentralizada (CASTELLS, 2010, p. 566).

Essa nova sociedade – a sociedade em rede – traduz-se em novas práticas e em mudanças da própria vivência do espaço e do tempo. É globalizada, “centrada no uso e aplicação da informação e na qual a divisão do trabalho se efetua, não tanto segundo jurisdições territoriais (embora isso também continue a ocorrer), mas, sobretudo segundo um padrão complexo de redes interligadas” (CASTELLS, 2010, p. 37).

As TIC, conforme ressalta Giddens (2009), separam a presença no tempo da presença no espaço e, por isso, constituem-se fenômeno de importância decisiva para as formas contemporâneas de coletividade, pois ampliam as possibilidades de integração social permitindo contato audiovisual em tempo real entre os agentes sociais e não mais necessária ou exclusivamente em contextos de copresença.

A *Internet*, considerada um fenômeno hegemônico e cada vez mais enraizado no cotidiano da sociedade contemporânea, permite interação intensa e crescente com o espaço virtual. Considerando que “sociedade e espaço são dimensões gêmeas” (HAESBAERT, 2011, p. 20), é possível inferir que as cidades, *habitat* dessa nova sociedade, podem reconfigurar-se para assim expressar de alguma forma essas novas práticas sociais. Castells (2010), porém, adverte que o espaço é tempo cristalizado e constitui-se herança das estruturas socioespaciais anteriores, o que dificulta transformações físico-espaciais simultaneamente às mudanças sociais. Firmino (2011, p. 15) acrescenta que a invisibilidade das TIC amplia as dificuldades em precisar os efeitos e infraestruturas a elas associados, tornando suas relações com as cidades um fenômeno duvidoso e incerto, do ponto de vista teórico e empírico.

Para Castells (2010) a cidade informacional deve ser analisada a partir de uma visão holística que aborde seus aspectos materiais – redes físicas de estrutura urbana e virtual – espaços de fluxos construídos através de relações sociais. Nela o cidadão interage com o espaço urbano por meio das redes digitais que flexibilizam a noção de espaço dos lugares e, ao mesmo tempo, expressam a desarticulação das sociedades e culturas baseadas num local físico. É a transição para uma cultura de rede e para

um espaço de fluxos, concebido como organização material das práticas sociais de tempo compartilhado.

Mas, em que medida a emergência dos fluxos e das redes virtuais podem alterar os fluxos e as redes materiais que configuram o espaço urbano nas suas diversas escalas de estruturação?

Para Castells (2010), locais de trabalho, de recreação, *shopping centers*, equipamentos de saúde e escolares, e outros que permanecem, vão continuar demandando o acesso físico das pessoas, porém, com mobilidade crescente a partir de fluxos de deslocamento mais flexíveis, decorrentes da maior desconcentração desses equipamentos no espaço. Como resultados, verificam-se processos simultâneos de concentração e dispersão, tanto na escala da rede de cidades quanto na escala intraurbana.

Para Lemos (2004), as cidades são reestruturadas pelo espaço de fluxos que lhes dá forma e onde a rede telemática é a infraestrutura central. E continua:

diversos autores entendem que as mudanças geradas pelo impacto das tecnologias são inevitáveis e que a todo tempo estamos vivenciando essas transformações em direção a um processo de desmaterialização. Essa desmaterialização estaria reconfigurando a sociedade, envolvendo e entrelaçando os seus aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais. Cidades-ciborgues encaixam-se bem no que alguns autores denominam de “desmaterialização” da sociedade. As telecomunicações fornecem sistemas técnicos que permitem ação à distância sem movimento físico e essas novas formas de ação vão determinar uma nova vivência do espaço urbano, sem exterminá-lo. As redes telemáticas ampliam essa volatilidade, dando apoio ao fluxo em tempo real do capital financeiro e dos serviços em torno do mundo globalizado (LEMONS, 2004, p. 137).

O espaço urbano passou a ser extremamente controlado, afirma Cuff (2003) apud Firmino (2005), levando a uma nova percepção do que seja público, privado ou semipúblico e também das noções de civilidade e vida pública. Acrescenta que “este novo espaço cibernético e pervasivo<sup>4</sup> é a essência do espaço pós-moderno”.

Lemos (2004, p. 130) adverte que a cibercidade (ou cidade-ciborgue) não deve ser compreendida como uma novidade radical, como o surgimento de uma nova cidade ou como a destruição das velhas formas urbanas, o que representaria um determinismo tecnológico. A cibercidade resulta da instauração de uma nova dinâmica de reconfiguração socioespacial a partir das novas tecnologias e das redes telemáticas.

---

4. Pervasivo designa a computação que se relaciona à capacidade de obter informações e dados relativos ao ambiente. A computação pervasiva, combinada com a computação móvel (capacidade de mover fisicamente serviços computacionais) origina o conceito de computação ubíqua, concebida por Mark Weiser (1991). O desenvolvimento dessa tecnologia busca a construção de modelos computacionais para ambientes nos quais os usuários se locomovem e as aplicações se adaptam, automaticamente, de acordo com as necessidades dos usuários (ARAÚJO, 2003).

Lévy (2000) denomina as cibercidades de cidades digitais e considera que a relação mais viável entre as cidades e o ciberespaço é a articulação entre o funcionamento urbano e as novas formas de inteligências coletivas. Para Haesbaert (2011), o ciberespaço é central na compreensão da fluidez financeira e afirma que a ruptura entre a economia e a base territorial, sugerida pelo capitalismo financeiro, é visível no caso do sistema bancário.

Com as abordagens apresentadas, conclui-se que os fluxos de deslocamento nas cidades contemporâneas alteram-se com o uso das TIC, porém essas alterações decorrem da articulação entre os espaços tecnológicos do ciberespaço com o espaço físico da cidade contemporânea não significando mudanças radicais na forma urbana. Mas, antes de aprofundar o debate sobre o papel das TIC na estruturação do espaço intraurbano, necessário se faz entender melhor como as TIC se desenvolvem no Brasil e se manifestam no setor bancário brasileiro.

## **Novas TIC e serviços bancários no Brasil**

A informática e as telecomunicações, mesmo consideradas igualmente estratégicas para o desenvolvimento nacional, tiveram, em princípio, evolução independente. Segundo Takahashi (2000), a ênfase inicial foi nas telecomunicações, na década de 1960 e as ações na área da informática vieram na década seguinte.

Em meados de 1980, as ações estratégicas governamentais voltaram-se para a fabricação de microcomputadores e equipamentos periféricos, levando ao surgimento de várias empresas. A automação bancária, desenvolvida no mesmo período, sob forte influência dos grandes bancos, representou um importante nicho de oportunidades para o setor, com a consolidação do setor de *software* e serviços, explorado por milhares de pequenas empresas (TAKAHASHI, 2000).

O Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), criado em 1985, concentra e conduz as ações do Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, instituído em 1975 sob a coordenação do Conselho Nacional de Pesquisa, hoje Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). No mesmo ano de sua criação, o MCT promove a primeira Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia (CNCT), seguida de outras três, todas com a finalidade de subsidiar a elaboração de políticas de ciência e tecnologia para o país.

A 2ª edição da CNCTI, em 2001, inicia com a preparação e a publicação do Livro Verde e conclui com a publicação do Livro Branco e enfatiza a importância da inovação tecnológica como instrumento para a competitividade. A 3ª edição da CNCTI, em 2005, discute temas estratégicos, marcos reguladores e cooperação internacional, e nela são apresentadas propostas e sugestões visando a elaboração do Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional 2007-2010. Na 4ª CNCTI, realizada em maio de 2010, apresentam-se recomendações referentes à política de desenvolvimento das novas TIC no Brasil e, em especial, à inclusão digital.

A exclusão digital agrava a exclusão financeira, na medida em que os serviços bancários são cada vez mais intermediados pelas TIC. Gloukoviezoff apud Crocco, Santos e Figueiredo (2010, p. 6) define exclusão digital como “o processo onde pessoas estão excluídas ou encontram dificuldades em suas práticas financeiras de forma que não possam ter uma vida normal dentro da sociedade em que vivem”. Isto porque existe um padrão de estilo de vida que torna os instrumentos financeiros parte integrante do cotidiano das pessoas.

Crocco, Santos e Figueiredo (2010) afirmam que o sistema bancário é incapaz de atender ao território de forma equilibrada (exclusão financeira por acesso) e de fornecer produtos adequados às características específicas do território onde atua (exclusão por serviço). Advertem que a questão da exclusão financeira se coloca em patamar similar ao de outras formas de exclusão e reforçam a necessidade de que este fenômeno seja considerado componente de uma dinâmica mais geral e não apenas “[...] como um problema de ineficiência do sistema bancário, gerado por assimetrias de informação e custos de transação” (CROCCO; SANTOS; FIGUEIREDO, 2010, p. 27).

Ribeiro et al. (2011) mostram que o país está sendo velozmente inserido na dinâmica de mudanças societárias produzida pelas NTC e que tais mudanças já começam a alcançar as camadas de menor renda da população metropolitana. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) elaborada pelo IBGE (2009) apontam ter havido, no período entre 2001 e 2009, expressivo crescimento na posse de computadores nos domicílios pertencentes aos quintis de renda mais baixo – Q1, Q2 e Q3 -, com taxas que alcançaram 846%, 739% e 575%, respectivamente. Dentre os domicílios que possuem computador com acesso à *Internet*, o maior crescimento também se deu nos domicílios pertencentes aos mesmos quintis de renda Q1, Q2 e Q3, com 31%, 60% e 37%, respectivamente. Apesar desse grande crescimento percentual, ainda se verificam proporções muito desiguais desse indicador entre os domicílios dos quintis de maior renda e os de menor renda.

No sistema bancário nacional, foram grandes as transformações ocorridas nas três últimas décadas. Houve um intenso processo de automação bancária e o Sistema Financeiro Nacional (SFN) foi reformado. A automação bancária resultou da implementação da política de reserva de mercado na década de 1980, que favoreceu o florescimento da indústria nacional de *software* e o desenvolvimento de aplicações nas áreas de serviços de telecomunicações e bancários. O sistema *on-line* para processar créditos e débitos das diversas contas foi implantado e, na área de atendimento surgem os caixas *on-line*, os terminais de saque/extrato e os caixas automáticos (ACCORSI, 1992).

A reforma do SFN contribuiu para o enfrentamento de graves problemas como a inflação – que alcançou a taxa de 234% em 1985 – e as consequências das grandes transformações nos mercados financeiros mundiais. Era necessário estabilizar a moeda e, neste sentido, foi instituído o Plano Cruzado em 1986, seguido do Programa de Estabilização Econômica, ou Plano Real, em 1994, que teve como

consequência profundas alterações no sistema bancário e na relação dos intermediários financeiros com o espaço geográfico no Brasil. Contel (2009, p. 121) critica esse processo afirmando que ele melhorou o “chamado ‘ambiente de investimento’ para os grandes atores do cenário econômico globalizado”, permitindo que se pensasse no Plano Real como “uma estratégia para aumentar a funcionalidade do território brasileiro para os grandes atores da economia”.

As mudanças legais e normativas do SFN estabelecidas pelas Resoluções do BACEN nº 1.524 e nº 1.649, de 1988 e 1989, respectivamente, são tidas por Contel (2011) como reflexo do processo de “mundialização financeira” no território brasileiro. Para o Banco Central (BACEN, 2011b), entretanto, elas foram necessárias para combater a inflação, que permitia aos bancos compensar ineficiências administrativas e até mesmo liquidar créditos duvidosos com ganhos proporcionados pelos passivos não remunerados, como depósitos à vista e recursos em trânsito.

Era necessário, portanto, reduzir o risco sistêmico ao qual a economia estava exposta e garantir um sistema financeiro forte, que desse suporte ao desenvolvimento econômico nacional, protegendo os usuários depositantes. Neste sentido, foram instituídos dois Programas: o de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), em 1995; e o de Incentivo à Redução do Estado na Atividade Bancária (PROES), em 1996, que reduziu ao mínimo a presença de instituições financeiras controladas pelos governos estaduais no sistema financeiro, e permitiu ao governo federal financiar, em longo prazo, o saneamento ou a diminuição do endividamento dos bancos estaduais.

O resultado foi um grande número de alterações societárias – como transferência de controle, compra de ativos, cisões, incorporações, cancelamentos e transformações (de bancos em outros tipos de instituição) – levando à concentração do controle acionário e à significativa redução do número de bancos.

A maioria das agências, num primeiro momento, apenas trocou de proprietário. Em seguida, manteve-se em sintonia com os movimentos de especialização e segmentação da clientela, e com as alterações decorrentes da promoção, pelo BACEN (2011b), do desenvolvimento dos sistemas de pagamentos de varejo. Tais sistemas visavam, sobretudo, a ganhos de eficiência por meio do maior uso de instrumentos eletrônicos de pagamento e de transferências de crédito, além da maior integração entre os pertinentes sistemas de compensação e liquidação.

A contínua inovação nos sistemas operacionais dos bancos, amplamente estimulada pelo BACEN, resultou em: pagamentos cada vez menos realizados por meio de papel-moeda; modificação dos processos baseados em papéis para processos eletrônicos; substituição das retiradas realizadas nos caixas de agências por retiradas em caixas eletrônicos; e surgimento ainda hesitante do “dinheiro eletrônico”.

Às tradicionais agências bancárias, localizadas principalmente nos centros principais e secundários de comércio e serviços das cidades, somaram-se: as ATM (*Automated Teller Machine*), dinamizadas a partir dos anos 2000; os correspondentes bancários; os *call centers* (personalizados e eletrônicos); e o acesso remoto.

De acordo com o BACEN (2005), ATM (*Automated Teller Machine*) é o equipamento eletromecânico de autoatendimento que permite, por meio do uso de um cartão de pagamento, a realização de saques, pagamentos, consultas e outras operações bancárias. Podem ser de acesso aberto, quando clientes de vários bancos podem utilizá-lo (Banco 24 Horas) ou de acesso fechado, quando são utilizados apenas pelos clientes do banco proprietário do terminal, denominados Postos de Atendimento Eletrônico (PAE).

A Resolução BACEN nº. 3954, de 24 de fevereiro de 2011, define correspondentes bancários como as sociedades empresárias e as associações, definidas na Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e os prestadores de serviços notariais e de registro de que trata a Lei nº. 8.953, de 18 de novembro de 1994, que, contratados pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas pelo BACEN, fornecem produtos e serviços de responsabilidade da instituição contratante.

*Call Center* ou central de atendimento é o canal que presta serviço por meio de telefone fixo ou celular. Pode ser eletrônico - quando o usuário se autoatende integralmente, operando sistema automatizado disponibilizado pelo banco -, ou personalizado, quando o usuário conta com o auxílio de atendente para realizar transação bancária, ou seja, se autoatende parcialmente.

Acesso remoto é o conjunto de canais de autoatendimento integral, oferecidos por meio de *Internet, Home Banking e Office Banking*.

A Tabela 1 mostra que o canal de acesso preferido pelos usuários para realizar transações bancárias em geral é o acesso remoto que também é o que apresenta maior taxa de crescimento, com 107% nos últimos quatro anos.

Tabela 1: Quantidade de transações por canal de acesso no Brasil, 2006-2010.

Canal de acesso	2006	2007	2008	2009	2010	Milhões 2006- 2010 (%)
Acesso remoto ( <i>Internet, Home e Office Banking</i> )	5.107	6.413	7.309	8.358	10.593	107
<i>Automated Teller Machine</i> (ATM)	7.158	7.553	8.235	8.124	8.558	20
Agências - postos tradicionais	5.427	5.598	5.844	6.501	7.481	38
Correspondentes bancários	1.806	2.166	2.316	2.591	2.905	61
Centrais de atendimento ( <i>Call center</i> )	1.246	1.607	1.636	1.613	1.562	25
Telefones celulares e PDAs ( <i>Wireless</i> )	48	37	65	96	61	28

Fonte: BACEN (2011a)

Para pagamentos de conta/tributo e transferência de crédito a preferência recai sobre os correspondentes bancários, conforme indicado na Tabela 2. Vale destacar que, mantida a taxa de crescimento do uso do acesso remoto para essa finalidade, é previsto que também para esses tipos de transações o acesso remoto terá a referência dos usuários.

Tabela 2: Quantidade de operações de pagamentos de conta/tributo e transferência de crédito – canal de acesso utilizado pelo usuário, Brasil 2006-2010

Canal de acesso	2006	2007	2008	2009	2010	Milhões 2006-2010 (%)
Correspondentes bancários	1.338	1.612	1.704	1.932	2.157	61
Acesso remoto ( <i>Internet, Home e Office Banking</i> )	869	1.070	1.260	1.470	1.782	105
Agências - postos tradicionais	1.428	1.432	1.517	1.466	1.493	5
<i>Automated Teller Machine</i> (ATM)	383	470	503	513	598	56
Centrais de atendimento ( <i>Call center</i> )	22	23	25	29	30	34
Telefones celulares e PDAs ( <i>Wireless</i> )	0	2	3	3	3	1.022

Fonte: BACEN (2011a)

A oferta virtual de serviços por meio do acesso remoto mudou, substancialmente, as características de acessibilidade aos serviços, aumentando a autonomia do usuário para obtê-los. Enquanto em 1980 os usuários somente podiam ser atendidos em contexto de copresença, nas agências ou Postos de Atendimento bancário (PAB) - extensão das agências, deslocados para o interior de empresas ou instituições públicas -, passaram, na década de 2000, a poder se autoatender integralmente.

O Quadro 2 mostra a diversidade de canais de atendimento que o uso das TIC tornou possível e suas características de acesso quanto: à localização do atendimento; à necessidade de deslocamento por parte do usuário; aos horários e dias de atendimento; e à autonomia do usuário.

Quadro 2: Canal de atendimento bancário segundo a característica do acesso

Canal de atendimento	Característica do acesso			
	Local de atendimento	Necessidade de deslocamento	Horários e dias de atendimento	Autonomia do usuário
Agência - postos tradicionais	único <sup>(1)</sup>	presente <sup>(4)</sup>	restrito <sup>(6)</sup>	copresencial <sup>(8)</sup>
Correspondente Bancário	múltiplo <sup>(2)</sup>	presente	restrito	copresencial
Automated Teller Machine (ATM)	múltiplo	presente	flexível <sup>(7)</sup>	parcial <sup>(9)</sup>
Call Center personalizado	indefinido <sup>(3)</sup>	ausente <sup>(5)</sup>	restrito	parcial
Call Center eletrônico	indefinido	ausente	flexível	integral <sup>(10)</sup>
Acesso Remoto	indefinido	ausente	flexível	integral

Fonte: sites dos bancos selecionados (Banpará, BB, Bradesco, CEF, Itaú e Santander).

Notas: <sup>(1)</sup> único: um só endereço; <sup>(2)</sup> múltiplo: mais de um endereço; <sup>(3)</sup> indefinido: qualquer endereço com acesso à rede virtual de serviços; <sup>(4)</sup> presente: necessário para acessar aos serviços; <sup>(5)</sup> ausente: desnecessário para acessar aos serviços; <sup>(6)</sup> restrito: dias e horários pré-estabelecidos; <sup>(7)</sup> flexível: qualquer dia e hora; <sup>(8)</sup> copresencial: presença de funcionário do banco ou de empregado de estabelecimento por estes contratados para prestar serviços bancários;

<sup>(9)</sup> parcial: depende de atendente ou de equipamento oferecido pelo estabelecimento bancário;

<sup>(10)</sup> integral: acesso por meio de veículos próprios ou de terceiros, excluídos os oferecidos direta ou indiretamente pelos bancos.

As modificações nas formas, nos canais e nos veículos de transações bancárias que acompanharam o desenvolvimento das TIC implicaram um conjunto de alterações na localização espacial do serviço bancário, conforme se verá no próximo item.

## **Os serviços bancários na estrutura intraurbana da rmb**

### *Estrutura intraurbana da RMB: breve caracterização*

A RMB está situada na Região Amazônica, no norte do Pará. É constituída pelos municípios de Belém, capital do estado do Pará, Ananindeua, Benevides, Marituba, Santa Bárbara do Pará e Santa Izabel do Pará e, de acordo com o IBGE (2011), conta com 2.101.883 milhões de habitantes. O núcleo urbano que lhe deu origem surge em 1616, com a fundação da cidade e constitui a principal centralidade da RMB.

A expansão urbana metropolitana ocorre evitando as áreas de “baixadas” - onde o solo é alagado ou alagável na maior parte do ano (CORRÊA, 1989) - e alcança, nas duas últimas décadas, os municípios de Ananindeua, Marituba e Benevides, com os quais se acha conurbado. Também nas duas últimas décadas, verifica-se que a principal centralidade metropolitana se expandiu e incorporou partes dos bairros Campina, Reduto, Umarizal, Nazaré, Batista Campos e São Brás, conformando o Centro Expandido Metropolitano, denominado, neste artigo, de Centro Expandido.

São consideradas neste estudo as principais centralidades municipais e três subcentros metropolitanos identificados em estudos da SEDURB (PARÁ, 2006): o de Icoaraci, situado às margens da baía do Guajará, ao norte do município de Belém; o do Entroncamento, fortalecido com a instalação, na década de 1990, do *shopping center* Castanheira, e assim denominado em função da sua localização nas imediações do cruzamento de importantes eixos viários estruturais (avenidas Pedro Álvares Cabral e Almirante Barroso e rodovias Augusto Montenegro e BR-316); e, o Cidade Nova, situado no município de Ananindeua, onde, a partir do final dos anos 1970, foram instalados vários conjuntos habitacionais, os primeiros destinados a camadas populares, depois voltados a segmentos de renda mais elevada. Estes centros e subcentros estão interligados por eixos viários básicos, que assumem a configuração de um “Y” (Figura 1).

A realização do estudo requereu considerar os subcentros de bairros (Pedreira e Telégrafo) e o corredor de atividades múltiplas (av. Almirante Barroso), além da categoria Outras localizações/bairros considerando a ocorrência de serviços bancários nessas áreas da estrutura intraurbana da RMB.

Figura 1: Centralidades e sistema viário básico da RMB, 2010



### *A dinâmica da localização da rede bancária na RMB*

No período de 1980 a 2010 ocorrem significativas mudanças na localização dos serviços bancários na RMB, como reflexo dos movimentos observados no plano nacional resultantes da reforma no SFN e da automação bancária, discutidas no item 3 deste artigo.

As agências bancárias cresceram 161,5%, porém o número de bancos, que era 31 foi reduzido para 14, o que significa uma diminuição de 55% no mesmo período. Em 1980, a Área Central de Belém concentrava 73% das agências e em 2010 apenas 16% permaneceram nessa área (FEBRABAN, 2011).

A comparação entre as Figuras 2 e 3, a seguir, mostra que as agências localizaram-se acompanhando um claro processo de descentralização concentrada, expresso no surgimento ou aumento do número de agências localizadas nos subcentros metropolitanos, nos principais eixos viários, assim como nas áreas centrais dos municípios metropolitanos, excetuando Belém.

Figura 2: Agências bancárias na RMB, 1980

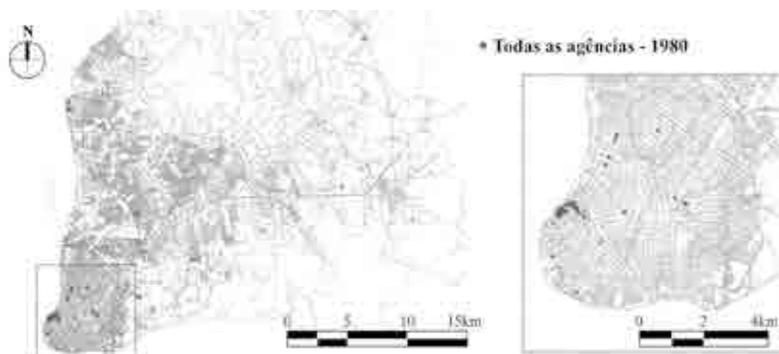
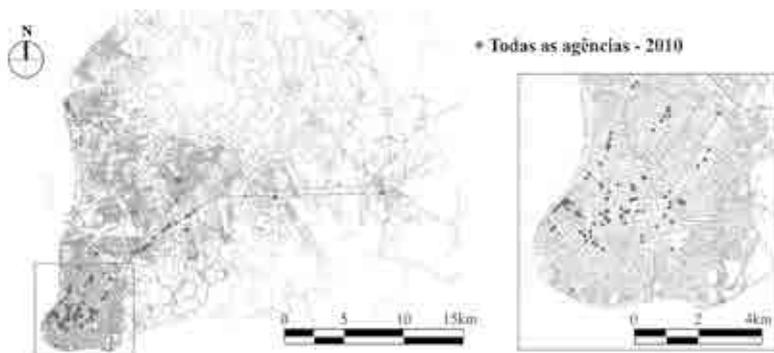


Figura 3: Agências bancárias na RMB, 2010



Esse crescimento corresponde à localização dos estratos populacionais de maior renda que têm tendido a se localizar nas centralidades de comércio e serviços e seus entornos imediatos, assim como ao longo das vias estruturais metropolitanas e nos centros de bairros que combinam os estratos mais altos de renda com maiores densidades populacionais, que não sofreram mudanças estruturais expressivas das espacializações dos estratos de renda e das densidades demográficas referentes ao ano de 2000, conforme estudos da FIDESA (2005).

Na Tabela 3, apresentada em seguida, observa-se que, em 2010, o somatório das ATM e dos correspondentes bancários totaliza 703 pontos de atendimento, cinco vezes superior ao somatório das agências de todos os bancos existentes na RMB no mesmo ano. Esses dados revelam a crescente preferência por esses novos canais de atendimento para a prestação de serviços, em substituição às tradicionais agências. Em geral, esses equipamentos se encontram disseminados na estrutura intraurbana da RMB, localizando-se em todos os níveis de subcentralidades, em pontos de grande concentração como *shopping centers*, aeroportos, universidades, supermercados etc. Porém, predominam nos subcentros de bairros, onde estão presentes, também, em estabelecimentos comerciais de menor porte, como farmácias e mercadinhos, ou seja, em lojas de esquina situadas em áreas comerciais locais.

Tabela 3: Canais de atendimento dos bancos selecionados por elementos da estrutura urbana da RMB, 2010

Elemento da estrutura urbana	Agências + PAB		ATM				Corresp. bancários		Total	
			PAE		Banco 24H					
Centro expandido	69	40%	93	28%	35	17%	54	31%	251	28%
Subcentros metropolitanos	24	14%	46	14%	30	15%	21	12%	121	14%
Subcentros de bairros	13	7%	19	6%	12	6%	10	6%	54	6%
Áreas centrais municipais	13	7%	17	5%	13	6%	7	4%	50	6%
Corredor de atividades	13	7%	33	10%	9	5%	5	3%	60	7%
69	42	24%	120	37%	102	51%	77	44%	341	39%
Total	174	100%	328	100%	201	100%	174	100%	877	100%

Fonte: site os bancos pesquisados (BB, Banpará, CEF, Bradesco, Itaú e Santander)

Elaboração: os autores

A distribuição espacial das ATM é mostrada nas Figuras 4 e 5, separadamente, para melhor visualização e análise. Ressalte-se que, como visto anteriormente, as ATM apresentam flexibilidade de acesso (dias, horários, endereços), autonomia de uso e baixo custo de comunicação.

Dos 328 PAE existentes em 2010, 42% encontram-se no Centro e nos subcentros metropolitanos, bem como nas áreas de maior renda, instalados nas agências dos bancos aos quais pertencem e nos grandes equipamentos comerciais e de serviços localizados nessas centralidades (Figura 4).

Os 201 pontos do Banco 24 Horas, que são utilizados por usuários de vários bancos, estão mais disseminados na estrutura intraurbana, porém de forma predominante (51%) se acham na categoria “outras localizações/outras bairros”, o que permite sugerir a hipótese de que os bancos tendem a descentralizar de forma associada, ampliando a interoperabilidade e reduzindo custos.

Figura 4: Localização dos Postos de Atendimento Eletrônico (PAE) - RMB, 2010.

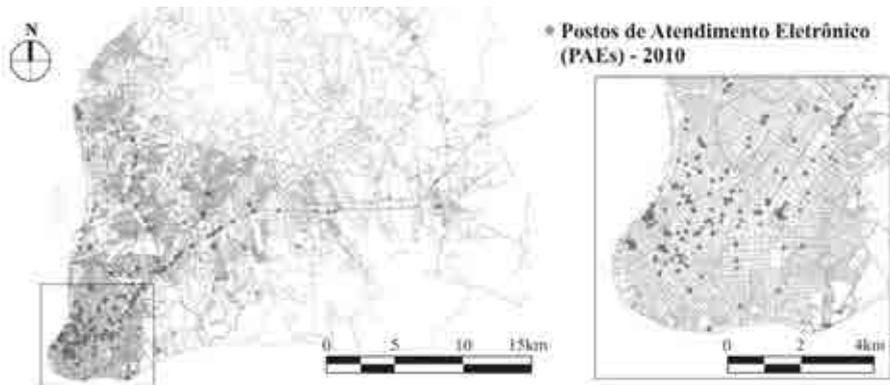


Figura 5: Localização dos Bancos 24 Horas - RMB, 2010

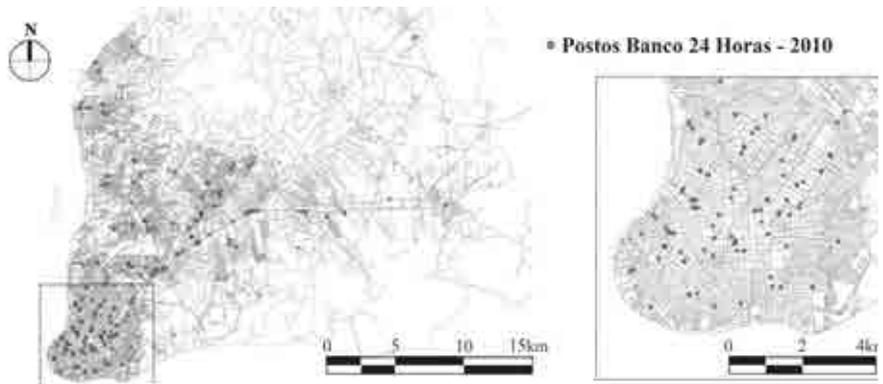
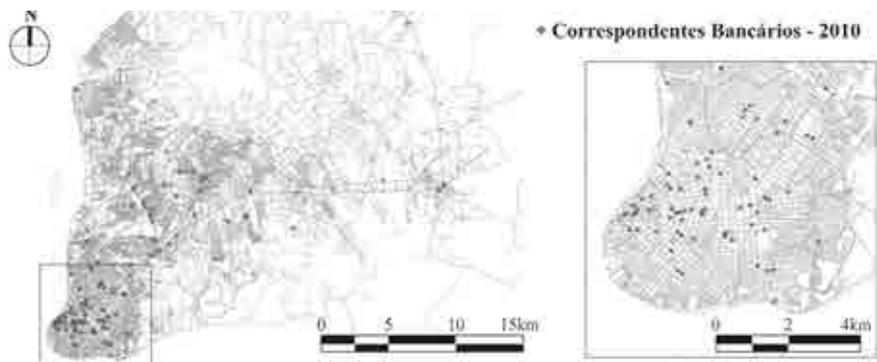


Figura 6: Localização dos correspondentes bancários - RMB, 2010



Os correspondentes bancários, mapeados na Figura 6, apresentam-se instalados, via de regra, em casas lotéricas, mercadinhos e farmácias, oferecendo atendimento copresencial e atuando como agências bancárias de menor porte, com grande variedade de serviços, porém restritos em termos de valores por operação, indicando atendimento às camadas populacionais de mais baixa renda.

Enfatiza-se que, dentre os bancos pesquisados, a Caixa Econômica Federal (CEF) apresenta diferencial em relação aos demais já que contrata empresas imobiliárias, a maioria localizada no centro metropolitano e imediações, para atuar como correspondentes negociais no âmbito dos seus programas de financiamento habitacional. Tais correspondentes negociais representam cerca de 50% do total de correspondentes da CEF e foram computados e mapeados juntamente com os demais.

A grande quantidade de correspondentes bancários e a preferência desse canal para os pagamentos de contas e tributos podem resultar das características de atendimento deste canal. Caracterizado por, normalmente, estar localizado em instalações simples, em áreas de fácil acesso à numerosa população de menor renda, e por prestar um atendimento copresencial por pessoas não especializadas (diferentes dos funcionários dos bancos), parece deixar os usuários destes canais mais “à vontade” para pedir auxílio e dirimir eventuais dúvidas sobre as transações bancárias a realizar.

As localizações dos pontos de atendimento da rede bancária na RMB confirmam a assertiva de Castells (2010) quando este autor afirma que a crescente mobilidade dos fluxos, possibilitada pelas NTC, será acompanhada de deslocamentos mais flexíveis, consequência da maior desconcentração desses equipamentos no espaço.

Os dados das ATM e dos correspondentes bancários, e suas respectivas especializações, evidenciam que somente as agências permaneceram de forma preponderante no centro, e com substanciais transformações nas suas características físicas (tamanho e leiaute, por exemplo) e operacionais (segmentação da clientela e tipos de serviços). Os novos canais de atendimento bancário tiveram seus pontos localizados de forma desconcentrada, permitindo deslocamentos mais flexíveis, e colaborando para a descentralização das atividades terciárias na RMB.

Os dados relativos ao uso e à quantidade de transações bancárias processadas por acesso remoto ainda não são possíveis de serem mapeados, pois não são disponibilizados especificamente para a RMB, nem desagregados por segmento do espaço intraurbano. Acredita-se, contudo, que, na RMB, tenham se comportado de modo semelhante ao verificado para o conjunto do país na última década, onde se notou o crescimento do uso desse instrumento, tanto na quantidade quanto nos valores transacionados, inevitáveis transformações geradas pelo impacto das NTC.

Vários autores entendem que:

a todo tempo estamos vivenciando essas transformações em direção a um processo de desmaterialização. Essa desmaterialização estaria reconfigurando a sociedade, envolvendo e entrelaçando os seus aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais. Cidades-ciborgue encaixam-se bem no que alguns autores denominam de “desmaterialização” da sociedade. As telecomunicações fornecem sistemas técnicos que permitem ação à distância sem movimento físico e essas novas formas de ação vão determinar uma nova vivência do espaço urbano, sem exterminá-lo. As redes telemáticas ampliam essa volatilidade, dando apoio ao fluxo em tempo real do capital financeiro e dos serviços em torno do mundo globalizado (LEMOS, 2004, p. 137).

As TIC ampliam as possibilidades de interação à distância, em tempo real, e a ausência de deslocamento para realização de serviços bancários é a opção que mais cresce dentre os canais de atendimento. Mesmo considerando que o estudo contempla apenas as transformações verificadas num segmento de atividade humana – o bancário –, em uma metrópole brasileira – a RMB – não é demais sugerir que o fenômeno nelas implicado possa estar presente em outras atividades e cidades, de forma direta ou indireta. Assim sendo, indicando, portanto, a necessidade de realização de estudos que permitam ampliar o conhecimento acerca dos reflexos que as TIC têm nessas atividades e, por conseguinte, no processo de estruturação intraurbano.

## **Conclusão**

O estudo da incorporação das TIC nos serviços bancários e de seus reflexos na localização da rede de atendimento na RMB permite concluir que, além do incremento qualitativo e quantitativo dos referidos serviços, esse crescimento ocorreu acompanhado de descentralização espacial, segundo processos diferenciados por canal. Enquanto as agências se mantiveram na centralidade principal expandida, nas subcentralidades metropolitanas e nos principais eixos viários, os novos canais (ATM e correspondentes bancários) direcionaram-se, também para subcentros de bairros, sobretudo os de maior renda e/ou mais densos em termos populacionais. O acesso remoto, caracterizado por permitir o autoatendimento integral do usuário a

partir de qualquer equipamento conectado, por sua vez, apresentou-se como o canal mais utilizado para realização de serviços bancários no Brasil e, também, como o que apresenta a maior taxa de crescimento em comparação com os demais canais acessados pelos usuários para realização de transações em geral.

Tais resultados permitem concluir que os fluxos de deslocamento de usuários para obtenção de serviços bancários vêm sendo ou redefinidos, ou tornados desnecessários. Isso permite questionar se tais transformações, associadas a outras de mesma natureza, não estariam, de alguma forma, participando de processo de estruturação/reestruturação do espaço intraurbano e na redefinição da própria maneira como têm se configurado as centralidades da RMB e de outras metrópoles brasileiras. Dito de outra maneira, torna emergente o atendimento à “convocação” feita por Santos (2008, p. 87) ao afirmar que “as novíssimas inovações levam-nos a reconhecer-nos ignorantes e a aprender tudo de novo” ao que acrescentamos, inclusive sobre o urbanismo e as estruturas intraurbanas.

## Referências

ACCORSI, André. Automação bancária e seus impactos: o caso brasileiro. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 39-46, out./dez. 1992.

ARAUJO, R. B. Computação ubíqua: princípios, tecnologias e desafios. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE REDES DE COMPUTADORES, XXI., 2003, Natal. *Anais...*, Natal: Sociedade Brasileira de Computação (SBC), 2003. Disponível em: <<http://www.sbrc2003.ufrn.br>>. Acesso em: 19 abr. 2011.

BANCO BRASILEIRO DE DESCONTO. Disponível em: <<http://www.bradesco.com.br/>>. Acessos em: maio – jun. 2011.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Diagnóstico do sistema de pagamentos de varejo do Brasil*: adendo estatístico 2010. Versão preliminar. Brasília, BACEN, 2011a. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/SPB/Diagnostico-Adendo-2010.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. *Sistema Financeiro Nacional: 1988 a 2000*. Brasília, BACEN, 2011b. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/deorf/e88-2000/texto.asp?idpai=RELSFN19882000>>. Acesso em: 11 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. *Diagnóstico do sistema de pagamentos de varejo do Brasil*. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/spb/Diagnostico%20do%20Sistema%20de%20Pagamentos%20de%20Varejo%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

BANCO DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/>>. Acessos em: maio 2011.

BANCO DO ESTADO DO PARÁ. Disponível em: <<http://www.banparanet.b.br/>>. Acessos em: maio 2011.

BANCO ITAÚ. Disponível em: <<http://www.italu.com.br/>>. Acessos em: maio 2011.

BANCO SANTANDER. Disponível em: <<http://www.santander.com.br/>>. Acessos em: maio 2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/>>. Acessos em: maio – jul. 2011.

CASTELLS, Manuel. *A Era da Informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 2010. v. 1

CONTEL, Fábio Betioli. Redes urbanas e mundialização financeira: atores, normas e financeirização do território brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, XIV, 2011. *Anais...* Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2011. 1 CD-ROM.

\_\_\_\_\_. Espaço geográfico, sistema bancário e a hipercapilaridade do crédito no Brasil. *Caderno CRH*, Salvador, v. 22, n. 55, p. 119-134, jan./abr. 2009.

CORRÊA, Antônio José Lamarão. *O espaço das ilusões: planos compreensivos e planejamento urbano da Região Metropolitana de Belém*. 1989. 339f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1989.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1999.

CROCCO, Marco; SANTOS, Fabiano; FIGUEIREDO, Ana Tereza Lanna. *Exclusão financeira no Brasil: uma análise regional exploratória*. Belo Horizonte: [s.n.], 2010. Disponível em: <[www.bndes.gov.br/.../PDE2009\\_CEDPLARufmg\\_Santos\\_Afonso.pdf](http://www.bndes.gov.br/.../PDE2009_CEDPLARufmg_Santos_Afonso.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2011.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. *Buscabanco*. Disponível em: <<http://www.febraban.org.br/buscabanco>>. Acesso em: 15 fev. 2011.

FIRMINO, Rodrigo José. *Cidade ampliada: desenvolvimento urbano e tecnologias da informação e comunicação*. São Paulo: Hedra, 2011.

\_\_\_\_\_. A simbiose do espaço: cidades virtuais, arquitetura recombinante e a atualização do espaço urbano. In: LEMOS, André (Org.). *Cibercidades II*. Ciberurbe. A cidade na sociedade da informação. Rio de Janeiro: E-Papers, 2005. Disponível em: <<http://www.arquitetura.eesc.usp.br/pesquisa/grupos/e-urb/producao.htm>>. Acesso em: 14 abr. 2011.

FUNDAÇÃO INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. *Diagnóstico da estrutura intraurbana de Belém: relatório final*, Ministério das Cidades; Programa Habitar BID; Caixa Econômica Federal; Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2005.

GIDDENS, Anthony. *A Constituição da Sociedade*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

GUERREIRO, Evandro Prestes. *Cidade digital: infoinclusão social e tecnologia em rede*. São Paulo: SENAC, 2006.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multi-territorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009*. Rio de Janeiro, 2009.

- LEMOS, André. Cidade-ciborgue. As cidades na cibercultura. *Galáxia* - Revista Transdisciplinar de Comunicação, Semiótica, Cultura. PUC-SP, São Paulo, EDUC: Brasília, n. 8, p. 129-148, out. 2004. Disponível em: <<http://www.revistas.universciencia.org/index.php/galaxia/article/viewFile/1414/1206>>. Acesso em: 25 abr. 2011.
- LÉVY, Pierre. *A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço*. 3 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2000.
- PARÁ. Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Pará. *Diretrizes de ordenamento territorial para a Região Metropolitana de Belém*. Belém, 2006.
- RIBEIRO, Luiz César de Q. et al. A reprodução digital das desigualdades: acesso e uso da internet, posição de classe e território. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 35., 2011, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2007. Disponível em: <<http://www.encontroanpocs.org.br/2011/>>. Acesso em: 28 out. 2011.
- SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo*. São Paulo: USP, 2008.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. São Paulo: Record, 2010.
- SICSÚ, João; CROCCO, Marco. Em busca de uma teoria da localização das agências bancárias: algumas evidências do caso brasileiro. *Economia*, Niterói (RJ), v. 4, n. 1, p. 85-112, jan./jun. 2003. Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/revista/vol14/v4n1p85\\_112.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol14/v4n1p85_112.pdf)>. Acesso em: 23 maio 2011.
- SPOSITO, Eliseu Savério. *Redes e cidades*. São Paulo: UNESP, 2008.
- TAKAHASHI, T (Org.). *Sociedade da informação no Brasil: Livro Verde*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/18878.html>>. Acesso em: 11 set. 2011.
- TECNOLOGIA BANCÁRIA. Disponível em: <<http://www.tecban.com.br/pt-br/home/index.jsp>>. Acessos em: abr. - maio 2011.
- VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel/ FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

# Percepção de qualidade de vida urbana em Cameté-PA

Cleiton Lopes Cabral<sup>1</sup>  
Simaia do Socorro Sales das Mercês<sup>2</sup>

## Introdução

No âmbito brasileiro, o pensamento sobre qualidade de vida, a partir do atendimento, de fato, dos direitos sociais, é verificado de forma insuficiente. Feu (2005) afirma que tal situação tem como consequência a perda de parte do conteúdo referente à qualidade de vida. Assim, evidenciam-se fatores como: o aspecto redistributivo contido na agenda política, e a falta do estado do bem-estar social, caracterizado pela igualdade a todos e de cidadãos conscientes de seus direitos. Por conta disso, Santos (1987) entende que a materialização da cidadania no espaço tem ocorrido de forma desigual e incompleta.

O eixo norteador deste texto, para a apreensão da realidade sobre qualidade de vida no bairro do centro e periferia de Cameté, será a percepção da população da cidade. Esse caminho possibilita buscar um entendimento cada vez mais próximo da realidade local, contribuindo para verificar como as desigualdades e os anseios se revelam nesta cidade a partir dos diferentes olhares dos moradores e sintetizados em tratamentos quantitativos.

Cameté como área de investigação é representativa de um tipo tradicional de cidade amazônica atualmente em processo de transformação. Por muito tempo, Cameté foi considerada uma cidade especificamente ribeirinha, com núcleos, paisagens, conteúdos e atividades principais realizadas próximas ao rio Tocantins (CARDOSO; GUIMARÃES; LIMA, 2009; SILVA, 2008). Hoje, entretanto, como em outras cidades na região, a expansão urbana tem seguido em direção ao interior e, portanto, novas configurações socioespaciais surgem, a ponto de se refletirem na formação de novos bairros na periferia.

Além disso, Cameté tem apresentado importante papel ao se integrar na complexa rede urbana amazônica. Do ponto de vista comercial, apresentava uma grande centralidade, com forte influência comercial sobre as demais cidades do

---

1. Possui mestrado em Planejamento do Desenvolvimento pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA). Especialização em Áreas Protegidas e Unidades de Conservação pelo Programa Internacional de Pós-Graduação Lato Sensu - PPLS - FIPAM XXIII (NAEA/UFPA). Licenciatura e Bacharelado em Geografia (UFPA).

2. Doutora e mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP); Especialista em Planejamento e Administração de Transporte Urbano pela Universidade Federal do Pará (UFPA); graduada em Arquitetura e Urbanismo pela UFPA. Atualmente é professora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA).

seu entorno, principalmente com o tradicional comércio fluvial dos imigrantes de origem árabe (CARDOSO; GUIMARÃES; LIMA, 2009).

No presente, em escala mesorregional, desempenha funções de uma pequena cidade, que exporta produtos agroextrativistas e pesqueiros para a capital do estado do Pará. Por outro lado, desempenha funções polarizadoras em relação às cidades que a circunvizinham, em virtude de ser detentora de infraestrutura básica, inexistente nos demais núcleos urbanos do Baixo Tocantins (PADINHA, 2010).

Com essa dinâmica, a sede do município tem mostrado grande complexidade, atraindo pessoas do espaço rural, ilhas e cidades vizinhas. Logo, a cidade em estudo expressa as singularidades do Baixo Tocantins, com a coexistência da vida ribeirinha, camponesa e urbana (PADINHA, 2010).

O fluxo de pessoas e mercadorias e a procura pela infraestrutura urbana tornam necessário refletir se os serviços oferecidos pela cidade são suficientes para garantir qualidade de vida satisfatória.

Tendo como base o cenário apresentado, a análise que se segue neste estudo considera a importância da percepção dos moradores, que são instrumentos fundamentais para entender os fatores mais determinantes na qualidade de vida cotidiana. Concorde-se com Vitte (2009), pois é só conhecendo as percepções das pessoas que têm experiência com o lugar que se pode contribuir, efetivamente, para sua melhor qualidade de vida.

Em princípio não seria viável realizar uma pesquisa de percepção tendo como objeto a totalidade da cidade de Cametá, que, atualmente, tem mais de cinquenta mil habitantes e treze bairros bastante povoados. Imediatamente, colocou-se a necessidade de escolher fragmentos da cidade, adotando como estratégia básica a observação de bairros com características distintas, detectando suas diferenças históricas e socioespaciais registradas nas literaturas e na observação de campo.

Foram selecionados os bairros São João Batista, Cidade Nova e Jardim Primavera, conforme delimitação estabelecida pelo Plano Diretor do Município, por apresentarem condições de urbanização não homogêneas, com formações históricas e socioespaciais que diferem umas das outras.

Após esta introdução, tem-se uma noção geral sobre a relação conceitual de percepção, qualidade de vida e urbanização. Depois, apresentam-se os resultados empíricos, com os diferentes fatores que caracterizam a qualidade de vida e o grau de satisfação com as condições materiais a partir da percepção da amostra probabilística de residentes nos bairros do centro e da periferia da cidade de Cametá.

## **Percepção e qualidade de vida**

Devido à sua complexidade, o debate sobre qualidade está sujeito a diferentes interpretações. Ela tem sido entendida como nível de bem-estar individual ou coletivo determinado não apenas pela satisfação das necessidades básicas, mas, também, pela percepção do espaço onde se vive (VITTE, 2009). Portanto, constata-se que a

satisfação dos desejos e aspirações dos indivíduos está se tornando um aspecto em evidência no âmbito dos estudos sobre qualidade de vida.

Cada vez mais, verifica-se que as pessoas querem mais que alimentação e habitação. Elas aspiram a uma vida melhor e, por isso, é necessário considerar os diversos aspectos da vida (VITTE, 2009). Assim, uma análise mais abrangente sobre a qualidade de vida, não deve estar restrita somente à avaliação de aspectos objetivos; devendo, portanto, incluir, todavia, àqueles denominados subjetivos.

Tais pressupostos convergem para o conceito de qualidade de vida escolhido para este trabalho. Silva (1996 apud VITTE, 2009) define como a valorização de horizontes desejáveis para os grupos sociais, havendo diferenciações nos níveis de exigências e de aspirações. Para complementar essa base conceitual percebe-se, a partir de Vitte (2009), que a qualidade de vida depende de interpretações, da percepção individual e coletiva, estando além da simples cobertura das necessidades básicas.

A gestão das cidades tem, no discurso, o compromisso de garantir as necessidades básicas materiais, mas ainda apresenta carências em incluir, no seu planejamento, as práticas de sociabilidade ou elementos imateriais. Por isso, Vitte (2009) explica que os fatores relacionados à sociabilidade podem afetar a percepção que as pessoas têm sobre qualidade de vida. O crescimento da violência e a segregação socioespacial são exemplos de práticas sociais que podem expor a insatisfação das pessoas que moram nas cidades.

Para enriquecer o debate em torno do assunto qualidade de vida, os aspectos materiais devem ser considerados tão relevantes quanto os aspectos imateriais. Por isso, o conceito de qualidade de vida está intimamente ligado à satisfação da necessidade humana, seja de caráter material ou imaterial. Logo, a pessoa pode ter acesso aos elementos materiais, mas pode demonstrar insatisfação com as práticas sociais e vice-versa.

As informações sobre a qualidade de vida urbana podem ser apreendidas por meio da percepção que as pessoas têm do espaço onde vivem. Ferrara (1999) define a percepção urbana como “modo de reter e gerar informação sobre a cidade”, ou seja, percepção é informação. A autora explica que a percepção urbana é uma prática cultural que compreende a cidade e:

[...] se apóia, de um lado, no uso urbano e de outro, na imagem física da cidade, da praça, do quarteirão, da rua, entendidos como fragmentos habituais da cidade. Uso e hábito, reunidos, criam a imagem perceptiva que se sobrepõe ao projeto urbano e constitui o elemento de manifestação concreta do espaço (FERRARA, 1999, p. 18).

Como descrito, a percepção urbana não tem uma operacionalização totalitária, ela se desenvolve a partir do uso que se tem a respeito dos fragmentos que fazem parte do hábito das pessoas. A percepção gera informação, desenvolvendo uma linguagem urbana a partir de diversas opiniões e significados.

Para a apreensão dessa realidade deve-se recorrer aos ensinamentos do geógrafo Tuan (1980), ao mostrar que os níveis perceptivos e interpretativos de qualidade de vida envolvem tanto questões objetivas como subjetivas. O ambiente pode ser analisado por meio do sistema sensorial (informações auditivas, visuais, olfativas, táteis) e sistema não sensorial (experiências, cultura e memória). A assimilação destes dois níveis favorece a percepção dos comportamentos urbanos, na satisfação de desejos, nas expectativas e necessidades individuais e coletivas.

Por sua vivência cotidiana no lugar, os moradores citadinos estão continuamente expostos a uma série de características do espaço urbano, que podem produzir sentimentos de satisfação, de aversão ou indiferença ao lugar (KEINERT; KEINERT; FEFFERMANN, 2009). Vitte (2009) reconhece que a cidade é um lugar da manifestação do individual e da experiência coletiva, que parte de múltiplas trocas, que produz e configura, de forma peculiar, a sociabilidade local. Para a mesma autora, o indivíduo, ao vivenciar a cidade, percebe o meio e adquire uma opinião própria sobre ela, que pode diferir de outros indivíduos.

O uso do espaço urbano é um aspecto que está relacionado à percepção. Segundo Ferrara (1999), dependendo de como cada pessoa pensa, deseja e despreza, a relação de suas escolhas constitui uma linguagem peculiar, com significados, usos do espaço, percepção e transformação da cidade. Por meio do uso, a pessoa identifica e se apropria do espaço, fortalece hábitos que concretizam um modo de viver. Para a autora, a percepção urbana acaba se tornando uma condição indispensável para se obter informações novas sobre a cidade, suas transformações com outros hábitos, outras formas de viver, outras necessidades que sejam importantes para melhorar a qualidade de vida urbana.

A percepção é a primeira etapa do processo que desenvolve a compreensão do espaço urbano. A partir da percepção, a informação é gerada por meio da seleção de fragmentos do espaço urbano. De acordo com Ferrara (1999), a leitura e a interpretação são os outros componentes que se relacionam para se chegar ao entendimento da imagem do urbano. No caso da leitura do espaço urbano, convergências e divergências são comparadas entre espaços selecionados pelo caráter perceptivo. A interpretação se caracteriza por conclusões sobre a necessidade, a adequação e o desempenho dos espaços urbanos, levando em consideração tanto a percepção como a leitura.

A percepção e a imagem que as pessoas têm do lugar onde moram interfere na qualidade de vida, pois a relação que o sujeito estabelece com o mundo exterior do seu entorno, com ou sem harmonia interfere, consideravelmente, nos pensamentos e satisfação. Para Linch (1960), as imagens percebidas são aquelas que se formam como produto da relação do sujeito com o meio em que vive. As pessoas possuem numerosas relações com fragmentos da sua cidade, por isso, na maior parte, a percepção da cidade não é completa, mas sim parcial, envolvendo referências que formam um conjunto de memórias e significações.

Os elementos móveis de uma cidade, especialmente as pessoas e as suas atividades, são tão importantes como as suas partes físicas e imóveis. Conforme Linch (1960), a imagem que é percebida se forma porque o sujeito seleciona, organiza e atribui sentido àquilo que vê. A qualidade de vida urbana pode se apresentar de diferentes maneiras pelos diferentes observadores, variando a imagem e o pensamento que se apreende de uma determinada realidade.

Para Linch (1960), inicialmente, a imagem requer a identificação de um objeto, com distinção e valorização da separação, das particulares e igualdades. Em segundo lugar, a imagem inclui a relação espacial do objeto com o observador. Por fim, o objeto passa a ter, para o observador, um significado prático ou emocional.

Quando o sujeito forma a imagem de um bom ambiente, o sentido de segurança emocional se torna um aspecto importante para a melhoria da qualidade de vida. Cada pessoa cria a sua imagem do espaço, podendo apresentar divergências individuais. Por outro lado, determinados elementos da realidade percebida pode estabelecer pontos em comum entre os observadores formando “imagens públicas”, implicando em uma cultura em comum (LINCH, 1960).

## **Qualidade de vida e espaço urbano**

A percepção da qualidade de vida da população das cidades está diretamente relacionada com a urbanização do espaço. Por isso, é relevante entender como ocorre a lógica da qualidade de vida quando se considera a urbanização desigual. Nesta linha de pensamento, Corrêa (1989) aponta para duas formas de urbanização: a urbanização de status, marcada pela presença da população de alta renda e a urbanização popular, caracterizada pela camada de baixa renda. O primeiro caso, mais bem dotado de infraestrutura do que o segundo.

Os bairros de status passam por contínua manutenção para se tornar atrativos ao capitalismo. Na urbanização popular, cujas características são pouco atraentes aos grupos sociais de elevado status, predominam loteamentos populares com o mínimo de infraestrutura (CORRÊA, 1989). Esse tipo de loteamento popular da periferia urbana é caracterizado pela deterioração da qualidade de vida de seus moradores.

A explicação de Castells (1983) mostra que a urbanização tem uma dinâmica própria, com dois sentidos. Um que se refere a condições materiais devido às formas particulares das sociedades, com a concentração espacial de atividades e população em certos limites de dimensão e de densidade; o segundo, relacionado a condições imateriais, por conta da difusão de sistema de valores, atitudes e comportamentos particulares em cada área do espaço, que recebe a denominação de “cultura urbana”.

Devido às sociedades apresentarem a formação de espaços com características particulares, não se pode focar a questão da urbanização sem destacar o contexto histórico que introduz a problemática do desenvolvimento social. Castells

(1983) contribui mostrando que o processo de formação das cidades é a base que condiciona a organização social do espaço. A urbanização tem sido apontada como condicionante de amplas transformações na cidade, com a produção de espaços diferentes, desiguais, e problemas complexos que envolvem a redução da qualidade de vida urbana.

Nahas (2002) explica que o desafio de estudar a qualidade de vida nas cidades está na sua quase completa dualidade social e espacial. Isso porque, de um lado, existe uma minoria da população que concentra volumes de riqueza e constituem uma cidade legal, protegida por leis e mecanismos econômicos; de outro, uma maioria empobrecida, com poucas oportunidades de informação e progresso social que, juntamente com a primeira, formam a cidade real.

A realidade das cidades é dualística e deve ser vista sobre o ponto de vista de sua estruturação centro-periferia, suas influências e consequências sobre a vida dos seus moradores. Pode-se perceber que o espaço do centro e o da periferia das cidades, são lugares com diferentes graus de urbanização e de oportunidades que afetam diretamente a qualidade de vida no espaço intraurbano.

Como explicado por Sposito (2004), em muitos casos, as condições socioeconômicas impedem a população de baixa renda de ter acesso às mesmas oportunidades que são oferecidas ao centro das cidades. Diante dessa realidade, tais camadas sociais são deslocadas para a periferia das cidades, que acabam se caracterizando por localidades que funcionam mais como estratégia de sobrevivência do que por prioridade na escolha do morador. Pode-se perceber, a partir de Santos (1987), que a análise da qualidade de vida urbana, nas cidades, materializa-se de forma heterogênea e desigual no espaço.

O pensamento de Lefèbvre (2001) mostra que as melhorias urbanas estão restritas ao acesso de poucas pessoas. Conforme posto, a urbanização desigual tem se refletido na falta do uso coletivo da paisagem da cidade, quanto ao acesso que todos deveriam ter ao conjunto de infraestrutura com qualidade.

De acordo com o mesmo autor, a urbanização mais igualitária é direito do cidadão e o acesso as melhores condições de vida urbana contribui para tornar o direito à cidade, da utopia para uma possível realidade concreta. Fica evidente que a lógica da urbanização centro-periferia é dicotômica e desigual, que afeta a qualidade de vida de grande parte da população, por isso precisa ser superada, considerando que o morador da periferia da cidade tem os mesmos direitos de ter acesso às melhorias urbanas.

Segundo Sposito (2004), a expansão urbana das cidades no século XX, reforçou a estruturação urbana na lógica centro-periferia, com a inclusão de novos conteúdos. Por estruturação urbana, a autora entende como aquela que se modifica continuamente, a partir da combinação de formas e papéis urbanos, orientando os modos de uso e apropriação dos espaços urbanos. Assim, é possível o aparecimento de “periferia” no centro e “centralidades” na periferia.

Os diferentes problemas associados à redução da qualidade de vida urbana, que antes eram apenas atribuídos à periferia, passaram a ser vistas, outrossim, nas áreas centrais. De acordo com Sposito (2004), tanto o espaço do centro como o da periferia das cidades apresentam problemas complexos; por isso, os moradores citadinos buscam em ambos as oportunidades mais viáveis na busca por melhor qualidade de vida no espaço intraurbano. Para a autora, isto não anula em dizer que a realidade das cidades apresenta características desiguais. Villaça (2001) reforça que, em muitos casos, as condições socioeconômicas impedem a população de baixa renda de ter acesso ao centro dessas cidades ou de conseguir um espaço bem estruturado na periferia.

O problema do comprometimento da qualidade de vida está intimamente ligado à produção desigual do espaço urbano, quando se analisa as diferentes dinâmicas que ocorrem no contexto centro-periferia das cidades. Por isso torna-se fundamental para este estudo entender os conceitos de centro e periferia.

Serpa (2001) explica que a periferia urbana, corresponde às áreas ocupadas por uma população de baixa renda, marcada pela precariedade da configuração espacial e das moradias, pelos loteamentos clandestinos, que traduzem a exclusão deste espaço. Na mesma linha de pensamento, seria a periferia popular, da qual se refere Corrêa (1986). Enquanto isso, o centro se traduz ao modo como visto por Corrêa (1989, p. 7), pois,

[...] o centro da cidade, local de concentração de atividades comerciais, de serviços e de gestão, áreas industriais, áreas residenciais distintas em termos de forma e conteúdo social, de lazer e, entre outras, aquelas de reserva para futura expansão.

Conforme posto por Corrêa (1989), o espaço urbano é um conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si, que aparece como espaço fragmentado. O espaço urbano pode ser considerado profundamente desigual, pois é reflexo da estrutura capitalista de classes. Para o mesmo autor, as diversas classes sociais vivem e se reproduzem neste espaço, com ritmos e naturezas diferenciadas. Isto tem implicações no cotidiano, nas crenças, nos valores e nos mitos contidos na essência da sociedade de classes.

Para Corrêa (1989), o cotidiano está enquadrado num contexto de fragmentação desigual do espaço, levando a conflitos sociais como as greves operárias, as barricadas e os movimentos sociais urbanos. O espaço urbano se torna o cenário e o objeto das lutas sociais em busca do direito à cidade, ou seja, de cidadania e igualdade para todos.

Os grupos sociais, recém-expulsos do campo ou provenientes de áreas urbanas submetidos às operações de renovação buscam, na produção da favela, uma forma de resistência e de sobrevivência às adversidades impostas. Corrêa

(1989) advoga que, a partir da progressiva urbanização da favela, surgem bairros populares, resultantes da própria ação dos moradores. Durante um longo período de tempo, vão melhorando suas residências e implantando atividades econômicas diversas. Em alguns casos, a ação do estado surge por meio de alguma infraestrutura urbana, seja a partir de pressões exercidas pelos moradores organizados em associações, seja a partir de interesses eleitoreiros.

Diante do contexto das desigualdades urbanas que afeta a percepção sobre qualidade de vida, a questão da cidadania merece ser refletida. Santana (2000 apud VITTE, 2009) defende que a cidadania, a igualdade de condições, de acessos, de direitos e deveres comuns a todos deveriam estar por toda a parte e ser reconhecidos em todos os pontos, mas não é o que acontece. A cidade que tem o compromisso de ser o lugar do cidadão é cada vez mais o reflexo das desigualdades. Sobre a presença do estado diante das desigualdades urbanas, Corrêa (1989, p. 24-25) afirma que:

Através da implantação de serviços públicos, como sistema viário, calçamento água, esgoto, iluminação, parques, coleta de lixo etc., interessantes tanto as empresas como a população em geral, que a atuação do estado se faz de modo mais corrente e esperado. A elaboração de leis e normas vinculadas ao uso do solo, entre outras as normas do zoneamento e código de obras, constituem outro atributo do estado no que se refere ao espaço urbano. E é decorrente de seu desempenho espacialmente desigual enquanto provedor de serviços públicos, especialmente aqueles que servem à população, que o Estado se torna o alvo de certas reivindicações de segmentos da população urbana.

Conforme Bava (2002 apud VITTE, 2009), a cidadania precisa ser resgatada, tendo um significado coletivo, afirmativo e cotidiano que busca construir novos direitos. Os governos assumem o papel de fortalecer a capacidade dos cidadãos se autogovernarem em variados aspectos. O indivíduo deve se desenvolver no sentido de poder optar, efetivar escolhas e, com isso, beneficiar-se.

A qualidade de vida, entendida sob o olhar do morador, tende a contribuir para a participação comunitária e a conscientização dos indivíduos, criando canais abertos para as suas reivindicações e a elaboração de estratégias condizentes com cada realidade espacial. Vitte (2009) advoga que o cidadão tem o potencial para expressar suas ideias, condições e interferir na alteração dos vários elementos que afetam sua qualidade de vida. Dowbor (2002 apud VITTE, 2009) reforça que a cidadania não tem, apenas, o compromisso de resgatar a dignidade e a qualidade de vida do excluído, mas, além disso, de criar novas relações sociais pautadas na coletividade e solidariedade social.

A redução das desigualdades sociais é, segundo Helburn (1982), intrínseca ao conceito de qualidade de vida e exige profundas mudanças na economia

política, pois o tema contribui para orientações políticas com objetivos sociais. Aprofundando sobre este ponto, concorda-se com Sen (2000), ao mostrar ideias centrais para se pensar a qualidade de vida, ao relacioná-la com o desenvolvimento e à “expansão de liberdades”. A qualidade de vida pensada como liberdade, não se restringe, tão somente, ao acesso a bens materiais e econômicos, mas, transcendem para vários outros níveis, entre os quais, as práticas sociais mais democráticas de gestão.

Para o mesmo autor, o desenvolvimento de uma sociedade, a partir da qualidade de vida, só pode ser adquirido tendo por meio e fins a liberdade, que visa a garantir oportunidades econômicas, participação política, poderes sociais, aperfeiçoamento de iniciativas e condições de boa saúde, educação básica e outros. Essa diversidade de elementos será abordada nos capítulos seguintes, por meio dos resultados da pesquisa de campo sobre a percepção de qualidade de vida dos moradores do bairro do centro e da periferia da cidade de Cametá.

## **Qualidade de vida em Cametá: percepção dos moradores nas áreas urbanas**

Considerando a importância dos estudos de percepção para se chegar ao entendimento da qualidade de vida urbana da cidade de Cametá, este trabalho focalizou a obtenção das informações por meio de entrevistas. A pesquisa foi aplicada a uma amostra probabilística de moradores, estratificada por faixa etária. Os informantes constituem-se de jovens (15-24 anos), adultos (25-59 anos) e idosos (60 ou mais anos), baseados na faixa etária trabalhada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Esta atividade teve foco na aplicação de formulários com questões abertas e fechadas, por um período de 42 dias, entre 20 de maio de 2011 e 30 de junho de 2011, nos bairros localizados no Mapa 1.

Durante a realização da pesquisa, junto aos moradores dos bairros da cidade de Cametá, a coleta dos dados empíricos foi baseada na amostra probabilística. Neste tipo de amostragem, a chance de escolher determinado indivíduo é conhecida e considerada, diferente da não probabilística que, geralmente, escolhe a amostra de acordo com a conveniência.

O método conhecido por amostragem estratificada foi o determinado para as amostras a seguir. Ele oferece como principal atrativo o fato de escolher as unidades amostrais com base nos fatores que o pesquisador acredita que possam influenciar no resultado das variáveis em estudo, como o sexo e a faixa etária. O tamanho da amostra foi calculado com base na fórmula da amostragem aleatória simples, sem reposição para populações finitas.

De acordo com o plano de amostragem, a pesquisa foi orientada pelo seguinte número de informantes: o bairro São João Batista correspondeu a 130 pessoas, o Cidade Nova 70 pessoas e o Jardim Primavera 170 pessoas. A diferença entre a

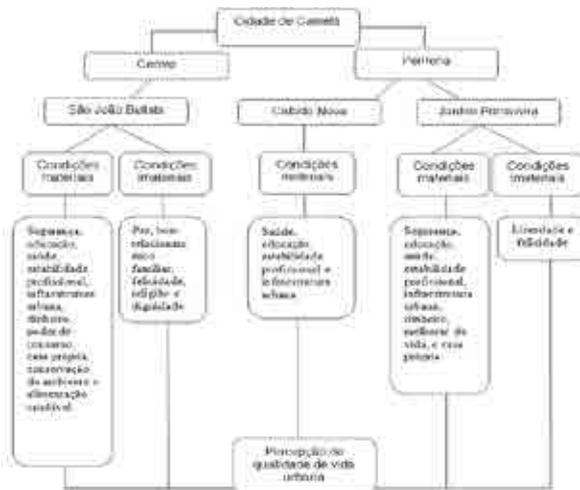
amostra utilizada e o número de formulários que foram aplicados, totalizou 19 formulários, que representa um total de 5,14% de diferença, que é comumente aceitável, não sendo, assim, necessário fazer nenhum ajuste.

Na primeira etapa da pesquisa os procedimentos da coleta de dados partiram da identificação dos elementos que caracterizam a definição de qualidade de vida dos bairros do centro e da periferia da cidade de Cameté, a partir da percepção dos moradores. As informações necessárias, para isso, foram obtidas considerando uma pesquisa de opinião junto aos habitantes da cidade. O número de pessoas selecionadas para a entrevista foi definido pelo plano de amostragem, a partir dos dados populacionais por faixa etária do IBGE.

Assim, foi possível cruzar os dados e definir alguns elementos determinantes para a qualidade de vida dos residentes em seu próprio bairro. Segue a síntese dos resultados dos três bairros na Figura 1.

Após o encontro dos elementos que compõem a qualidade de vida dos residentes, percebe-se que os dados sobre o tema tendem a enriquecer com as pesquisas de percepção. O conceito de qualidade de vida verificado no centro e na periferia da cidade de Cameté é bastante abrangente e sua representação, segundo a percepção dos moradores, pressupõe uma grande variedade de elementos. Conforme a relação bairro e residentes por faixa etária nas áreas Cidade Nova, Jardim Primavera e São João Batista, a definição de qualidade de vida urbana possui forte relação com dois grupos: as condições materiais e imateriais. É interessante observar que a diversidade de elementos imateriais do bairro São João Batista mostrou ser maior quando comparado aos bairros da periferia.

Figura1 - Elementos que compõe a noção de qualidade de vida dos residentes no centro e periferia da cidade de Cameté



Fonte: Cabral (2012)

## **Qualidade de vida em cameté: percepção dos moradores sobre as condições materiais nas áreas urbanas**

Na segunda etapa da pesquisa o tratamento dos dados coletados empiricamente a partir da aplicação do formulário foi submetido às técnicas estatísticas com o uso dos softwares SPSS 17.0 e Estatística 8.0 que envolveram duas fases. A parte inicial consta da análise fatorial, técnica multivariada que permite avaliar o instrumento, o formulário em si, não respondendo às hipóteses, mas avaliando o instrumento e fornecendo um alicerce para as técnicas que serão usadas na segunda parte.

A segunda parte do tratamento estatístico testa as hipóteses propriamente ditas. A técnica utilizada foi uma extensão multivariada da ANOVA, denominada MANOVA. Essa parte consta, portanto, das comparações de opiniões e médias com base nos itens quantitativos do formulário, ou melhor, com base nos itens que utilizaram a escala Likert. A partir da técnica estatística utilizada objetivou-se verificar se há diferenças entre as percepções sobre qualidade de vida dos três bairros selecionados, levando em consideração sexo e faixa etária, e buscando averiguar possível interação entre esses três fatores (bairro, sexo e faixa etária).

O resultado da pesquisa utilizando a técnica MANOVA mostra que os três fatores (bairro, sexo e faixa etária) não interagem ao mesmo tempo na determinação da diferença de percepção. No entanto, há interação entre bairro e faixa etária. Isso significa que considerar as diferenças de percepção olhando apenas para as diferenças entre os bairros, sem considerar a faixa etária ao mesmo tempo, implica em uma análise com grande perda de informação. Logo, deve-se interpretar os resultados sempre considerando conjuntamente as duas variáveis preditoras (bairro x faixa etária).

As questões do formulário foram pré-elaboradas, estruturada (fechada) com alternativa de múltipla escolha. Cada resposta teve um peso diferente entre: “totalmente insatisfeito a totalmente satisfeito”. Os itens materiais do bairro avaliados pelos moradores foram: serviços de saúde, escola, segurança, distância da casa até os principais serviços, acesso a internet, pavimentação das ruas, serviço de comércio, telefone público, serviço de correio, iluminação pública, calçada para pedestre, coleta de lixo, esgoto, água encanada, áreas verdes, áreas de lazer, poluição sonora, estética do bairro, limpeza de vias públicas, conforto da casa onde mora.

Considerando-se todos os itens materiais e o cálculo das médias, foi possível fazer conclusões sobre o grau de satisfação nos bairros do centro e da periferia da cidade de Cameté, entre os quais se destacam: os moradores do Bairro São João Batista mostram-se parcialmente satisfeitos; os moradores da Cidade Nova e Jardim Primavera demonstraram insatisfação (Tabela 1).

Os resultados acima foram obtidos por meio da comparação das médias dos escores. No caso dessa conclusão geral utilizam-se todas as questões sobre satisfação e calcula-se a média geral dos escores. No caso do bairro São João Batista essa média é de 3.20 e, como na escala Likert, o valor 3.20 fica entre parcialmente satisfeito (3) e

satisfeito (4), mais próximo de parcialmente satisfeito, conclui-se que a opinião geral dos moradores é parcialmente satisfeito.

Para os outros bairros da periferia da cidade de Cameté, as médias são 2.32 (Jardim Primavera) e 2.48 (Cidade Nova), que são valores mais próximos do grau insatisfeito, que equivale a 2 na escala Likert. Logo, os moradores desses dois bairros encontram-se insatisfeitos com as condições materiais do bairro.

Após localizar-se o grau de satisfação dos residentes nos bairros do centro e periferia da cidade de Cameté, seguem as considerações finais da pesquisa.

Tabela 1 - Grau de satisfação dos moradores com as condições materiais

Bairro	Média	Desvio padrão	Grau de satisfação dos moradores
Cidade Nova	2,320702	0,946061	Insatisfeito
Jardim Primavera	2,488205	0,805648	Insatisfeito
São João Batista	3,203294	0,787068	Parcialmente satisfeito

Fonte: Cabral (2012)

## Considerações finais

A partir da pesquisa pode-se perceber a importância de se estabelecer as relações entre os estudos de urbanização e a qualidade de vida nos bairros do centro e periferia da cidade de Cameté. Por meio da utilização do plano de amostragem e aplicação rigorosa de formulários com questões abertas e fechadas junto às diferentes faixas etárias tornou-se possível alcançar os objetivos e confirmar as hipóteses no que se refere aos pontos principais desta pesquisa.

Nos primeiros resultados da pesquisa foram identificados os diferentes elementos que caracterizam a definição de qualidade de vida, a partir da percepção dos moradores dos bairros do centro e da periferia da cidade de Cameté. Considerando os elementos em comum citados com maior frequência por jovens, adultos e idosos, conclui-se que a noção de qualidade de vida está relacionada aos seguintes fatores:

a) Cidade Nova: fazem parte da condição material a saúde, a educação, a estabilidade profissional e a infraestrutura urbana. Os elementos imateriais foram pouco citados e não há pontos em comum significativos. O resultado mostra que qualidade de vida possui forte relação com as condições materiais.

b) Jardim Primavera: das condições materiais destaca-se a segurança, a saúde, a educação, a estabilidade profissional, a infraestrutura urbana, o dinheiro, o melhorar de vida e a casa própria. Das condições imateriais destaca-se a liberdade e a felicidade. O resultado mostra que a qualidade de vida possui uma relação mais forte com as condições materiais do que com as condições imateriais.

c) São João Batista: das condições materiais destaca-se a segurança, a saúde, a educação, a estabilidade profissional, a infraestrutura urbana, o poder de consumo, o dinheiro, a casa própria, a conservação do ambiente e a alimentação saudável. Das condições imateriais destacam-se os itens paz, bom relacionamento familiar, felicidade, religião e dignidade. O resultado mostra que qualidade de vida possui forte relação com as condições materiais e imateriais.

Esses fatores, além de mostrarem os elementos considerados mais importantes para garantir qualidade de vida no próprio bairro, também favoreceram significativamente para alcançar o segundo objetivo da pesquisa referente à análise das diferenças de percepção de qualidade de vida entre os moradores dos bairros do centro e da periferia da cidade de Cameté. Assim, os resultados da pesquisa mostram que há diferença entre anseios e desejos por parte da opinião dos moradores dos bairros.

A análise quantitativa com a elaboração de gráficos e tabelas a partir dos cálculos estatísticos, fazendo testes de comparação de médias entre os bairros, revelou a relação entre urbanização e percepção dos residentes. Com o uso da técnica denominada MANOVA, o tratamento dos itens que utilizaram a escala Likert e o cálculo da média geral dos escores, foi possível concluir que os moradores da periferia do bairro Cidade Nova e Jardim Primavera expressam estar insatisfeitos com a maior parte dos itens referentes às condições materiais, já os residentes do centro mostraram estar parcialmente satisfeitos.

A explicação dos resultados deve-se ao fato dos Bairros São João Batista, Cidade Nova e Jardim Primavera apresentarem condições de urbanização bem distintas, com formações históricas e socioespaciais que diferem umas das outras. O denominado São João Batista é visto como o espaço mais antigo, que concentra o maior fluxo econômico, serviços e equipamentos urbanos públicos e privados. Os bairros Cidade Nova e Jardim Primavera são entendidos como áreas produzidas pelo processo de ocupação recente, dotadas de pouca infraestrutura, para onde se deslocaram grandes concentrações das camadas de baixa renda.

As opiniões e tratamento quantitativo dos dados mostram que a forma de urbanização nos bairros do centro e da periferia da cidade de Cameté produz condições diferenciadas de qualidade de vida dos seus moradores. Essa realidade se reflete nas diferentes percepções de qualidade de vida, entre os moradores dos três bairros estudados. São lugares com diferentes graus de urbanização e de oportunidades que afetam diretamente a qualidade de vida no espaço intraurbano. Logo, a qualidade de vida urbana na cidade se materializa de forma heterogênea e desigual no espaço.

## Referências

- CARDOSO, A. C. D.; GUIMARÃES, G. J. da S; LIMA, J. J. F. Alterações no espaço urbano de Cameté e os impactos à jusante da UHE Tucuruí. In: CASTRO, E (Org.) *Cidades na floresta*. São Paulo: Annablume, 2009. p. 309-327
- CASTELLS, M. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989.
- . A periferia urbana. *Geosul*; n. 2, 1986. Disponível em: <<http://www.journal.ufsc.br/index.php/geosul/article/viewFile/12551/11859>> Acesso em: 02 jan. 2011.
- FERRARA, L. D. *Olhar periférico: informação, linguagem, percepção ambiental*. São Paulo: USP, 1999.

- FEU, R. C. A noção de qualidade de vida: uma *revisão*. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMERICA LATINA, 10; 2005, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2005. p. 5154-5169.
- HELBURN, N. Geography and the quality of life. In: ASSOCIATIONS OF AMERICAN GEOGRAPHERS; 1982. Texas. *Anais...* Texas: AAG, 1982. p. 445-456.
- KEINERT, R. C.; KEINERT, T. M. M.; FEFFERMANN, M. Percepção da qualidade de vida urbana em Santo André: Resultados de uma pesquisa de opinião. In: KEINERT, T. M. M; VITTE, C. de C. S (Org.). *Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p. 227-264.
- LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.
- LYNCH, K. *A imagem da cidade*. Tradução de Maria Cristina Tavares Afonso. Lisboa: Edições 70, 1960.
- NAHAS, M. I. P. *Bases teóricas, metodologia de elaboração e aplicabilidade de indicadores intra-urbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades: o caso de Belo Horizonte*. 2002. 373f. Tese (Doutorado em Ecologia e Recursos Naturais) – Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2002.
- PADINHA, M. R. *Em terras precárias quem tem pouco é centro*. O papel das pequenas cidades na rede urbana amazônica: uma análise a partir de Cametá-PA. 2010. 221f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.
- POMPEU, D. *Evolução territorial e urbana do município de Cametá – estado do Pará*. Cametá: Coleção Novo Tempo Cabano, 2002.
- SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1987.
- SILVA, M. J. V. Dilemas do planejamento e da gestão municipal na Amazônia ribeirinha: uma análise do caso de Cametá à luz do ideário da reforma urbana e do estatuto da cidade. 2008. 174f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.
- SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SERPA, Ângelo (Org.). *Fala periferia! Uma reflexão sobre a produção do espaço periférico metropolitano*. Salvador: EDUFBA, 2002.
- SPOSITO, M. E. B. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do estado de São Paulo. *Investigaciones Geográficas*, México, n. 54, 2004. Disponível em: <<http://scielo.unam.mx/pdf/igeo/n54/n54a8.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2011.
- TUAN, Y. *Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente*. São Paulo: Difel, 1980.
- VILLAÇA, F. *O espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: FAPESP, 2001.
- VITTE, C. de C. S. A qualidade de vida urbana e sua dimensão subjetiva: uma contribuição ao debate sobre políticas públicas e sobre cidades. In: KEINERT, T. M. M; VITTE, C. de C. S (Org.). *Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p. 89-110

# Avanços e limites do sistema nacional de habitação de interesse social: a perspectiva de pequenos municípios no Pará<sup>1</sup>

Anna Carolina Gomes Holanda<sup>2</sup>

Simaia Sales das Mercês<sup>3</sup>

Ana Claudia Duarte Cardoso<sup>4</sup>

## Introdução

Este artigo traz uma reflexão acerca dos avanços e dos limites do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), a partir da visão de técnicos e agentes sociais em pequenos municípios e atores-chave na execução da política habitacional no Pará.

O SNHIS, instituído pela Lei Federal 11.124/2005, estabelece um desenho para a política habitacional no país voltada ao atendimento da população de baixa renda, baseada em princípios de integração das políticas públicas, cooperação entre os três níveis de governo, descentralização, democratização e controle social, além de apontar a moradia digna como vetor de inclusão social e reafirmar a função social da cidade e da propriedade urbana. No período de 2007 a 2010, o sistema realizou a seleção de projetos habitacionais por estados e municípios em todo Brasil, com recursos não onerosos advindos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

No Pará, até 2010, mais de 90% dos municípios já haviam aderido ao SNHIS. Entre 2007 e 2009, municípios de todos os portes populacionais participaram das seleções públicas, concorrendo aos recursos federais não onerosos. No entanto, até 2010 poucos projetos foram efetivados, demonstrando dificuldade das prefeituras paraenses em atuar no enfrentamento do problema habitacional.

O artigo traz dados de uma pesquisa qualitativa realizada em outubro de 2010 em dez municípios do Pará com população inferior a 70 mil habitantes, por meio de entrevistas com técnicos das prefeituras municipais ou agentes sociais envolvidos com a discussão da política habitacional, visando compreender o que esses atores

---

1. O artigo traz elementos da dissertação intitulada “A nova política de habitação de interesse social no Pará (2007-2010): avanços e limites”, defendida por Anna Carolina Gomes Holanda em março de 2011, sob a orientação da Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Simaia Sales das Mercês e coorientação da Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Ana Claudia Duarte Cardoso.

2. Arquiteta e Urbanista. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento NAEA/UFGA. Arquiteta da Companhia de Habitação do Estado do Pará.

3. Arquiteta e Urbanista. Doutora em Arquitetura e Urbanismo. Professora e pesquisadora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará.

4. PhD em Arquitetura (Oxford Brookes University/Reino Unido, 2002). Profa. da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo/ UFGA. Pesquisadora do CNPq. Pesquisadora do Instituto Tecnológico Vale.

sociais percebem como avanços e limites no cenário da política nacional, além disso, procura-se identificar os fatores e situações que facilitam/dificultam a implementação da política habitacional e ampliam/restringem seus resultados nesse estado.

Foram entrevistados representantes de dez municípios<sup>5</sup>: Pau D'Arco (população de 6.466 habitantes), Vitória do Xingu (9.693 habitantes), Belterra (12.707 habitantes), Anapu (17.787 habitantes), Brasil Novo (18.749 habitantes), São Sebastião da Boa Vista (20.500 habitantes), Prainha (26.436 habitantes), Juruti (33.775 habitantes), Oriximiná (55.175 habitantes), e Tailândia (64.281 habitantes). Além dos representantes dos municípios paraenses, realizaram-se entrevistas com outros atores-chave relacionados à implementação da política habitacional no Pará: representantes de órgãos federais (técnicos do Ministério das Cidades e da CAIXA); do órgão estadual responsável pelo setor habitacional (o Diretor de Planejamento e o Gerente de Contratos da COHAB-PA); e, por fim, representantes de movimentos sociais (da União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e da ONG FASE Amazônia).

Na primeira parte do artigo desenvolve-se uma discussão sobre a recente política habitacional, refletindo principalmente em torno do SNHIS, seus avanços e recuos no cenário nacional; a segunda parte apresenta os principais resultados das entrevistas com atores-chave na implementação da política habitacional no Pará.

## **A recente política habitacional brasileira e o SNHIS**

A política habitacional brasileira de âmbito federal nos últimos quase dez anos vem passando por um processo de ampliação, num movimento bastante dinâmico e controverso, marcado por avanços e recuos sob o ponto de vista dos princípios da reforma urbana<sup>6</sup>. Divide-se a recente política habitacional em dois momentos: o primeiro marcado por avanços institucionais, correspondente à gestão presidencial de Lula da Silva entre 2003 e 2006; e a segunda caracterizada por um importante aumento no volume de recursos nos programas habitacionais, correspondente à segunda gestão de Lula da Silva, de 2007 a 2010.

A criação do Ministério das Cidades marca o início dos avanços institucionais: destaca-se a realização das Conferências das Cidades e a instituição do Conselho das Cidades (ConCidades), desde 2003, abrindo espaço para a prática da gestão democrática proposta pelo movimento de Reforma Urbana. Em 2004, a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e da Política Nacional de Habitação reforçam os princípios do direito à cidade e à moradia digna, e sinalizam a importância de intervenções em assentamentos precários.

---

5. As entrevistas foram realizadas com representantes de administrações locais que estavam elaborando seus planos de habitação com apoio do Governo do Estado, oriundos de diferentes regiões paraenses. A população considerada na pesquisa se refere à da Contagem Populacional 2007.

6. O ideário da reforma urbana se refere a uma “reforma social estrutural, com uma muito forte e evidente dimensão espacial, tendo por objetivo melhorar a qualidade de vida da população, especialmente de sua parcela mais pobre, e elevar o nível de justiça social” (SOUZA, 2008, p.112-113).

Em 2005, é aprovada a Lei Federal que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), com base no primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular que tramitou 13 anos antes de ser aprovado (MARICATO, 2005; BONDUKI, 2009). O SNHIS estabelece, por lei, o novo arranjo institucional na política nacional de habitação de interesse social, indicando como espaços de controle e gestão democrática o ConCidades e o Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS), e determinando como critério para acesso aos recursos a criação de fundos, conselhos e a elaboração de planos de habitação pelos estados, municípios e Distrito Federal, visando a formação de um sistema nacional.

No entanto, o projeto original sofreu modificações e o FNHIS foi aprovado como um fundo apenas orçamentário, restringindo suas possibilidades. Conforme indicado na proposta original, o FNHIS seria um fundo financeiro, que redistribuiria recursos aos fundos estaduais e municipais de habitação e ainda permitiria a *mix* de recursos com outros fundos, como o FGTS. A mudança no desenho do FNHIS significou que, enquanto um fundo orçamentário, apenas pode ser acessado por estados e municípios por meio de seleções de projetos para a distribuição de recursos, ou ainda por emendas parlamentares, inviabilizando o repasse aos fundos locais e a combinação aos recursos do FGTS (BONDUKI, 2009).

Apesar das limitações, o SNHIS estabelece um desenho institucional caracterizado pela descentralização, democratização e, principalmente, priorização do atendimento à população de baixa renda. Aguiar (2008) destaca alguns dos pontos mais relevantes do modelo de política habitacional proposto no SNHIS:

De uma forma geral, podemos dizer que o sistema SNHIS/FNHIS põe limites à lógica de mercado, à medida que expressa uma política de habitação popular assumida pelo governo como pública. Nessa perspectiva, merecem destaque os seguintes aspectos:

- O SNHIS está fundado na oferta de subsídios à produção de moradias;
- O SNHIS traz para a esfera pública, ou seja, para o campo das decisões políticas, os setores populares, há muito tempo excluídos desse processo;
- O acesso à moradia popular é realizado via subsídios do Estado;
- Nesse Subsistema, representado pelo SNHIS/FNHIS não prevalece a lógica da rentabilização, como forma de recuperar os investimentos realizados pelo Estado;
- O sistema está estruturado de forma a assegurar tanto o controle dos gastos, quanto o monitoramento das ações (AGUIAR, 2008, p. 111).

A partir de 2005, uma crise política no governo Lula repercute na desaceleração desse processo de fortalecimento institucional. A necessidade de ampliar a base política do governo leva à negociação de cargos estratégicos no Ministério das Cidades com partidos aliados e enfraquece o corpo técnico do órgão, antes bastante engajado com o ideário da reforma urbana (BONDUKI, 2009).

Na segunda gestão do Presidente Lula da Silva, a partir de 2007, o volume de recursos em programas federais cresce consideravelmente, principalmente por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Habitação, voltado para intervenções em assentamentos precários, e as seleções para projetos habitacionais através do FNHIS, empregando recursos de fontes onerosas e não onerosas. Segundo balanço do governo federal, no período de 2003 a 2008 foram investidos R\$ 67,8 bilhões em habitação, contemplando 3,1 milhões de famílias<sup>7</sup>, sendo que 79% dos beneficiários com renda mensal até 5 salários mínimos (BRASIL, 2009a).

A crise econômica internacional, que se agrava em 2008, leva o governo federal a definir medidas para preservar a economia brasileira, apostando inclusive no setor habitacional. Em 2009, o Governo Federal lança o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), voltado para o atendimento de famílias com renda mensal até 10 salários mínimos, com acesso por meio de empresas do setor da construção civil, no qual o poder público pode participar disponibilizando áreas, infraestrutura e outras ações facilitadoras (BRASIL, 2009a).

O MCMV tem recebido diversas críticas de acadêmicos e organizações ligadas ao movimento de reforma urbana, pois sua sistemática, voltada ao setor privado, não condiciona o acesso aos recursos ao cumprimento das regras estabelecidas na Lei 11.124/05 – criação dos fundos, conselhos e planos habitacionais –, nem indica que os projetos devam ser discutidos nos conselhos de habitação, ou seja, a sistemática do MCMV dispensa o controle social por meio dos espaços e instrumentos instituídos no SNHIS (ROLNIK; NAKANO, 2009; CARDOSO, 2009), passando a caracterizar um certo “conflito” entre a concepção do MCMV e do SNHIS.

Nesse sentido, observa-se que a ampliação dos recursos aos programas habitacionais não correspondeu diretamente ao fortalecimento do SNHIS, pois os dois programas federais que obtiveram maior aporte financeiro, o PAC Habitação e o MCMV foram gestados e geridos principalmente entre o Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ministério da Fazenda e a Casa Civil Federal, deixando de lado o espaço de discussões e negociações no âmbito do Ministério das Cidades, por meio do ConCidades. Além disso, o desenho do MCMV traz a possibilidade de estimular práticas inadequadas já vivenciadas em outros momentos da política habitacional brasileira, como a produção em massa de conjuntos habitacionais periféricos, a apropriação dos subsídios por camadas de renda mais alta da população e ainda o aquecimento imobiliário e valorização e escassez de terras urbanizadas (BONDUKI, 2009; MARICATO, 2009; ROLNIK; NAKANO, 2009; CARDOSO, 2009).

De qualquer forma, é consenso entre especialistas e diversos segmentos sociais envolvidos na discussão da política habitacional que há avanços importantes desde 2003, e que a consolidação do SNHIS deve ser objeto de esforço e militância para que

---

7. Ações com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Orçamento Geral da União (OGU), Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Caixa Econômica Federal (BRASIL, 2009a).

tal sistema se efetive na prática. Se é possível identificar que a política habitacional de âmbito federal implementou importantes mudanças, o atendimento da população, principalmente de baixa renda, localizadas nas diversas regiões brasileiras, depende também que tais progressos se efetivem nos outros níveis de governo. A descentralização da política habitacional tem se mostrado um desafio para a efetivação do SNHIS, principalmente nos estados e municípios com menor capacidade administrativa e financeira.

Sobre a discussão da descentralização, Arretche (2000) demonstra que as estratégias de descentralização adotadas por uma política social são capazes de compensar, inclusive, limitações relacionadas à capacidade administrativa e financeira de unidades locais de governo, contribuindo, conseqüentemente, para seu alcance e cobertura no território nacional, ou seja, a definição de uma política “deliberada” de descentralização é “condição necessária ao sucesso de um processo amplo e abrangente de transferência de funções de gestão de políticas sociais” (ARRETCHE, 2000, p. 244).

Segundo a autora, as estratégias de descentralização são determinantes, considerando duas situações estabelecidas pelo pacto federativo brasileiro pós-1988: a) os municípios, agora como entes da Federação, ganham independência política e financeira, que os permite decidir aceitar ou não tomar para si a gestão de uma política social, historicamente concentrada sob a gestão federal ou estadual<sup>8</sup>, necessitando ocorrer então a *adesão* municipal ao programa federal; b) a transferência de atribuições intergovernamentais se dá com base numa *barganha federativa*, pois assumir a gestão de uma política social implica em custos financeiros, administrativos e políticos, e cada nível de governo quer repassar ao outro nível a maior parte dos custos e reservar a si a maior parte dos benefícios. Assim, ao se deparar com a possibilidade de assumir a gestão de uma política social, o município realizará um *cálculo*, ponderando os *custos e benefícios prováveis* de sua decisão (ARRETCHE, 2000).

Como *elementos do cálculo* a serem realizados pelo município, estarão, por um lado, os atributos do governo local, ou seja, sua capacidade de gasto e sua estrutura administrativa, e também os atributos da política a descentralizar. Mas a pesquisa da autora concluiu que a estratégia de descentralização desenhada desde o governo mais central é que definirá o quanto a transferência de responsabilidades da gestão pública ajudará efetivamente a administração local (ARRETCHE, 2000, p. 246). Tal discussão é particularmente interessante a esta reflexão, visto que os municípios paraenses se caracterizam por ter significativos problemas estruturais (administrativos, socioeconômicos e políticos). Arretche (2000) afirma que essa condição é passível de superação por meio da atuação e vontade política de governos comprometidos com a descentralização das políticas sociais.

---

8. Arretche (2010) ressalta que desde os anos 1950 e principalmente nos anos 1960, o Estado brasileiro investiu na criação de empresas públicas estaduais para execução dos programas federais (de eletricidade, telecomunicações, saneamento, habitação etc.), o que garantiu a formação de uma capacidade de gestão mínima nos Estados, ou mesmo em alguns, a capacidade de gestão independente do governo central, ainda que muitas delas tenham sido alvo de privatização nas décadas posteriores.

## Implementação da recente política habitacional nos municípios paraenses

O SNHIS, como visto, foi concebido pela Lei 11.124/2005 com base em princípios de cooperação e compatibilização das políticas habitacionais dos três níveis de governo. Observando então, o interesse dos 143 municípios paraenses em integrar o SNHIS até julho de 2010, 135 municípios, ou 94% do total, já havia assinado o termo de adesão<sup>9</sup>, 62 municípios, ou 43%, haviam constituído fundo e conselho de habitação e 51%, ou 73 municípios, firmaram contratos de repasse, com recursos do FNHIS, para desenvolver o plano local de habitação de interesse social. O interesse em cumprir os requisitos do SNHIS é, provavelmente, consequência da expectativa de acessar os recursos não onerosos do FNHIS, que exigem contrapartida municipal mínima e levou 113 municípios (79%) a pleitear recursos em alguma das seleções ocorridas no período de 2007 a 2009 (HOLANDA, 2011 com base em BRASIL, 2010a; 2010b).

A disposição em participar do Sistema Nacional demonstrado pelos municípios paraenses é provavelmente resultado do *cálculo* quanto aos custos e benefícios de assumir a gestão de uma política, segundo ensina Arretche (2000), ou seja, as estratégias de indução à descentralização adotadas no SNHIS pareceram ser eficientes ao ganhar a adesão dos municípios em um período relativamente curto de tempo. Mas, se o interesse dos municípios paraenses em participar do SNHIS foi relevante, a efetivação do acesso ao recurso se mostrou diminuta, uma vez que dos 438 pleitos realizados pelos municípios paraenses nas seleções do FNHIS entre 2007 e 2009, apenas 14% foram aprovadas pelo Ministério das Cidades e somente 5% se efetivaram em contratos junto à CAIXA até julho de 2010 (HOLANDA, 2011; BRASIL, 2010a; 2010b).

Visando compreender melhor a realidade dos municípios paraenses na implementação da política habitacional, principalmente dos grupos de municípios que apresentaram maior fragilidade, foram entrevistados técnicos de 10 prefeituras de municípios com menos de 70 mil habitantes, bem como representantes de órgãos federais, do órgão estadual responsável pelo setor habitacional e de movimentos sociais.

Os representantes dos municípios paraenses quando questionados sobre as principais dificuldades observadas no âmbito municipal para executar ações no setor habitacional, a maioria das respostas apontou justamente a baixa consistência da administração municipal quanto à capacidade administrativa, técnica e de investimentos, como se verifica no Quadro 1.

---

9. O Termo de Adesão é o documento a ser assinado pelos estados e municípios manifestando seu interesse em integrar o SNHIS, comprometendo-se em instituir, e efetivar, os instrumentos exigidos no Sistema (fundo, conselho e plano) e passando a participar de seus benefícios, que são, principalmente, a possibilidade de acessar recursos não onerosos do FNHIS (BRASIL, 2009b).

Quadro 1 - Principais dificuldades para a implementação da política municipal de habitação apontadas pelos representantes locais, segundo número de respostas

Principais dificuldades	Nº
a) Inexistência de unidade administrativa e equipe técnica qualificada e direcionada para atuar na política habitacional no âmbito local	8
b) Baixa capacidade de investimento/inadimplência das administrações locais	6
c) Questões relacionadas a pouca/não disponibilidade de terras para habitação social, seja pela irregularidade ou pela dominialidade por outros níveis de governo	5
d) Pouco interesse dos poderes executivo e legislativo pela política habitacional	5
e) Pouco interesse dos gestores e da população pelo planejamento da gestão, ação norteada pelo imediatismo	2
f) Dificuldades de acesso a informações sobre os programas e curto prazo das seleções	2
g) Alto grau de carência de infraestrutura / características físicas do município, como predominância de áreas de várzea, dificultando o acesso a investimentos para produção habitacional	2

Fonte: Entrevistas realizadas com representantes dos dez municípios selecionados, ocorridas em out./2010. Obs.: O número de respostas não corresponde ao número de entrevistados. Foram realizadas entrevistas do tipo semiestruturadas com posterior sistematização das respostas.

A pouca estrutura da gestão municipal acaba implicando na situação de que poucos técnicos se envolvem com as atividades de diversas políticas sociais, e as reduzidas equipes não conseguem desenvolver as ações necessárias para a política habitacional. A baixa capacidade de investimento do poder executivo municipal, até mesmo para as contrapartidas mínimas, é ressaltada pela representante de Belterra:

[...] ainda vem um grande empecilho: o próprio município tem uma limitação financeira bem forte, também é uma limitação, por que os projetos habitacionais acabam sendo de valores bem interessantes, e o município tem pernas bem curtas financeiramente até para as questões de contrapartidas<sup>10</sup>.

Além da baixa capacidade da administração, também aparecem dificuldades relacionadas ao pouco comprometimento dos gestores e vereadores em atuar ou se empenhar na política habitacional. Outra situação citada como obstáculo se refere à questão fundiária, que muitos municípios enfrentam, além das situações de irregularidade de títulos e falta de informações básicas sobre grande parte das terras de domínio do governo federal ou do estado, como relata o representante de Juruti:

O que limita, de verdade, [...] é por que a área não pertence a Juruti, metade de Juruti pertence ao ITERPA<sup>11</sup>, a outra metade pertence ao INCRA<sup>12</sup>, então o município não é dono da sua própria terra [...] <sup>13</sup>.

10. Entrevista concedida pela representante da Prefeitura de Belterra, em out./2010.

11. Instituto de Terras do Pará.

12. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

13. Entrevista concedida pelo representante da Prefeitura de Juruti, em out./2010.

Outras dificuldades se referem ao desinteresse pela ação planejada, conforme preconiza o SNHIS, por meio da obrigatoriedade da elaboração dos planos locais, seja por parte dos gestores, seja da população; ainda as restrições de acessar recursos em programas que exigem a existência de infraestrutura urbana mínima<sup>14</sup> e os curtos prazos disponibilizados para a apresentação de propostas nas seleções dos programas habitacionais.

Por outro lado, quando perguntados se a recente política habitacional tem facilitado a implementação de programas e ações do governo municipal, a maioria ressalta a maior facilidade em acessar informações por meio de diversos canais e a maior disponibilidade de recursos e programas de habitação e saneamento básico (Quadro 2).

Quadro 2 - Estratégias da recente Política Habitacional que favorecem a ação da esfera municipal apontadas pelos representantes do governo local, segundo número de respostas

<b>Estratégias</b>	<b>Nº</b>
a) Maior disponibilidade de informações sobre programas habitacionais, seja por meio da internet, por meio de atendimento/palestras da Caixa ou orientações adquiridas no Ministério das Cidades	6
b) Maior disponibilidade e facilidade de acesso a programas/recursos para investimento em habitação e saneamento	5
c) Capacitação/incentivo para elaboração do plano local de habitação e a criação de fundo e conselho <sup>5</sup> .	5

Fonte: Entrevistas realizadas com representantes dos dez municípios selecionados, ocorridas em out./2010. Obs.: O número de respostas não corresponde ao número de entrevistados. Foram realizadas entrevistas do tipo semiestruturadas com posterior sistematização das respostas.

Por fim, quando indagados sobre que estratégias ou ações dos governos federal e estadual que poderiam vir a facilitar ainda mais a atuação do governo local (Quadro 3), a maioria indica: auxílio por meio de capacitação e assessoria, para a captação de recursos e execução de obras; maior aporte de recursos; cooperação para implementação da regularização fundiária; implantação de infraestrutura.

Quadro 3 - Principais estratégias/ações a serem oferecidas pelos outros níveis de governo à implementação da política habitacional no município, segundo número de respostas

<b>Principais estratégias/ações</b>	<b>Nº</b>
a) Capacitação e assessoria técnica para planejar, captar recursos e executar obras de habitação	6
b) Maior aporte de recursos	5
c) Cooperação para efetivar ações de regularização fundiária	2
d) Cooperação para implantação de infraestrutura	1

Fonte: Entrevistas realizadas com representantes dos dez municípios selecionados, ocorridas em out./2010. Obs.: O número de respostas não corresponde ao número de entrevistados. Foram realizadas entrevistas do tipo semiestruturadas com posterior sistematização das respostas.

14. A maioria dos programas habitacionais voltados à produção habitacional não disponibiliza recursos para implantação de infraestrutura, que deve ser dada por meio da contrapartida do proponente.

15. Ressaltando que os municípios entrevistados estavam participando de ação de capacitação e assessoria para elaboração de planos locais, coordenada pelo governo do estado.

Dentre os principais avanços apontados por diversos atores-chave estão a possibilidade de atendimento à população de baixa renda, a ampliação dos espaços de participação da sociedade na construção e acompanhamento da política habitacional, bem como a importante ampliação dos recursos e diversificação de programas habitacionais federais, inclusive permitindo o surgimento de novos agentes executores da política, como as organizações sociais, e, ainda, a criação de um sistema nacional de habitação, estruturado por meio da integração das ações dos três níveis de governo, conforme se observa no Quadro 4.

Quadro 4 - Principais Avanços e Limites da recente Política Nacional de Habitação de Interesse Social a partir da visão dos atores entrevistados, segundo número de respostas

Principais avanços	Principais limites
a) Atendimento à população de baixa renda (7); b) Ampliação dos espaços de participação da sociedade civil (6); c) Incentivo/capacitação para elaboração do PLHIS (6). d) Ampliação de recursos e diversificação de programas habitacionais e agentes executores (5); e) Criação de um sistema nacional de habitação com participação das três esferas de governo (4); f) Maior publicização de informações e realização de seleções públicas (3); g) Outros (5).	a) Baixa capacidade administrativa e de investimentos do poder executivo municipal, também estados, e organizações sociais (7); b) Programas nacionais não reconhecem aspectos da moradia regional e priorizam a RM (5); c) Pouca articulação ou possível descontinuidade das ações dos/entre os três níveis de governo (4). d) Dificuldade na execução devido a constantes mudanças nas sistemáticas ou restrições aos municípios de menor porte (4); e) Outros (5).

Fonte: Entrevistas realizadas com atores-chave selecionados, ocorridas em out./2010.

Obs.: O número de respostas não corresponde ao número de entrevistados. Foram realizadas entrevistas do tipo semiestruturadas, com posterior sistematização das respostas.

Por outro lado, figuram como limites ainda a serem superados pela recente política habitacional a baixa capacidade técnica dos agentes envolvidos, ganhando destaque a situação dos municípios no Brasil, que apresentam grande disparidade segundo a visão dos representantes dos órgãos federais, como é observado pela técnica do Ministério das Cidades:

[...] um dos grandes desafios decorre das limitadas capacidades de gestão da política habitacional por grande parte dos municípios e, inclusive, estados. No caso dos municípios, o estudo elaborado pelo CEM/CEBRAP para a SNH, em 2007, revela que um significativo número de municípios está desprovido de qualquer capacidade institucional para gerir programas habitacionais, enquanto apenas uma pequena elite destes dispõe de capacidades institucionais satisfatoriamente desenvolvidas para produzir políticas descentralizadas e participativas<sup>16</sup>.

16. Entrevista concedida pela técnica da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, em out./2010.

No Pará, esse problema apresenta-se bastante crítico, como um obstáculo concreto à implementação dos programas habitacionais e principal limite apontado pela maioria dos entrevistados, inclusive dos próprios municípios e salientado pela técnica da CAIXA que acompanha a execução dos contratos com recursos federais:

[...] o problema é que o Brasil tem uma realidade muito diversa [...]. Então, como pensar que um município no estado do Pará vai ter a mesma capacidade institucional de um município do interior de São Paulo? Então ao mesmo tempo em que é bom delegar, por que eles vão saber o que é melhor para aquela realidade deles, precisa ter uma estruturação, por que eles não têm a mínima capacidade institucional de lidar com aquele recurso, de fazer projetos, aí fica parado, por que ficou uma lacuna que não tem assessoria para viabilizar isso<sup>17</sup>.

Aparecem ainda como limites, a necessidade de maior integração e continuidade das ações dos três níveis de governo, conforme preconiza o SNHIS, e dificuldades na implementação de ações devido às constantes mudanças na sistemática dos programas e menor disponibilidade de programas para os municípios de menor porte populacional, que representam a maioria no Pará.

De uma maneira geral, a democratização, seja por meio dos conselhos, como o espaço de diálogo entre sociedade civil e poder público no desenho do SNHIS, principalmente no nível federal, ou mesmo pela possibilidade de acesso aos recursos pelas organizações sociais, é percebida pelos entrevistados como um dos principais avanços da recente política.

Apesar do reconhecimento de avanços importantes quanto à democratização, foram também indicados os limites desse processo, principalmente a pouca participação da sociedade nos conselhos, devido à falta de informação e mobilização; a questão da necessidade de maior formação e qualificação de conselheiros, visando qualificar essa participação; e a ocorrência de manipulação ou restrição do conselho pelo poder executivo. Desta forma, a democratização é vista, pela maioria dos entrevistados, como um processo ainda a ser consolidado.

Por outro lado, apesar de apontarem a importância da descentralização, ou melhor, da municipalização da política habitacional, devido a proximidade deste nível de governo à realidade local, a baixa capacidade administrativa, técnica e de investimento de grande parte dos municípios no Pará, novamente, aparece como um grande gargalo. Nesse sentido, as estratégias de descentralização da política nacional têm se mostrado ainda insuficientes, conforme ressalta a técnica da FASE Amazônia:

---

17. Entrevista concedida pela técnica da CAIXA, em out./2010.

[...] há um esforço, desde 2003, de parte do governo federal para estimular os governos estaduais e municipais, [...], por exemplo, a campanha dos Planos Diretores Participativos [...], [agora] os planos de habitação de interesse social, [...] mas quando vai para a prática, nos estados eles sentem muita dificuldade, nos município mais ainda.<sup>18</sup>

O incentivo à estruturação das unidades governamentais apenas por meio de campanhas para elaboração de planos ou instrumentos jurídicos, sem a previsão de capacitação e assessoria continuada pelos governos federal e estadual, é destacado pela representante de Belterra:

O governo estadual e federal vêm com a mão estendida para elaborar o plano habitacional, aí o governo do município, muito embora tenha as limitações, mas ele caminha. Mas eu posso dizer, então, que ele vai se deparar com os degraus: que não vai caminhar sozinho o processo de regularização fundiária; que o município não tem capacidade de desenvolver sozinho o processo de elaboração desses planos; que o município não tem capacidade de promover sozinho, e quando for pra elaborar um projeto que tem as exigências, e provavelmente vão ter, os municípios não vão ter a capacidade de buscar o recursos da mesma forma<sup>19</sup>.

O diminuto resultado das ações do conjunto de municípios no Pará pode, em parte, ser explicado pelo desenho e funcionamento da recente Política Nacional de Habitação. Se por um lado, a Lei do SNHIS prevê que os municípios sejam os principais executores dos programas e ações e os estados articuladores das ações dos municípios, por outro lado não foi estabelecido um *programa de descentralização* pelo governo federal, que efetivamente permita a transmissão aos níveis de governo subnacionais das atribuições de gestão da política. No funcionamento da recente política nacional, o governo federal é o principal coordenador e financiador, quem define regras e prioridades e ainda opera e fiscaliza os recursos. Como principais executores, os municípios devem captar junto ao governo federal os recursos nos programas habitacionais e, para isto, dependem unicamente de sua capacidade técnica e de endividamento.

Além disso, a não efetivação do repasse fundo a fundo e considerando que não há vinculação de recursos em nenhum nível de governo (com exceção de poucos estados e municípios que a instituíram por legislação própria), o acesso ao financiamento ocorre por meio da concorrência entre os entes federados nas seleções públicas lançadas pelo Ministério das Cidades. Nesse sentido, ainda não se estabeleceu um cronograma anual com a previsão de abertura de tais seleções

---

18. Entrevista concedida pela técnica da FASE Amazônia, em out./2010.

19. Entrevista concedida pela representante de Belterra, em out./2010.

e tem havido mudanças importantes nas sistemáticas dos últimos anos<sup>20</sup>. Outro agravante é que as seleções exigem a apresentação de projetos básicos desde a fase de preenchimento da carta-consulta, o que, na prática, obriga a administração que está pleiteando o recurso a elaborar os projetos no curto prazo da seleção, já que muito dificilmente existem projetos prontos, aumentando a possibilidades de aditivos aos contratos posteriormente<sup>21</sup>, ou ainda, levando governos locais a desistir de participar das seleções. Ou seja, o acesso aos recursos dos programas habitacionais hoje privilegia os municípios com maior capacidade administrativa e quase exclui a participação daqueles mais *despreparados*, como exemplificado por meio do desempenho dos municípios paraenses.

Do ponto de vista dos representantes municipais e atores-chave da implementação da política habitacional no Pará, o SNHIS representa um importante avanço na política nacional, estimulando a formação de conselhos e fundos, o conhecimento do território municipal por meio de planos habitacionais e permitindo intervenções com recursos a fundo perdido, possibilitando o atendimento de famílias em situação precária. No entanto, a baixa capacidade técnica das administrações locais, somada a uma fraca estratégia de descentralização por parte dos governos federal e estadual, constituem-se em entraves para a consolidação do Sistema.

## Considerações finais

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, instituído pela Lei Federal 11.145/2005, baseia-se em princípios de democratização, descentralização e prevê a cooperação entre os três níveis de governo no enfrentamento do problema habitacional no país. No entanto, do ponto de vista da descentralização, a transmissão das responsabilidades de gestão de uma política social, segundo Arretche (2000), não ocorre apenas por determinações legais, depende da definição de *programas de descentralização*, com estratégias deliberadas e ação política dos governos federal e estadual.

Observando a implementação da recente política habitacional nos municípios paraenses, os indicadores e a fala dos diversos atores demonstram que a baixa capa-

---

20. Em 2007, o lançamento do PAC tinha o objetivo de promover a intervenção em assentamentos precários em municípios com mais de 150 mil habitantes, enquanto a seleção do FNHIS apresentou uma diversidade de programas, como produção habitacional, intervenção em assentamentos precários, assistência técnica, apoio a elaboração de planos, repetindo-se em mais duas seleções ocorridas em 2008. Em 2009, o FNHIS apresentou apenas seleções para ações em assentamentos precários, assistência técnica e elaboração de planos, sem a possibilidade de produção de novas unidades, e ocorreu o lançamento do MCMV. Em 2010, ocorre a nova edição do PAC 2, com foco na complementação das obras do PAC 1 e assentamentos precários e o FNHIS apenas para municípios com calamidade pública.

21. A elaboração de projetos de intervenção habitacional num curto espaço de tempo aumenta as possibilidades de que os mesmos não atendam a todas as exigências técnicas necessárias, o que acaba por levar a projetos mal dimensionados que não indicam os valores corretos das intervenções, assim, os contratos assinados com esses valores subdimensionados, acabam recebendo aditivos posteriormente, quando, ao longo da intervenção são identificadas as falhas, implicando em reformulação de projetos, atraso nas obras e maior aporte de recursos por parte dos proponentes, já que nesses casos, o repasse federal não é alterado.

cidade da administração municipal se mostra como um entrave à execução dessa política. Por outro lado, investigando-se a política habitacional de nível federal não se identifica um programa ou estratégias de descentralização consistentes. A inexistência de um *programa de descentralização deliberado* pelos governos federal e estadual tem permitido que os fatores estruturais determinem a descentralização da política habitacional, conforme alerta Arretche (2000), em que os (poucos) municípios com maior aparato técnico, institucional e financeiro levarão os maiores benefícios da nova política. Apesar das dificuldades constatadas, representantes de prefeituras de municípios paraenses com população abaixo de 70 mil habitantes percebem uma importante mudança na política nacional, pela maior divulgação das informações e pelo incentivo à constituição da política municipal.

Pode-se, então, afirmar que a instituição do SNHIS é um grande avanço para a política de habitação de interesse social no Brasil. Sua conquista teve por agente fundamental a atuação de organizações e movimentos sociais ligados à reforma urbana que foram amadurecendo concepções e caminhos para uma política habitacional mais inclusiva. Com a emergência do governo Lula, propostas importantes foram implementadas, como a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, do FNHIS e de programas que permitem a produção habitacional por meio de entidades sociais, conseguindo importantes avanços institucionais e no funcionamento da política do ponto de vista da democratização, principalmente no nível federal.

No entanto, avançou-se muito pouco no sentido da descentralização da gestão. A prática vigente nas seleções dos programas habitacionais tem excluído municípios carentes e desprovidos de aparato institucional e financeiro, como ocorre no Pará. Além disso, a priorização de programas paralelos ao SNHIS, com regras diferenciadas, como o PAC e principalmente o MCMV, enfraquece o Sistema e desestimula ainda mais que estados e municípios invistam em capacitação e desenvolvimento institucional. Esse encaminhamento agrava mais ainda a tendência apontada neste estudo, de que a inexistência de um *programa de descentralização deliberado* orientador das ações associadas à política habitacional federal, e também às ações do nível estadual, tornou-se um dos principais obstáculos à consolidação do SNHIS.

## Referências

AGUIAR, Marcos Henrique de. *O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social: avanços e limites na perspectiva da reforma urbana*. 2008. 140 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

ARRETCHÉ, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, local?, n. 31, nov. 2010. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_31/rbcs31\\_03.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm)>. Acesso em: out. 2010.

- \_\_\_\_\_. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- BONDUKI, Nabil. Do projeto moradia ao programa minha casa, minha vida. *Teoria e Debate*, São Paulo, n. 82. p. 08-14, maio/jun. 2009. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acesso em: set. 2010.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação *Situação dos municípios paraenses quanto aos requisitos do FNHIS em agosto de 2010*. Brasília, 2010a. 1 CD-ROM.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Participação de municípios paraenses nas seleções do FNHIS e PAC Habitação 2007-2010*. Brasília, 2010b. 1 CD-ROM.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Resultados, projeções, ações*. Brasília, 2009a.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Curso à distância: planos locais de habitação de interesse social*. Brasília, 2009b.
- CARDOSO, Adauto Lúcio. *Programa Minha Casa Minha Vida está fora do Sistema de Habitação de Interesse Social*. (entrevista para a FASE em 04.04.2009). Disponível em: <[www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3108](http://www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3108)>. Acesso em: abr. 2009.
- HOLANDA, Anna Carolina Gomes. *A nova política de habitação de interesse social no Pará (2007-2010): avanços e limites*. 177f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Pará, Belém, 2011.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil: o “minha casa” é um avanço, mas a segregação urbana fica intocada*. 2009. Disponível em: <<http://www.habitants.org>>. Acesso em: 20 set. 2010.
- \_\_\_\_\_. *A nova política de habitação*. [2005]. Disponível em: <[www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos)>. Acesso em: 13 fev. 2010.
- ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. *As armadilhas do pacote habitacional*. [2009]. Disponível em: <[www.fase.org.br](http://www.fase.org.br)>. Acesso em: 20 jul. 2009.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

# Urbanização e dinâmica do lazer em Belém, Pará<sup>1</sup>

Mirleide Chaar Bahia<sup>2</sup>  
Silvio Lima Figueiredo<sup>3</sup>

## Introdução

As cidades representam a intervenção humana mais significativa e profunda sobre o ambiente e, desde o período neolítico, antes de se pensar numa forma urbana de se residir, já se apresentavam condições iniciais para o surgimento das cidades, com a fixação do homem na terra, em função do desenvolvimento da agricultura e da criação dos animais (MORENO, 2002).

Na verdade, antes mesmo de existir o formato que atualmente se reconhece como cidade, como afirma Mumford (1965), havia o agrupamento humano na caverna, no esconderijo, no acampamento, na aldeia e no pequeno povoado, com funções e finalidades diferentes, que foi se modificando a partir do momento em que o homem passou de nômade a caçador e agricultor, caracterizando uma forma fixa de moradia.

O processo de transformação do povoado ou da cidade-vila em cidade como um centro urbano-econômico, para Souza (2003), demonstra a essência da cidade que foi, prioritariamente, um local de trocas, onde existia um espaço central de intercâmbio de mercadorias, característica presente no surgimento da maioria das cidades.

Pode-se dizer que com o surgimento de grandes centros comerciais e da nova classe burguesa, as cidades passam a assumir um papel essencial na transição das sociedades feudais para as sociedades capitalistas, com diferentes estruturas e funções, as quais nascem e se multiplicam nas rotas comerciais, no início às margens de rios e mares e depois, ao longo de caminhos que unem esses centros mercantis.

Também, a vida urbana serviu de ambiência para o surgimento de novas temporalidades da vida cotidiana, pautadas na hierarquização do tempo e na sua heterogeneidade, esquematizando a dicotomia trabalho/tempo livre e, por conseguinte, imprimindo a ideia de lazer no entendimento do uso do tempo livre. O tempo assim repartido organizou o espaço urbano de modo que as áreas de trabalho e de lazer não se misturassem. E o lazer aos poucos ganhou importância, não só pela pressão

---

1. Pesquisa realizada com recursos do CNPQ, edital Universal, para o projeto “Cidades na Amazônia; espaço público e turistificação”, coordenado pelo Prof. Dr. Silvio Lima Figueiredo, e parte da Tese de Doutorado defendida em 2012 (PPGDSTU/NAEA/UFPA), da profa. Dra. Mirleide Chaar Bahia.

2. Professora da Faculdade de Educação Física da Universidade Federal do Pará – Campus Castanhal – Brasil; Doutora em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental, pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA).

3. Professor/pesquisador do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA), Brasil. Doutor em Comunicação (ECA/USP); realizou estágio pós-doutoral na Université René Descartes - Paris V Sorbonne.

dos trabalhadores, mas pela percepção de sua importância como complemento do trabalho pelo próprio empresário. Essa importância culminou na criação de espaços específicos e atividades orientadas, destinados ao uso e ao desfrute do tempo livre.

O processo de produção dos espaços urbanos modernos se caracteriza por uma concentração de bens e serviços públicos urbanos básicos nas regiões centrais das cidades, ou nas regiões onde o capital circula, e isso impacta diretamente as realidades do lazer nas cidades. As ações do poder público, por meio da falta ou inadequação do planejamento urbano à realidade da sociedade e/ou pela falta do cumprimento de legislação existente, acabam por atender apenas uma parcela da população.

O presente texto aborda os usos dos espaços públicos na cidade de Belém/Brasil, buscando entender suas dinâmicas em relação ao lazer e às políticas públicas relacionadas com esse tema.

## **Práticas e vivências de lazer em espaços públicos de Belém na gênese de sua urbanização**

Para entender como vêm se dando os processos de urbanização na Amazônia e em Belém, cabe visitar alguns estudos que tratam da temática (SANTOS, 2009; TRINDADE JUNIOR, 1998; SARGES, 2010; CASTRO, 2006), os quais descrevem tais processos e consideram que estes estão diretamente interligados e condicionados ao modelo político-econômico de exploração dos recursos naturais, desde a exploração das drogas do sertão, tendo como momento crucial a exploração da borracha, até a exploração da madeira e de minérios, em períodos mais recentes.

Até as primeiras décadas do século XIX, a economia regional pautou-se na exploração das “drogas do sertão” (canela, cravo, frutas, plantas medicinais etc.), experimentando um ligeiro crescimento com a cultura de exportação do cacau, seguida da cultura de açúcar, algodão, tabaco, arroz e café, cujos principais portos consumidores eram Gênova, Hamburgo, Veneza, França e Holanda. Concomitantemente, desenvolveu-se uma manufatura artesanal, com curtumes, engenhos, produção de farinha, sabão, entre outros (SARGES, 2010, p. 91).

Para Trindade Junior (1998), a urbanização amazônica, a exemplo do resto do país, também reflete o processo de industrialização, tendo como fronteira econômica a necessidade de se buscar recursos que atendam à dinâmica econômica mundial, mas que também para os interesses de industrialização interna; ainda que, no caso de Belém, esta não represente o elemento propulsor direto da metropolização.

O crescimento das cidades amazônicas, especialmente Belém e Manaus, teve seu grande impulso a partir da economia extrativista da borracha, em fins do século XIX e início do século XX, mais exatamente no período entre 1840 e 1920.

Em Belém, o processo de modernização aconteceu a partir da segunda metade do século XIX, em função do enriquecimento de certos setores sociais da

região com a produção da borracha, a partir de 1840, como parte do processo de inserção da Amazônia na economia mundial, transformando a paisagem urbana aos moldes de cidades europeias. Sarges (2010, p. 20) observa várias modificações na paisagem da cidade com o “calçamento de ruas com paralelepípedos de granito importados da Europa, construção de prédios públicos, casarões em azulejos, monumentos, praças etc.”

O capitalismo e a modernidade se refletiam na estrutura urbana de Belém, seguindo o modelo de urbanismo moderno da Europa, com destaque para o período da administração do intendente Antônio José de Lemos, de 1897 a 1910. Após se eleger como vereador, em novembro de 1889, e tendo sido o candidato mais votado, Lemos sagrou-se presidente da Câmara Municipal de Belém, e em 1897, assumiu o cargo de intendente municipal de Belém (cargo de prefeito).

Antônio Lemos desenvolveu uma rigorosa política sanitária na cidade, por meio de um código de posturas baseado em ideais liberais, criado para disciplinar os hábitos da população e voltado à higienização da cidade, tomando como referência as ideias que referendavam a reforma urbana de Paris, no século XIX, comandada pelo administrador e político Georges Eugène Haussmann.

Seguindo fielmente os princípios da obra de Haussmann, Antônio Lemos procurou imprimir em Belém ares de uma cidade moderna, com características de uma época conhecida como *Belle Époque*, materializados em construções de *boulevards*, de praças, de jardins, de bosques e a abertura de longas e largas avenidas. Mas, esse “progresso” era visivelmente direcionado apenas à área central da cidade, onde geralmente quem habitava era a elite local e parte da classe média em crescimento. O resultado dessa modelação da cidade é a elitização do espaço urbano, com a erradicação dos setores populares para as áreas mais distantes do centro (SARGES, 2010, p. 200).

Foram construídos ou reestruturados e reinaugurados alguns dos principais espaços e equipamentos de lazer da cidade, como: cafés; casas de espetáculos; o Theatro da Paz; o cinema Olympia; várias praças, como a da República e a Batista Campos, assim como o Bosque Rodrigues Alves, inicialmente denominado de Bosque Municipal.

As praças não eram lugares públicos de lazer criados para a frequência do povo, mas espaços para se demonstrar o *status* burguês e como relata Sarges (2010), serviam para ver e ser visto, sendo este o novo *hobby* da elite. A praça se transformou num lugar onde, por meio da observação do vestuário de seus visitantes, era possível se identificar a que classe cada um pertencia, distinguindo gente do povo e burgueses.

Pensando num lazer mais saudável para a classe burguesa paraense, proporcionando-lhe uma maior convivência com a natureza, o intendente reformou o Bosque Municipal, aumentou sua área de extensão e realizou sua reinauguração em 15 de agosto de 1903. Em 11 de novembro do mesmo ano, o Conselho Municipal, o denominou de Bosque Rodrigues Alves.

Havia uma intensa dedicação de Antônio Lemos com a arborização da cidade, no intuito de se ter qualidade de vida, em função de uma vida ligada à natureza, tanto no que se refere à preocupação com a higienização da cidade e a purificação do ar para uma vida saudável, quanto pelo embelezamento da cidade e a melhoria de aspectos climáticos de uma capital tropical.

Em algumas passagens do primeiro relatório de Antônio Lemos percebe-se sua dedicação às áreas verdes, quando este se refere aos jardins, parques e praças de Belém. Nesse período, o intendente reaparelhou o Horto Municipal, para suprir as demandas de fornecimento de mudas para serem utilizadas na arborização das ruas, dos parques, das praças, dos jardins, principalmente em função de seus planos de saneamento da cidade.

Excelente foi a idéia da criação do Horto municipal, estabelecido á rua Mundurucus, esquina Dr. Moraes, n'um terreno de exíguas dimensões. Dei-lhe os necessários elementos de desafogo, de modo a ficar habilitado a supprir o grande numero de arvores de que carecem as ruas, avenidas e praças da capital [...] Por seu lado, o serviço de arborisação merece os maiores cuidados do poder municipal. Não esqueço o concurso prestado ao saneamento urbano pela arborisação em larga escala. Porisso, tenho ampliado este serviço com escrupulosa atenção, desde o primeiro dia de meu governo. Não são somente os jardins e praças que se transformaram em parques. Também as ruas de maior largura receberam o benefício da arborisação (BELÉM, 1902, p. 199).

A política de urbanização de Lemos redefiniu o espaço urbano de Belém e caracterizou a segmentação da cidade. Após a era Lemos, com a queda da comercialização da borracha, há uma transformação na configuração da Região Amazônica e suas principais metrópoles, Belém e Manaus, veem seu crescimento econômico e sua importância diminuir no cenário nacional e internacional.

Nesse período, entre 1920 e 1960 há certa estagnação econômica, mantendo-se pouco contato comercial com o exterior e, com a queda do destaque para a borracha, a produção econômica fica restrita à produção de juta e castanha-do-pará. De acordo com Trindade Junior (1998), em consequência disso, também se verifica uma estagnação urbana, tendo-se um crescimento limitado às cidades do Médio Amazonas.

As pesquisas realizadas por Castro (2006) destacam que até 1960 a Região Amazônica se apresentava com um “padrão espacial predominantemente dendrítico da rede urbana”, com fortes enraizamentos culturais nas cidades ribeirinhas, tendo Belém como principal metrópole regional e existindo estreita relação com os rios da região, onde se misturam diversas atividades em portos e trapiches da cidade, que além de assumirem uma função econômica, também estabelecem diversas relações de sociabilidade, por meio da circulação de famílias e suas diversas gerações, entre Belém e suas cidades de origem localizadas nos municípios do interior do estado.

A partir da passagem do século XIX e início do século XX, com o período inicial de urbanização de Belém, até por volta da década de 1960, o *modus vivendi* da população das cidades ribeirinhas continua a ter forte vínculo com as águas. O lazer e as brincadeiras de muitas crianças geralmente aconteciam nos rios e igarapés ainda existentes no meio da cidade, que se inscreviam na história delas, assumindo um dos principais espaços de expressão de sua ludicidade e de criação de vínculos afetivos com a natureza.

Em Penteado (1968), são citadas passagens sobre a configuração topográfica da cidade e a presença de igarapés em bairros da periferia. O autor ilustra sua obra com uma fotografia de crianças tomando banho no igarapé, num pequeno afluente do rio Guamá, localizado no bairro da Condor (Fotografia 1).

Em outra passagem da obra do referido autor, citando a questão climática de Belém, faz referências sobre o costume da população em frequentar as margens dos rios em busca de se refrescar com a brisa e de utilizar o rio para pescar.

[...] pelas noites afora, é comum soprar um verdadeiro “terral”, na fachada ocidental da cidade, amenizando o clima desta porção de área urbana densamente edificada, transformando o Boulevard Castilhos França, junto à baía de Guajará, em um local acolhedor e refrescante, onde muitas pessoas procuram, através de linhas, pescar alguns peixes, recostadas ao peitoril recentemente construído pela Prefeitura de Belém (PENTEADO, 1968, p. 80, grifo do autor).

Algumas casas e sítios de Belém, por algum tempo, localizavam-se na beira do rio Guamá, onde crianças e adultos de certa parcela da população tinham como quintal de suas casas o próprio rio para realizar suas brincadeiras, para pescar, para tomar banho.

O banho de igarapé (pequeno rio) era uma tradição em Belém, uma herança indígena, mas que era uma experiência vivenciada, geralmente, mais pela população pobre, pelo povo, haja vista que as classes mais altas, as elites da cidade, preferiam realizar seus passeios de lazer nas praças e nos bosques, locais mais propícios a ser demonstrado seu *status*, “a ver e ser visto”.

Tocantins (1987, p. 366) faz uma leitura de práticas da cidade e reproduz em sua obra – uma espécie de guia de Belém, com alguns aspectos literários e certa visão romântica da cidade – algumas cenas que descrevem como os banhos de igarapés representavam experiências cheias de significados para as pessoas: “O banho gostoso, refrescante, lúdico, pisando-se em areia pura, nadando-se nos “poços”, embebendo-se de ar que tem perfume de mato amassado. Água fria, cristalina, que é uma beleza!”

Na obra de Meira Filho (1976), há relatos de que desde o século XVIII, no período de expansão da cidade para além dos limites onde esta surgiu, começam a ser erguidas moradias denominadas de “rocinhas”, onde há uma integração entre a casa e seus arredores arborizados.

Nos sítios existentes em torno do campo da pólvora, nas sombras virgens e férteis da campina e de seus arredores, a população ainda reduzida da cidade do Grão-Pará começava a erguer suas rocinhas, suas vivendas, seus pomares. A preferência pelos lugares ermos do povoado se acentuava dia a dia, proporcionando, assim, a expansão urbana no verdadeiro sentido de seu povoamento (MEIRA FILHO, 1976, p. 550).

As rocinhas também são citadas por Penteado (1968), demonstrando sua expansão a partir do largo da Pólvora (atual praça da República) por caminhos ainda situados dentro da mata em direção a um sítio suburbano, denominado de “sítio de Nazaré”. Deste seguiam vários caminhos em direção à Pedreira, ao Guamá, junto ao Tucunduba e ao Igarapé do Una.

Eram estes os subúrbios imediatos de Belém, cuja função residencial ou recreativa é bem caracterizada pela presença das “rocinhas”; como se nota, é muito reduzida ainda a expansão da cidade, pois os caminhos percorriam zonas de mata virgem contíguas ao aglomerado urbano de então (PENTEADO, 1968, p. 119).

Havia o costume de se andar pelas estradas que ligavam o centro da cidade à estrada do Tapanã, de Icoaraci, de Ananindeua, e se enveredar pelas estradinhas de terra batida em direção aos sítios, onde os igarapés eram conservados pelos donos destes em seu estado natural. Como cita Tocantins (1987, p. 368), “o cinturão de mata vizinha a Belém está cheio de pequenos sítios, granjas, retiros, com pomar, casa de residência (que imita as antigas rocinhas), pedaço de floresta, e igarapé”.

A relação com as áreas verdes era cotidiana, principalmente nas casas mais populares, localizadas na periferia da cidade em bairros como, por exemplo, da Pedreira e do Marco. A maioria destas casas ainda possuíam seus quintais com várias árvores frutíferas, com pequenos bosques, que representavam interessantes momentos de relação diária com a natureza, de alegria e de espontaneidade lúdica, tanto de crianças com suas brincadeiras, quanto de adultos com reuniões de família em encontros e festas realizadas em seus quintais.

De acordo com Amaral e Guarim Neto (2008, p. 329), os quintais podem ser reconhecidos como uma das mais antigas formas de manejo de terra, possuindo longa tradição nos países tropicais e se caracterizando por serem “uma combinação de árvores, arbustos, trepadeiras, herbáceas, algumas vezes em associação com animais domésticos, crescendo adjacentes à residência”.

No Brasil, esse termo é utilizado para caracterizar a área situada ao redor da casa e que, na maioria das vezes, é de acesso fácil e cômodo, na qual se cultivam ou se mantêm múltiplas espécies que fornecem parte das necessidades nutricionais da família, bem como outros produtos, como lenha e plantas medicinais.

Em estudos de Sousa e Costa (2006), os quintais também ganham relevância. As pessoas entrevistadas na referida pesquisa geralmente eram “do interior” e citam

que realizavam a manutenção e limpeza dessas áreas por meio de “capinas e varridas”, juntando e queimando o “lixo” (matos e folhas), o qual era colocado, posteriormente, nos “pés das plantas” ou para o plantio de mudas de árvores frutíferas.

Dada a importância do quintal no interior, há um sentimento saudosista entre os entrevistados, pois era um espaço relevante sob os aspectos econômico, social e ambiental. No econômico e social, devido o fornecimento de alimentos com proteínas de origem animal e vegetal para o autoconsumo da família e venda do excedente se fosse o caso. Sob o aspecto social e ambiental, o quintal é importante do ponto de vista do bem estar da família, pois segundo uma entrevistada o quintal “garantia a sombra, que permitia a reunião da família durante a tarde”, além de ser muito utilizado pelas crianças para desenvolverem atividade de lazer. Situação retratada por Noda (1997) onde demonstra que o quintal também compõe o espaço de socialização do grupo familiar, abrigo momentos de lazer, servindo também para a iniciação às atividades agrícolas das crianças, para a realização de atividades como fabricação e conserto de apetrechos de pesca e de instrumentos agrícolas, beneficiamento de produtos agrícolas e embalagem da produção para a comercialização (SOUSA; COSTA, 2006, p. 11).

Sobre os quintais existentes nas casas de Belém, Tocantins (1987, p. 322) também faz interessantes relatos, considerando que “onde se sente melhor a integração de Belém à natureza é no quintal, ponto de confluência entre o sítio (ontem, a rocinha) e a casa urbana”. O autor relata ainda que este talvez seja um indicador de que a população da cidade “não quis se desligar, de todo, daquele ambiente de pomar, ou simplesmente de mato, das antigas propriedades rurais” (TOCANTINS, 1987, p. 322). E de que, para a população de Belém, os quintais possuem um sentido mais humano, mais de utilidade caseira, do que de paisagem estética.

Existem muitos quintais em Belém. Grandes e pequenos. Não há fundo de casa fim-de-século que se respeite sem deixar de exibir o seu quintal, onde a família costuma fruir os recantos de sombra, em reunião com amigos (TOCANTINS, 1987, p. 323).

Nos quintais de sua própria casa, as crianças viviam sua aventura lúdica ao subir nas árvores, sem precisar procurar, em lugar distante, uma relação com a natureza “perdida” da cidade, como nos dias atuais.

A vida assim corre mais amena e mais sadia. As crianças ganham espaço e inúmeras sugestões para os seus divertimentos: é o bate-bola, é a brincadeira de roda, é o jogo da “macaca”, além das traquinagens no galho das árvores. Colhendo frutos, espiando o vizinho, judiando com a criação (TOCANTINS, 1987, p. 324).

Cabe aqui um breve parêntese, a fim de se ressaltar que na atualidade, mesmo que escassa, ainda sobrevive um pouco dessa relação com o rio e com a floresta, e essa dinâmica ainda se faz presente em comunidades ribeirinhas localizadas em algumas das 39 ilhas que fazem parte geograficamente da Região Metropolitana de Belém, e que ainda não foram atingidas pelo processo acelerado de urbanização.

Nas metrópoles amazônicas, entretanto, essa realidade e esse cenário se modificaram a partir da década de 1960, e a relação com o rio e com a natureza começou a possuir novos significados, e se distanciar, principalmente após a abertura das rodovias na região, fato que alterou a estrutura espacial das cidades e o modo de viver da população.

As pesquisas de Castro (2006) apontam que a intervenção estatal ocorrida nesta década, por meio de um projeto político de integração, interferiu diretamente na urbanização da Amazônia e no desenvolvimento de sua fronteira urbana, por meio de políticas de incentivo e financiamento da migração para a região e da construção de grandes empreendimentos e o estabelecimento de uma nova dinâmica espacial.

[...] os programas de colonização e a construção de grandes projetos e, sobretudo, a abertura de estradas, hidrovias e ferrovias apenas constituíram uma parte, importante sem dúvida, de um processo de modernização que subjaz ainda nos planos governamentais e no projeto político de integração da Amazônia ao resto do território nacional e ao mercado internacional (CASTRO, 2006, p. 14).

A partir dessas transformações, há um crescimento e um dinamismo centrado em cidades situadas às margens das rodovias – e não mais voltado às cidades ribeirinhas, resultando numa urbanização concentrada nas capitais estaduais.

Castro (2006) e Trindade Junior (1998) relatam que a partir da inauguração da rodovia Belém-Brasília, na década de 1960, e da Transamazônica, na década de 1970, adotou-se uma série de medidas que se caracterizaram como estratégias de integração da região com a economia do Centro-Sul, repercutindo significativamente na configuração dos espaços intraurbanos da Amazônia, contribuindo para o aumento populacional da região e para o processo de metropolização da cidade de Belém.

A partir das décadas de 1970 e 1980, essa nova dinâmica da fronteira na Amazônia Oriental passa a ter sua expansão mais acentuada no interior, com o crescimento de pequenas e médias cidades. Nesse período, Belém começa a apresentar uma queda no grau de concentração de população, com a capital representando 30% da população do Pará, e algumas características de transformação da urbanização amazônica. Há uma valorização de cidades localizadas às margens de rodovias, a reprodução de pequenos núcleos urbanos dispersos, decorrentes da mobilidade ao trabalho em grandes projetos e a retração do crescimento em antigos núcleos urbanos, caracterizando as *company towns* ou cidades-empresa.

Para Castro (2006) e Trindade Junior (2010), que se dedicam aos estudos sobre as cidades amazônicas, as *company towns* ou cidades-empresa foram e continuam sendo criadas com o objetivo de atender aos grandes projetos ou ‘grandes objetos’ econômicos implantados na Amazônia a partir da segunda metade do século XX.

Segundo Cruz, Castro e Sá (2011, p. 8-9), nos anos 1980 e 1990, houve uma nova intensificação do crescimento demográfico na Região Amazônica, em função dos grandes projetos minerais e energéticos estabelecidos na Amazônia oriental, transformando Belém em uma cidade com característica de “entreposto de serviços e de concentração de população de baixa renda, sem condições de participar das novas formas impostas pelo capital internacional na região”.

Como reflexo disso, a região (Amazônia oriental) cresce mais que o aglomerado metropolitano de Belém (RMB). Essa dinâmica se deve, em grande parte, aos grandes projetos que, para Trindade Junior (2010, p. 120-121), acabam por pulverizar tanto a mão de obra e os investimentos, quanto os capitais e as redes técnicas por todo o interior dessa região, “atendendo às estratégias de povoamento, de exploração de recursos e de integração econômica e territorial estabelecidas pelo Estado brasileiro, a partir da segunda metade do século XX”.

Quanto aos espaços públicos e às práticas de lazer, a cidade de Belém apresenta uma modificação pautada, principalmente, na perda dos usos das ruas, calçadas, praças, rios, quintais para essa finalidade, sendo substituído pela criação de espaços públicos institucionalizados para o lazer, híbridos públicos e privados, e novamente elitizados, e também de espaços balizados pela normalização dos comportamentos. Nesse contexto, em que pesem as diferenças estruturais entre eles, são criados a Estação das Docas, o Mangal das Garças, o Ver-o-Rio, e a Orla “Portal da Amazônia”.

## **Os espaços públicos, os equipamentos e o lazer em Belém**

O lazer faz parte do cotidiano das pessoas, como um direito social e como uma necessidade cultural, social, biológica, psicológica. Nas cidades, a sua importância vem aumentando nas últimas décadas, principalmente, no que se refere à necessidade de melhorias da qualidade de vida da população no espaço urbano.

Em determinadas interpretações sobre a cidade, que ressaltam o seu aspecto funcional, estas podem assumir quatro funções essenciais: de lazer, de moradia, de trabalho e de circulação. Mas, o que se observa, no cotidiano, é que há uma apropriação das três primeiras funções pela dimensão privada, tendo-se como dimensão pública apenas a função de circulação (ROLNIK, 2000). Atualmente, as classes sociais médias e altas vêm atribuindo à cidade a função exclusiva de circulação, uma vez que podem desfrutar de lazer em seus espaços privatizados, em seus condomínios fechados, em áreas de segunda residência. Entretanto, para as classes mais pobres, as quais não possuem muitas opções, a cidade continua tendo a função de lazer, de morar, de trabalho e de circulação.

Alguns pesquisadores como Bonalume (2002) e Rodrigues (2002) têm detectado em seus estudos que, cada vez mais, os espaços públicos de convivência social vêm sendo privatizados, o que favorece somente o usufruto da classe social de maior poder aquisitivo. A rua, por exemplo, que antes assumia um papel essencial como ponto de encontro entre as pessoas, atualmente vem assumindo somente a função de circulação de pedestres e de veículos ou uma função exclusivamente comercial, materializada, muitas vezes, pela substituição do comércio de rua pelos *shoppings centers*; o bairro passa a ser substituído pelos condomínios fechados; as praias do litoral brasileiro passam a ser ocupadas, de forma ilegal, por serem áreas públicas de marinha, por enormes *resorts*.

Compreende-se espaço público como aquele onde ocorre uma ação política ou, pelo menos, onde há a possibilidade de uma ação política. É um espaço que não se caracteriza unicamente pelo local físico-geográfico, pois não é só o *locus* ou só o “palco” onde as coisas acontecem, este é, sobretudo, um espaço socialmente produzido, contendo um significado simbólico para as pessoas. Caracteriza-se por ser um produto das relações das pessoas com o local, por ser simbólico, por ser um local de reprodução de diferentes ideias de cultura, “da intersubjetividade que relaciona sujeitos e percepções na produção e reprodução dos espaços banais e cotidianos” (SERPA, 2009, p. 9).

Outra compreensão significativa é quanto ao uso dos termos “espaço” e “equipamento de lazer”, que frequentemente se confundem. Alguns autores utilizam os dois termos como sinônimos, e outros autores os distinguem como termos diferentes entre si.

Para Santini (1993), o espaço é entendido como um local produzido socialmente, onde são inseridos os equipamentos. E os equipamentos são compreendidos como os objetos que organizam esse espaço, no que se refere às atividades realizadas nestes. Nesse entendimento, a cidade se caracteriza como um espaço que comporta vários equipamentos: praças, bosques, parques urbanos, unidades de conservação, centros culturais, ginásios esportivos, cinemas, teatros, dentre outros.

A acessibilidade ao espaço público, ou seja, à própria cidade e aos equipamentos públicos componentes da mesma –, não é somente física, pois possui subjetividades e nuances “que ultrapassam o *design* físico de ruas, praças, parques, largos, *shoppings centers* e prédios públicos” (SERPA, 2009, p. 16). Essa acessibilidade não se reduz à questão material, mas pressupõe, igualmente, representações sociais e é carregada de simbolismos, com algumas interdições (barreiras físicas, paisagísticas, imagéticas etc.) que dificultam a acessibilidade dos indivíduos ao espaço.

As ruas e as calçadas das cidades, por exemplo, principais locais públicos de uma cidade, para além de comportar apenas o fluxo de veículos e de pedestres, como representação de passagem e circulação, possuem outros fins. Esses espaços públicos estão carregados de significados, enquanto lugares de vivências e experiências cotidianas das pessoas.

Os espaços públicos, entendidos também como áreas de sociabilidade e lazer, são indispensáveis ao cotidiano das cidades, e também podem ser percebidos com dupla função, pois, de acordo com Figueiredo (2008), ao mesmo tempo em que proporcionam lazer aos moradores, podem ser vistos como uma pequena amostra cultural do que determinada sociedade possui, atraindo os visitantes que querem conhecer o que pode ser classificado como típico do lugar.

Uma das realidades é que nem todos têm a possibilidade de ter acesso aos espaços e equipamentos de lazer, seja por falta de condições econômicas, as quais limitam o próprio deslocamento para ter acesso a estes, seja por falta de políticas públicas de lazer, ou ainda, por deficiência no planejamento de uma cidade, por inexistência de uma política de animação sociocultural para os espaços e de uma democratização cultural.

Em Belém, desde a época da administração de Antonio Lemos, no período da *Belle Époque*, a criação e a manutenção de equipamentos públicos urbanos ajardinados voltados para o lazer da população burguesa e para os visitantes estrangeiros tiveram estas características de visibilidade e de grandiosidade.

Antônio Lemos somente gostava de coisas grandiosas. Não apenas no campo urbano. Até nas diversões populares concedia largos vôos ao seu espírito criativo [...] para uma simples regata, engalanava a baía de Guajará com galhardetes de cinquenta navios, transportava para estes a cidade, e encantava-a, soberbo, com a sua desregrada munificência [...] não havia, nesses dias, quem não fosse atingido pelas ‘radiações de sua grandeza’: as senhoras voltavam cumuladas de brindes, as crianças eram carregadas de brinquedos, a população em peso dançava, comia, bebia “e tombava desarmada para a revolta diante da gloriosa magnanimidade de tirano” (ROCQUE, 1996, p. 37, grifo do autor).

Atualmente, essa lógica continua e se percebe uma nítida preocupação com a ocupação dos espaços e equipamentos públicos e a intervenção do Estado, na tentativa de estabelecer ou “restaurar” as relações de acesso ao rio a que a população tem direito, porém, com uma perspectiva de “urbanismo espetáculo”.

Como explica Castro e Santos (2006), o uso da orla de Belém, por exemplo, define-se por meio de interesses diversos, com Estado e empresários estabelecendo as prioridades de investimentos, que vão dos usos para o turismo e o embelezamento, até aqueles que têm como objetivo atender à estrutura de produção em curso. Algumas obras com essas intervenções arquitetônicas e urbanísticas foram realizadas na orla, com o objetivo de transmitir uma nova imagem para a cidade, como é o caso da “Estação das Docas”, “Feliz Lusitânia” e “Mangal das Garças”.

Figueiredo (2008, p. 86) analisa que esses espaços têm como característica a configuração de se ter um resumo da cidade, uma síntese composta por diversos elementos como, por exemplo, a sua culinária, as suas manifestações culturais e o seu

artesanato, com intenções de assumir assim uma dupla função: “para os moradores, a reafirmação dos símbolos identitários; para os visitantes, a demonstração da vida da cidade e de seus moradores, considerando-a como exclusiva e diferente”. O autor chama a atenção para o fato de que esse tipo de intervenção reforça a crítica sobre o processo de turistificação de espaços públicos, com uma mudança da paisagem e do ordenamento espacial, com o objetivo de adequação à atividade turística. Essa adequação acontece com a modificação da paisagem e de seus elementos: “os elementos musealizados, expostos, indicados e sinalizados, direcionados, ordenados em função da estética e da representação” (FIGUEIREDO, 2008, p. 86).

Percebe-se, nesses espaços, que sua configuração não facilita o seu uso funcional para a cultura e para o acesso público em sua essência, como um lugar que se possa usufruir plenamente. Apenas para exemplificar, em um desses espaços, o Mangal das Garças, praticamente o uso só é permitido com objetivo de contemplação e circulação em algumas áreas pré-determinadas pelas normas do setor de administração do espaço.

As áreas verdes são utilizadas a partir de um controle absoluto dos comportamentos, pois nos gramados dessas áreas não é permitido sentar ou andar, se diferenciando dos modelos dos parques parisienses e da própria cidade de Curitiba. O cuidado excessivo se relaciona da mesma forma com os materiais utilizados nas reformas desses espaços, muitos materiais importados de valor superdimensionado, dificultando e encarecendo os reparos e a conservação (FIGUEIREDO, 2008, p. 87).

Existe também outro tipo de intervenção urbanística de áreas da beira-rio, a qual utiliza elementos amazônicos e que possui a intenção de reconstituir a relação da população com o rio, numa perspectiva de contemplação e interação, sem a característica de “urbanismo espetáculo” ou de *waterfront*.

Um exemplo desse tipo de intervenção é o Complexo “Ver-o-Rio”, realizado pelo poder municipal. Esse projeto abrange uma área à beira da baía do Guajará, que tem como objetivo valorizar a fisionomia da cidade, proporcionando a observação de seus elementos peculiares, dando possibilidades à vivência do lazer contemplativo, à prática de esportes náuticos e outras práticas físico-esportivas, ao turismo cultural, à geração de renda, com quiosques para venda de comidas e bebidas, dentre outras possibilidades.

Ainda que nesse caso os elementos da paisagem tragam também uma carga de informação sobre a cultura regional para o próprio habitante da cidade, muitas vezes por ele desconhecida, nesse tipo de proposta de intervenção urbana, a cidade voltada para o turismo não está descartada e acaba por assumir um determinado peso enquanto projeto de “revitalização” urbana; razão pela qual os conteúdos que preenchem essas paisagens e essas formas paisagísticas e arquitetônicas estão carregados

de apelos turísticos e de marketing sobre a própria cidade (TRINDADE JUNIOR; AMARAL; SANTOS, 2006, p. 74).

Em várias áreas de Belém é possível perceber como tem se dado a forma de planejamento urbano, com a centralização de uso do espaço da cidade e a deficiência na gestão do espaço público e dos equipamentos inerentes a este.

Em pesquisa anterior (BAHIA et al., 2008), foi possível verificar a existência de uma concentração de equipamentos específicos e não específicos de lazer no centro urbano de Belém e nos bairros mais centrais da cidade; uma visível falta de divulgação à população de alguns equipamentos e de programações culturais existentes nesses; as praças se caracterizam como o equipamento em maior quantidade na cidade e com uma distribuição mais igualitária nos bairros; e os cinemas, em sua maioria, encontram-se localizados dentro de *shopping centers*.

Na cidade cada vez mais urbanizada, tanto a criação e manutenção de espaços públicos e de equipamentos de lazer, quanto a viabilização de Políticas Públicas de Esporte e Lazer, muitas vezes têm assumido um papel de suporte potencializador do uso da cidade e das possibilidades de vivências de lazer. Portanto, cabe a verificação de como tem se dado a efetividade do lazer em Belém, no que se refere às Políticas Públicas de Esporte e Lazer.

## Considerações finais

Percebe-se dessa forma as principais características do lazer em Belém e suas relações com os espaços públicos da cidade, a partir do processo histórico de urbanização. Identificando essa trajetória, nota-se que os espaços públicos da cidade apresentam modificações em seus usos, principalmente no que diz respeito ao lazer dos moradores. Entre as principais características desse processo, encontramos as mudanças gerais no espaço urbano das metrópoles brasileiras e em particular, as amazônicas.

O espaço urbano não pode ser visto como uma mercadoria ou *locus* de fragmentação, pois é o lugar da reprodução das relações sociais, incluindo-se nessa lógica o espaço urbano, os espaços de lazer, os espaços educativos, os espaços da vida cotidiana de uma sociedade.

A fragmentação do espaço se contrapõe à lógica da reunião de tudo o que se encontra separado, fragmentado, disperso. Para tanto, Lefèbvre (2001) propõe uma nova concepção de cidade, caracterizada pela possibilidade do encontro, do simultâneo, de viver a centralidade da cidade, do “direito à cidade”, que se refere ao direito dos cidadãos e dos grupos de todas as classes sociais a ter possibilidade de participar de todas as redes e circuitos de comunicação, de informações, de trocas, de decisões.

Os planos diretores elaborados para a cidade de Belém precisam contemplar o direito à cidade, ao meio ambiente e ao lazer. O Plano Diretor de Belém foi instituído por meio da Lei nº 7.603, de 13 de janeiro de 1993, tendo sido realizados, no

período de 2000 a 2004, estudos técnicos e fóruns de debates com a sociedade civil, no intuito de realizar a sua revisão, resultando na Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008, em vigor atualmente.

Um aspecto geral importante a ser destacado no novo plano diretor de 2008 é referente às políticas sociais, as quais receberam tratamento diferenciado, tendo sido elaborado um capítulo específico para delinear os objetivos e as diretrizes voltadas à educação, à saúde, à assistência social, ao desporto e lazer, ao patrimônio cultural e ao meio ambiente.

Mas, outra realidade também se apresenta como uma variável importante de ser analisada. Levando-se em consideração as reflexões de Serpa (2009), percebe-se que existe uma distância mais social do que física na questão da garantia à acessibilidade, já que nem sempre o acesso ao espaço físico desses lugares representa uma verdadeira apropriação dos mesmos pelas classes populares.

A partir da análise em estudos recentes, Bahia (2012), baseada em Lima et al. (2011), identifica alguns entraves nas políticas de lazer e no uso dos espaços públicos: a) alguns projetos e ações não acontecem continuamente, mas de forma sazonal, em períodos específicos do ano e em locais específicos; b) existe necessidade de maiores investimentos em infraestrutura para o esporte e o lazer e a democratização em todos os bairros da cidade; c) as condições geográficas e a paisagem natural do Pará (rios, florestas e campos) são pouco aproveitadas nas políticas de esporte e lazer; d) o acesso às vivências de lazer ainda não se encontra democratizado para as classes mais pobres, nas periferias da cidade, e para alguns grupos sociais específicos (quilombolas, indígenas); e) há necessidade de maior participação popular, com vistas à garantia de intervenção da comunidade e da sociedade civil organizada em todos os processos de planejamento, execução e avaliação das Políticas de Esporte e Lazer em Belém; f) as secretarias de turismo e de meio ambiente estaduais e municipais consultadas, não listaram nenhum programa, projeto ou ação como sendo de lazer, talvez por não identificarem alguns de seus projetos como tal.

A forma como o poder público tem conduzido suas ações, no que se refere ao acesso ao espaço público, aos equipamentos de lazer e aos programas, projetos e ações de esporte e lazer desenvolvidos em Belém indica que, mesmo que este venha implementando, muitas vezes de forma pontual, alguns projetos em áreas periféricas da cidade, estas ações não dão conta de ampliar significativamente as possibilidades de apropriação igualitária da cidade pelos seus habitantes.

Ainda se percebe uma segregação latente imposta na própria estruturação da cidade, com uma concentração de melhor infraestrutura urbana e de equipamentos de lazer mais diversificados nos bairros centrais, enquanto nos bairros mais periféricos a realidade é de grande deficiência da maioria dos serviços públicos essenciais, refletindo as contradições de desigualdade no âmbito social, econômico, político e ambiental.

No próprio Plano Diretor de Belém, quando este se refere à Política de Esporte e Lazer, não há indicativos explícitos de que serão criados novos equipamentos públicos de lazer, como forma de descentralizar e democratizar o acesso aos mesmos e possibilitar a implantação de programas de lazer em bairros periféricos da cidade. Para Santos (2010, p. 126), o referido plano “apenas referenda ao poder público municipal que faça levantamento de dados sobre espaços de práticas de lazer, ou seja, identifique onde existem atividades de lazer na cidade para fins de cadastro desses espaços”.

## Referências

- AMARAL, C. N.; GUARIM NETO, G. Os quintais como espaços de conservação e cultivo de alimentos: um estudo na cidade de Rosário Oeste (Mato Grosso, Brasil). *Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi - Ciências Humanas*, Belém, v. 3, n. 3, p. 329-341, set./dez. 2008.
- BAHIA, M. C. *O lazer e as relações socioambientais em Belém-Pará*. 2012. 300f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.
- BAHIA, M. C. et al. Os espaços e equipamentos de lazer das cidades: o caso de Belém. In: FIGUEIREDO, S. L. *Turismo, lazer e planejamento urbano e regional*. Belém: NAEA/ANPUR, 2008. p. 59-77.
- BELÉM. *Intendência Municipal: relatório apresentado ao Conselho Municipal de Belém na sessão de 15 de nov. de 1902 pelo Exmo Sr. Intendente Antônio José de Lemos, 1987-1902*. Belém: A. A. Silva, 1902.
- BONALUME, C. R. O lazer numa proposta de desenvolvimento voltada à qualidade de vida. In: MULLER, A; DACOSTA, L. P. (Org.). *Lazer e desenvolvimento regional*. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002. p. 189-214.
- CASTRO, E. Introdução: uma incursão temática à Belém. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Belém de águas e ilhas*. Belém: CEJUP, 2006. p. 13 - 21.
- CASTRO, E.; SANTOS, M. A. Belém de água e de portos: ação do Estado e modernização na superfície. In: CASTRO, E. (org). *Belém de águas e ilhas*. Belém: CEJUP, 2006. p. 25 - 43.
- CRUZ, S. H. R; CASTRO, E.; SÁ, M. E. R. Intervenção urbanística, condição da moradia e segregação social em metrópoles amazônicas: Belém (PA) e Manaus (AM). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 15. 2011. Curitiba. *Anais...* Curitiba, 2011. Disponível em: <[http://www.sistemasmart.com.br/sbs2011/arquivos/1\\_7\\_2011\\_1\\_41\\_11.pdf](http://www.sistemasmart.com.br/sbs2011/arquivos/1_7_2011_1_41_11.pdf)>. Acesso em: 6 set. 2011.
- FIGUEIREDO, S. L. Espaços públicos nas cidades: notas sobre o ordenamento, acessibilidade e turistificação. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Turismo, lazer, planejamento urbano e regional*. Belém: NAEA, 2008. p. 79-92.
- LEFÈBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

- LIMA, P. C. et al. Diagnóstico do acesso ao esporte e lazer da população do Estado do Pará por meio das políticas públicas. In: SOARES, Á. et al. (Org.). *Diagnóstico do esporte e lazer na região norte brasileira: o existente e o necessário*. Manaus: EDUA, 2011. p. 130-165.
- MEIRA FILHO, A. *Evolução histórica de Belém do Grão-Pará: fundação e história*. 1. ed. Belém: Grafisa, 1976. v. 1.
- MORENO, J. *O futuro das cidades*. São Paulo: SENAC, 2002.
- MUMFORD, L. *A cidade na história: suas origens, suas transformações, suas perspectivas*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1965. v. 1 e 2.
- PENTEADO, A. R. *Belém do Pará: estudo de geografia urbana*. Belém: UFPA, 1968. (Coleção Amazônica. Série José Veríssimo, v. 1)
- ROCQUE, C. *Antônio Lemos e sua época: história política do Pará*. Belém: Cejup, 1996.
- RODRIGUES, A. B. Lazer e espaço na cidade pós-industrial. *Licere*, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 149-164, 2002.
- ROLNIK, R. O lazer humaniza o espaço urbano. In: \_\_\_\_\_. *Lazer numa sociedade globalizada: leisure in a globalized society*. São Paulo: SESC; WLRA, 2000. p. 179 -184.
- SANTINI, R. C. G. *Dimensões do lazer e da recreação: questões espaciais, sociais e psicológicas*. São Paulo: Angelotti, 1993. 101 p.
- SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2009.
- SARGES, M. N. *Belém: riquezas produzindo a Belle-Époque (1870-1912)*. 3. ed. Belém: Paka-Tatu, 2010. 212 p.
- SERPA, A. *O espaço público na cidade contemporânea*. São Paulo: Contexto, 2009.
- SOUSA, R. P.; COSTA, R. G. C. P. da. *Sonhos e ilusões: um estudo sobre a formação de quintais em uma ocupação urbana no município de Belém-PA*. Belém, 2006. Disponível em: <[http://www.agriculturasamazonicas.ufpa.br/PDF%27S/textos\\_do\\_neaf/TextoN016\\_ormacao\\_de\\_quintais\\_em\\_uma\\_ocupacao\\_urbana.pdf#2](http://www.agriculturasamazonicas.ufpa.br/PDF%27S/textos_do_neaf/TextoN016_ormacao_de_quintais_em_uma_ocupacao_urbana.pdf#2)>. Acesso em: 7 abr. 2012.
- SOUZA, M. L. de. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- TOCANTINS, L. *Santa Maria de Belém do Grão Pará: instantes e evocações da cidade*. 3. ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.
- TRINDADE JUNIOR, S. C. C. Cidades na floresta: os “grandes objetos” como expressões do meio técnico-científico informacional no espaço amazônico. *Revista do IEB*, São Paulo, n. 50, p. 113-137, mar./set. 2010.
- \_\_\_\_\_. *A cidade dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana*. 1998. 408f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.
- TRINDADE JUNIOR, S. C. C.; AMARAL, M. D. B.; SANTOS, E. R. C. Estado, políticas urbanas e gestão do espaço na orla fluvial de Belém. In: CASTRO, E. (Org.). *Belém de águas e ilhas*. Belém: CEJUP, 2006. p. 59-84.

# Gestão da informação no sistema de bibliotecas da Universidade Federal do Pará: uma visão baseada nas competências profissionais

Ana da Silva Santos<sup>1</sup>  
Ligia T. L. Simonian<sup>2</sup>

## Introdução

Neste texto, apresenta-se uma síntese da pesquisa sobre Competência Informacional em Gestão de Bibliotecas na Universidade Federal do Pará (UFPA). Em verdade, essa se constitui na dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Planejamento Regional (PLADES), do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), dessa Universidade (NAEA/UFPA)<sup>3</sup>. Então, inicialmente buscou-se trabalhar com as competências que são requeridas aos bibliotecários que gerenciam as bibliotecas do Sistema de Bibliotecas da UFPA (SIBI/UFPA).

Também e por meio de seus discursos, procurou-se identificar se a instituição investe em programas de treinamento para a formação desses gestores; ainda, tentou-se verificar quais são as estratégias desenvolvidas para a obtenção dessas competências. Complementarmente, tratou-se de conhecer por meio de suas histórias de vida, como a Biblioteconomia contribuiu na realização pessoal e profissional desses indivíduos.

A problemática tem a sua pertinência, face ao cenário de inserção das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) atuais, presentes no cotidiano dos bibliotecários. Aliás, isso os leva a adotar modos novos de gerenciamento e administração da informação, com a finalidade de melhorar os serviços e produtos oferecidos pela biblioteca. A avaliação das competências baseou-se nos padrões estabelecidos pela Association of College and Research Libraries (ACRL). Isso para identificar quais competências informacionais os bibliotecários possuem ou precisam desenvolver.

O desenvolvimento tecnológico e o processo de globalização trouxeram mudanças significativas no ambiente social e econômico, afetando também a produção de bens e serviços, alterando as relações de trabalho e as práticas de gestão. Esse cenário ensejou o surgimento de atividades profissionais novas, campos novos de trabalho, emprego e ocupações, modificou processos educacionais e profissões já estabelecidas, fez surgir outras e desaparecer algumas (ARAGÓN, 1997). Com o advento das ferramentas oriundas das TIC, os trabalhadores viram-se impelidos a adaptar-se ao mercado de trabalho, marcado pela competição e inovação.

---

1. Bibliotecária da Universidade Federal do Pará, é mestre em Planejamento do Desenvolvimento do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido na NAEA/UFPA.

2. Profa. Dra. do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA/UFPA

3. Esta dissertação é de autoria da primeira autora que teve a segunda como orientadora.

Esse quadro exige profissionais com habilidades, qualificações e formação especializada ao desempenho das atividades, às quais se habilitam. Competência é uma exigência que vem substituindo a qualificação (TREFF; GONÇALVES, 2008). Se antes os treinos e a experiência cotidiana qualificavam o indivíduo para uma ocupação e eram suficientes, hoje o mercado de trabalho requer profissionais qualificados e dispostos a aprender continuamente.

Santos e Tolfo (2006, p. 69) observam que, “[...] a competitividade muda de configuração com a substituição da sociedade industrial pela sociedade da informação”. Esse ambiente de mudanças fez com que as organizações invistam em atualização constante de seus quadros funcionais. A competitividade define a sobrevivência das organizações em um cenário onde a informação representa um patrimônio cada vez mais valioso e, nesse sentido, necessita de pessoal especializado para gerenciá-la.

Bibliotecários, museólogos e arquivistas estão entre as profissões afetadas por essa configuração de mercado. Sousa e Fujino (2009, p. 1787) afirmam que os bibliotecários “[...] mudam da condição de um profissional organizador e armazenador da informação para a condição de um profissional criativo, capaz de gerir e compreender as necessidades informacionais de seu público, agregando valor às informações”. Essa realidade os leva a ajustar-se a outra baseada nos paradigmas da sociedade da informação e do conhecimento, tornando-os essenciais na difusão do saber técnico-científico e da informação.

Diante das tecnologias novas, o bibliotecário tem suas frentes de trabalho ampliadas devido à realidade das bibliotecas digitais, centros de memória e outros ambientes que surgem das tecnologias. A publicação da lei, que determina a universalização das bibliotecas nas Instituições de Ensino até 2020 (BRASIL, 2010), amplia o campo de trabalho a este profissional. Essa perspectiva tem modificado o perfil do bibliotecário, desde a formação, uma vez que isso tudo pressupõe o domínio de saberes referentes ao tratamento e à organização da informação. O mesmo pode ser dito quanto às qualificações para uso de fontes de informação, visto que qualquer que seja o suporte e o meio em que elas se apresentam implicará em competência informacional.

As TIC ampliaram a explosão informacional e disponibilizaram ferramentas novas de acesso e utilização de um número ilimitado de informações. Essa realidade confere ao papel das bibliotecas e dos bibliotecários outra dimensão, que vai muito além da ideia tradicional de “guardiães do conhecimento”. Com a chegada de ambientes virtuais, tornam-se elementos fundamentais na difusão da informação e na construção do conhecimento.

Por definição, as bibliotecas são organismos ou parte de uma organização cujo objetivo principal é organizar coleções, atualizá-las e facilitar, via pessoal especializado, o acesso a documentos que respondam às necessidades dos usuários, nos aspectos da informação, educação e lazer (UNESCO, 2010). Entretanto, as bibliotecas não se limitam apenas às atividades de adquirir, reunir, organizar, tratar, armazenar e conservar os dados bibliográficos, mas também de comunicar, difundir e estabe-

lecer serviços aos usuários, para que estes se beneficiem das fontes bibliográficas. Esses objetivos não se realizam por si só, daí a importância do profissional bibliotecário, na organização e gerenciamento dessas atividades.

As bibliotecas do SIBI/UFPA precisam estar preparadas para cumprir, a contento, a missão para a qual elas foram criadas, qual seja: dar suporte ao ensino, pesquisa e extensão. Nesse sentido, é necessário adequá-las à realidade das TIC e, desse modo, explorar os recursos que as tecnologias podem proporcionar, em função da missão. Não basta apenas informatizar o acervo, mas destacar as vantagens que a comunidade acadêmica pode usufruir, em função da adoção dessas TIC, que incluem, entre outras, a facilidade e rapidez no acesso, suportes variados, modos novos de busca, enfim, um processo mais dinâmico de acesso às informações, agora em rede.

O *locus* da pesquisa foi o SIBI/UFPA em todas suas unidades da capital e do interior. Os indivíduos pesquisados são todos bibliotecários, que exercem a função de diretor de biblioteca e, dada a amplitude do SIBI, representam 50% do contingente de bibliotecários da UFPA. Os níveis diferentes de desenvolvimento de cada unidade fazem crer que não há um programa de capacitação que vise o desenvolvimento das habilidades e competências e, que prepare esses gestores para que desempenhem com sucesso suas atividades.

Alicerçou-se a pesquisa em procedimentos conjugando abordagens quantitativas e qualitativas, conduzidos, primeiramente, por um estudo exploratório, utilizando um questionário com perguntas dirigidas a esses profissionais: bibliotecários e gestores (BARDAN, 1977; THOMPSON, 1992). Foram ouvidos cinco desses bibliotecários, escolhidos de acordo com a representatividade e o estágio de desenvolvimento dessas bibliotecas, utilizando nesse momento a metodologia da “história de vida”.

Os dados obtidos e sua análise permitiram conhecer quem são esses bibliotecários gestores; precisamente, as competências que assumem possuir, seu perfil, suas dificuldades mais recorrentes, as funções e trabalhos que desenvolvem; também, os recursos ou práticas que utilizam para se capacitarem e se manterem atualizados no exercício do cargo e da profissão.

## **Competência informacional: princípios e finalidades**

O entendimento das competências informacionais, requeridas aos bibliotecários que dirigem as bibliotecas do SIBI/UFPA, exige a identificação do perfil desses profissionais, na atualidade. Ainda, passa pela compreensão das bases do sistema capitalista, sua respectiva evolução e das transformações causadas sobre o mundo do trabalho. O fundamento teórico da pesquisa envolve as categorias que serviram de base para este capítulo: competência informacional, biblioteca universitária, gestão de bibliotecas e profissional bibliotecário, com um aporte centrado na sociologia do trabalho.

Nos termos de Castells (1999), o desenvolvimento tecnológico implicou mudanças no perfil profissional, de uma variedade de profissões. Nesse sentido, há

autores que abordam a questão do perfil do profissional da informação, em relação ao mercado de trabalho (CAMPELLO, 2003; LE CODIAC, 2004; VALENTIM, 2000). Seus estudos enfatizam a necessidade dos profissionais acompanharem as mudanças que ocorrem no âmbito de sua área de atuação.

A abordagem das transformações, trazidas pelas TIC no mercado de trabalho do bibliotecário, baseia-se nos princípios da sociologia do trabalho. Enquanto profissão de cunho cultural, a biblioteconomia vivencia uma tendência atual, na qual se intensifica a exigência de trabalho qualificado. Esse é um desafio que perpassa pela inovação, pela incorporação de práticas profissionais novas e de adoção de processos novos de trabalho.

A compreensão desta temática fundamentou-se nos pressupostos de Weber (2004), para tratar da profissão como vocação. Utilizou-se a teoria de campo e *habitus* de Bourdieu (1974), para relacioná-las com a competência informacional e a informação. Este trabalho baseou-se, ainda, nos estudos de Antunes e Alves (2004), que enfocam as transformações no mundo do trabalho, decorrentes da globalização, do capital e das inovações tecnológicas.

Na sociedade da informação cresce a demanda por profissionais capacitados, dispostos ao longo da vida laboral. Em se tratando do bibliotecário, isso é imprescindível para um exercício profissional efetivo. Lidar com a quantidade de informação, que é gerada cotidianamente, requer conhecimento, habilidades e competência informacional e profissional, para atender às demandas que lhes são solicitadas.

A informação é relevante nos aspectos da competitividade, tendo em vista que no cenário atual, as TIC são essenciais, pois possibilitam organização, produtividade e qualidades maiores na preparação de serviços e de produtos diferenciados. Starec (2002) afirma que, “[...] informação e conhecimento são doravante as principais fontes de riqueza [...]”, enquanto Moresi (2000, p. 14) conceitua informação como sendo “[...] estruturas significantes com a competência de gerar conhecimento no indivíduo ou em sua organização”. Sob essa ótica, a informação pode ser considerada, também, como um agente capaz de modificar a consciência do ser humano e de seu grupo social.

A sociedade da informação exige, sobretudo, competência, pensamento crítico, flexibilidade e capacidade de as pessoas se adaptarem às mudanças. O alcance desse objetivo perpassa por um fator essencial: o conhecimento. A diversidade e a importância do uso do termo, competência informacional, requerem um estudo sobre políticas de formação da competência informacional, nas universidades, para se entender o papel das bibliotecas universitárias, na comunidade acadêmica.

O termo competência informacional já está consolidado em muitos países da Europa e das Américas, mas no Brasil ainda não é um conceito fechado. Como precursor dessa temática, McClelland (1973) afirma que, competência é uma característica subjacente a uma pessoa e é, casualmente, relacionada com desempenho superior na realização de uma tarefa ou em determinada situação. Há autores (LE

BOTERF, 1999; DUTRA, 2001; DUDIZIAK, 2009; ZARIFIAN, 2008, 2003) com abordagens comuns, versando sobre as competências individuais. Porém, outros, como Fleury e Fleury (2001), Hamel e Prahalhada (1995) que enfatizam em suas obras as competências coletivas.

A competência informacional vem para preencher as necessidades ocasionadas pelo excesso de informação da sociedade atual, a qual requer que as pessoas saibam lidar com o universo informacional e com seus processos, de maneira eficiente. Isso é uma exigência que corrobora no aprender a aprender e no aprendizado, ao longo da vida. A depender de sua aplicabilidade, esse conceito pode ser usado de modo particularizado, como competência individual, organizacional, informacional e profissional, dentre outras. Nesse capítulo, o enfoque principal são as competências informacionais, particularmente aquelas que são necessárias ao gestor de bibliotecas.

Nos termos de Zarifian (2003, p. 137), competência é “[...] a tomada de iniciativa e o assumir de responsabilidade do indivíduo sobre problemas e eventos que ele enfrenta em situações profissionais”. Este autor cita três características fundamentais, na definição de competência: responsabilidade – conhecer sua responsabilidade e habilidade para o trabalho; articular pessoas – demonstrar capacidade de mobilizar pessoas em torno de uma situação; e, compartilhar – repartir ideias, buscando a resolução de problemas. Desse modo, competência vai além dos conhecimentos teóricos e empíricos que o indivíduo possui. Ela é o resultado de sua instrução escolar, em qualquer grau, sua história de vida e sua *expertise* profissional.

Competência informacional é entendida, então, como a reunião das competências individuais, aplicadas na prática do trabalho com informação. Revela-se pela *expertise* no domínio das TIC, do ciclo informacional (MIRANDA, 2004) e no ambiente onde efetivamente esse ciclo ocorre. Nessa direção, pode ser considerada como um requisito para o perfil do profissional da informação, particularmente para o bibliotecário, o qual é privilegiado neste capítulo.

Segundo a ACRL (AMERICAN..., 2000, p. 2),<sup>4</sup> um indivíduo é competente em informação quando é capaz de: determinar a extensão da informação necessária; acessar a informação necessária efetiva e eficientemente; avaliar a informação e suas fontes criticamente; incorporar informação selecionada em uma base de conhecimento; usar efetivamente a informação para cumprir um propósito específico; compreender os temas econômicos, legais e sociais que rodeiam o uso da informação e acessá-la, além de usá-la crítica e legalmente. Ainda, a competência informacional considera tanto os processos de busca da informação para a construção do conhecimento, as habilidades em tecnologia da informação, quanto o aprendizado autônomo, contínuo.

A informação é a essência do trabalho dos bibliotecários. De acordo com os conceitos de competência, o desenho de um perfil para tal profissional envolve, além de uma formação acadêmica adequada, competências específicas relativas ao trabalho

---

4. Tradução de Ana da S. Santos.

informativa. Esses requisitos oferecem aos usuários os recursos disponíveis para que suas necessidades de informação sejam atendidas. Essa prática pode beneficiar tanto o profissional bibliotecário, que amplia seus conhecimentos ao utilizar informações e recursos da biblioteca, quanto os usuários que podem tornar-se autossuficientes na utilização dos recursos e ferramentas informacionais disponíveis.

Enfim, o mapeamento das competências informacionais dos bibliotecários objetiva verificar quais são as necessidades que abrangem a sua prática e confrontar com o que realmente é executado, por este profissional. Com isso, busca-se compreender como se dá sua atuação. Também, se pretende saber se essa atuação corresponde ao perfil definido pelas instituições acadêmicas.

## **A biblioteca universitária em tempo de mudanças**

A biblioteca universitária é considerada uma organização e por estar inserida em ambiente fundamentalmente assentado no tripé ensino, pesquisa e extensão, produz serviços, com o objetivo de alcançar essas finalidades. Esse ambiente caracteriza-se por uma interação dinâmica entre as necessidades informacionais da comunidade que a cerca e os objetivos da biblioteca e, conseqüentemente, pelo modo de administrá-la. Na atualidade, esse cenário requer habilidades dos profissionais que nela atuam, além de conhecimentos, atitudes e competências específicas para que possam desempenhar suas atividades com eficiência e eficácia.

A função principal da Biblioteca Universitária (BU) e dos bibliotecários que nela trabalham é a de atender as demandas informacionais da comunidade acadêmica: docentes, discentes, pesquisadores, servidores técnico-administrativos e comunidade em geral. A atuação do bibliotecário do SIB/UFPA investido no cargo de gestor é, particularmente, marcada pela acumulação de funções e de responsabilidades. Verificou-se que a busca pelo aprendizado, ao longo da vida, fica por conta desse profissional.

Por sua estrutura, a BU exerce um papel importante na formação acadêmica em nível do ensino de graduação, pós-graduação e na pesquisa. A biblioteca universitária proporciona o suporte necessário para que as instituições de nível superior alcancem os objetivos assentados no tripé ensino, pesquisa e extensão. Isso ocorre por meio dos produtos e serviços que oferece aos seus usuários. Esses têm que estar centrados nas funções e atividades da IES, subsidiando ações, buscando parcerias e integrando aos objetivos institucionais.

Miranda (2004) afirma que o bibliotecário das BU tem um importante papel no desempenho das atividades da universidade. Dessa maneira, além das atividades tradicionais atribuídas aos bibliotecários, desde sua atuação como mediador entre a informação e o usuário, acrescenta-se a exigência da prática de gerenciamento da informação e de domínio das TIC. Isso, para consolidar sua capacidade profissional.

Se, por um lado, o uso das TIC favorece o crescimento e o desenvolvimento das sociedades, por outro lado aprofunda ainda mais as desigualdades sociais. Essa

situação ocorre devido à falta de acesso e de conhecimento para o manuseio das novas ferramentas. Evidencia-se, assim, o surgimento de uma categoria crescente de excluídos: os excluídos digitais.

Sem cultura informacional não existe sociedade da informação e, ter um nível de informação, de bom para excelente, é essencial ao pleno exercício da cidadania. A questão da inclusão social da população, nessa sociedade, não se restringe a ter acesso a equipamentos, redes, telecentros e infocentros. Perpassa, sobretudo, pelo combate ao analfabetismo educacional, pela alfabetização em informação<sup>5</sup> e pelo acesso à cultura em geral, quer seja a outros conhecimentos, práticas e bens culturais. Aliás, conforme se depreende de Simonian (2005), só assim se poderá pensar em cultura como um substrato importante para a sustentabilidade.

Apesar das dificuldades, as universidades são, por excelência, o espaço de construção do conhecimento, o espaço de consciência das comunidades e, sobretudo, de argumentação científica. Nesse contexto, as bibliotecas contribuem para o cumprimento da missão da universidade, assumindo sua função social, ajudando no desenvolvimento da cidadania, dando subsídios para a pesquisa, o ensino e a extensão. A biblioteca se configura como o espaço facilitador de construção e de democratização do conhecimento, possibilitando a formação de leitores capazes de exercer sua cidadania.

As bibliotecas são elementos constituintes e obrigatórios na infraestrutura das IES, portanto precisam ser prioridade no estabelecimento das políticas institucionais, para que possam servir melhor a comunidade universitária. Se a função das bibliotecas das IES é subsidiar as atividades de ensino, pesquisa ou extensão, então os recursos informacionais, serviços e atividades das instituições também são priorizados. Assegurar o desenvolvimento dessas atividades de maneira eficaz requer processos de gestão de informação, tecnologia e conhecimento.

Pelo papel que desempenha, a biblioteca necessita de recursos para viabilizar seus serviços, ampliar e atualizar o acervo, adquirir equipamentos e mobiliário específicos. Entretanto, não é isso que se verifica. Esse problema não é particular das bibliotecas universitárias federais, mas do ensino superior público, penalizado com a contenção de recursos financeiros para a educação.

A UFPA é uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), criada pela Lei nº. 3.191, de 02 de julho de 1957 (UNIVERSIDADE..., 2010). Ela reunia, em seu início, as faculdades isoladas que existiam naquela época, em Belém: Medicina, Direito, Farmácia, Engenharia, Odontologia, Filosofia, Ciências e Letras e Ciências Econômicas, Contábeis e Atuariais. Desde então, vem se reestruturando para atuar na promoção do desenvolvimento regional, aprimorando as atividades fins da Instituição.

---

5. O conceito de alfabetização em informação está relacionado às TIC. Rezende (2005) conceitua o termo como sendo o conjunto de aptidões necessárias para se localizar, explorar e utilizar a informação de forma eficaz e para diversas finalidades. Trata-se de uma “habilidade genérica” de importância enorme, que permite a tomada de decisões e a solução de problemas de modo eficaz (BRUCE, 2003).

É uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Ensino Superior (SESU), e seu princípio fundamental é a integração da pesquisa, ensino e extensão. Conforme o Regimento (UNIVERSIDADE..., 2010, p. 24) atual, sua missão é: “Gerar, difundir e aplicar o conhecimento nos diversos campos do saber, visando à melhoria da qualidade de vida do ser humano em geral, e em particular do amazônida [...]”.

Na era da informação, a UFPA assume um papel relevante na Amazônia, visto ser a instituição maior, em número de alunos no ensino de graduação, e em ter um elenco consolidado de ensino pós-graduado. É, também, geradora de conhecimentos via projetos de pesquisa e de extensão, além de destacar-se por estar presente em locais estratégicos, dentro do estado do Pará. Isso se concretizou com o programa de interiorização da UFPA, criado em 1986, cujo objetivo é intensificar as ações universitárias de ensino, pesquisa e extensão no interior do estado do Pará, oportunizando a democratização e o acesso ao ensino superior.

A partir de 2004, com a criação do modelo de Universidade Multicampi, referendado no Estatuto de 2006 (UNIVERSIDADE..., 2009), a UFPA se estruturou em 11 *campi*, instalados em 11 municípios do Pará, sendo um na capital, Belém, e os demais em Abaetetuba, Altamira, Bragança, Breves, Cametá, Capanema, Castanhal, Marabá (I e II), Soure e Tucuruí<sup>6</sup>. Cada *campus*, ressalvadas as particularidades, é um centro de formação e difusão do conhecimento, cuja meta é a integração e o desenvolvimento sustentável da região.

A criação da Universidade Multicampi consolida o compromisso da UFPA com o desenvolvimento local e regional. Isso possibilita a formação de profissionais capacitados para atuarem na sociedade. Com isso, a universidade ampliou a área de atuação da Biblioteca Central, haja vista que cada *campus* precisa do apoio das bibliotecas e de bibliotecários, para gerir essas unidades.

Para cumprir suas funções – ensino, pesquisa e extensão – a universidade necessita de equipamentos diversos e, de modo especial em sua atividade de ensino, requer o suporte de bibliotecas para subsidiar as necessidades de informação do corpo docente e discente, dos técnicos administrativos e de toda a comunidade acadêmica, que recorre à Instituição. Assim, as bibliotecas da UFPA são instrumentos importantes dos quais a universidade dispõe para concretizar suas finalidades. Nelas localiza-se uma quantidade e variedade maior de material, com as informações essenciais ao desenvolvimento das funções indissociáveis das IES, disponibilizando aos usuários o conhecimento já construído e possibilitando outros novos, ao auxiliar o desenvolvimento das pesquisas.

A biblioteca da UFPA tem procurado ajustar-se aos paradigmas decorrentes do desenvolvimento científico e tecnológico. Por sua vez, isso impôs mudanças tanto

---

6. Até 2009, o município de Santarém era um dos *campi* da UFPA. Com a implantação efetiva da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), instituída pela Lei nº. 12085, de 05 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009), o campus foi absorvido pela recém universidade. Essa é a razão do município não ter sido incluído na pesquisa que subsidia este texto.

nos modos de acesso à informação, exigindo maior rapidez e confiabilidade, quanto na forma de gerenciamento das unidades de informação. Para tanto, tem trabalhado na construção de uma infraestrutura que auxilie sua inserção nessas mudanças.

## **Formação profissional e a gestão das bibliotecas do SIBI/UFPA**

A identificação das competências informacionais dos bibliotecários objetiva verificar quais são as necessidades que abrangem a sua prática, assim como confrontar com o que realmente é executado por este profissional. Com isso, buscou-se compreender como se dá sua atuação, além de saber se essa atuação corresponde ao perfil definido pelas instituições acadêmicas.

Por certo, a formação acadêmica e atuação profissional são componentes básicos que marcam o desenvolvimento do profissional bibliotecário. Esses componentes implicam nas competências e habilidades. Para além das competências aprendidas na formação acadêmica, estão as habilidades profissionais expressas nas atitudes, no trabalho cotidiano, adquiridas via conhecimento tácito<sup>7</sup>.

O entendimento da competência e do perfil do profissional bibliotecário, quais são suas funções novas e qual é seu caráter social, perpassam pelo conhecimento da sua formação. As Diretrizes curriculares para os cursos de Biblioteconomia expressas no Parecer CNE/CES nº. 492, de 3 de abril de 2001 (BRASIL, 2001) e referendadas pela Resolução CNE/CES nº. 19, de 13 de março de 2002 (BRASIL, 2002) determinam as competências e habilidades a serem observadas na formação do bibliotecário. Nessas diretrizes, o MEC chama atenção para o caráter humanista a que se deve atentar na elaboração do conteúdo programático, da formação do bibliotecário.

Tal resolução governamental contempla o aspecto da atualização que a formação profissional do bibliotecário precisa ter. Implica, necessariamente, na reformulação curricular dos cursos de Biblioteconomia, de maneira que seus projetos pedagógicos obedeçam ao que determina esse documento. Além disso, recomenda que conteúdos como Metodologia da Pesquisa e Tecnologias em Informação podem ser desenvolvidos em outros itens curriculares, com essa finalidade.

Valentim (2004) ressalta, por exemplo, que a formação do profissional bibliotecário há de ser ampla. Isso porque o limite de sua atuação não se restringe ao espaço das bibliotecas. Na atualidade, abrange uma diversidade de ambientes, onde a informação é capital essencial, exigindo-lhe uma adaptação constante aos espaços novos de atuação profissional.

Estes conceitos sinalizam que o bibliotecário tem à frente uma trajetória profissional nova, até então eminentemente técnica, para se tornar um profissional mais completo, adaptado à realidade contemporânea e com capacidade de gerar

---

7. O conhecimento tácito (NONAKA, TAKEUCHI, 1997) é aquele disponível com pessoas e que não se encontra formalizado em meios concretos. É o conhecimento que o indivíduo adquire ao longo da vida. É a forma do conhecimento inerente a cada pessoa em particular.

conhecimentos vanguardistas. Ampliado por saberes novos, seu perfil passa a incluir o domínio das TIC e de uma língua estrangeira, pelo menos. No caso do objeto de estudo, na pesquisa realizada para subsidiar a dissertação antes referida neste capítulo, passa a conhecer as funções gerenciais e administrativas inerentes ao cargo que exerce.

A sociedade atual sofre transformações que afetam as bibliotecas universitárias e influenciam no modo de gerenciá-las. Nestes termos, é necessário saber quais são as funções do gestor e quais são as ações para aperfeiçoar o seu desempenho. Por meio do desempenho, ele pode melhorar a gerência e a realização das atividades, além de estabelecer um espaço favorável ao envolvimento e ao crescimento individual dos demais membros da equipe.

Sabe-se, então, que uma instituição não existe sem as pessoas ou capital humano. Elas são, portanto, fundamentais para as organizações. Assim, o gerenciamento das condições do ambiente de trabalho em que essas desempenham suas atividades é de competência dos gestores.

O sistema de bibliotecas da UFPA possui uma Biblioteca Central, gerenciada por uma diretora. A ela cabe a coordenação do sistema, com suas 32 bibliotecas. Ao considerar-se o tamanho do acervo, a dispersão geográfica, as limitações de ordem orçamentárias, de recursos humanos e tecnológicos, os serviços e produtos oferecidos, administrar a Biblioteca Central e as demais bibliotecas é, sem dúvida, um desafio imenso.

Para gerir uma biblioteca, pressupõe-se a preparação em administração gerencial, a fim de que os bibliotecários gestores possam desempenhar suas funções de modo condizente aos princípios organizacionais, considerando-se a biblioteca como uma organização. Dziekaniak (2008) afirma que, reconhecer a biblioteca como uma organização é fundamental para os seus gestores. Ainda conforme seu entendimento, isso irá ajudá-los no trabalho de gerenciamento.

A introdução progressiva de tecnologias novas, o desenvolvimento informacional apresentado em suportes diferenciados (impresso, eletrônico e digital), associado à responsabilidade social inerente à BU requer, de parte de seus gestores, uma atitude proativa. Nesses termos, poderão atuar com clareza e determinação, enquanto estiverem focados nos objetivos dessa Biblioteca. Assim, o conhecimento e o embasamento teórico e prático sobre gerenciamento de Bibliotecas são indispensáveis.

Conforme exposto anteriormente, entre as características requeridas do perfil desse profissional tem-se a criatividade, dinamismo e eficiência. Particularmente, no caso do sistema de bibliotecas, em estudo, essas características correspondem ao perfil desejado. Tal correspondência envolve tanto seus gestores, como os bibliotecários e os demais profissionais que integram a equipe de trabalho.

Com relação aos gerentes, é necessário que possuam qualificação apropriada e conhecimentos distintos. Dentre esses, tem-se as técnicas de gerenciamento de recursos humanos, financeiros, físicos e de planejamento organizacional. Dessa

maneira, poderão atuar com eficácia na administração das bibliotecas, visando o desenvolvimento dessas e, por conseguinte, da missão da IES.

Como posto por Silveira (2009), é de responsabilidade do bibliotecário gestor a administração das atividades exclusivas e complexas, próprias do serviço bibliotecônico. Precisamente, “[...] formação e desenvolvimento de pessoas e coleções; tratamento técnico dos documentos e de recursos de informação de modo geral; inclusão de novas tecnologias e de novas metodologias que facilitem o trabalho e acesso à informação [...]” (SILVEIRA, 2009, p. 130). Assim, o SIBI/UFPA contribui para a realização da missão da UFPA.

Deste modo, espera-se que a instituição propicie formação e qualificação adequadas aos seus servidores. E, especialmente, daqueles que estão na gerência das bibliotecas do sistema, visto que o bibliotecário gestor precisa ter conhecimentos próprios da área gerencial. Somente dessa maneira é que ele poderá aplicá-los, de modo a contribuir com a consecução e o alcance dos objetivos organizacionais.

A indagação que subsiste neste capítulo é a de saber se a UFPA investe no desenvolvimento das competências informacionais e gerenciais dos bibliotecários gestores, de modo a promover seu desenvolvimento profissional e individual. Por outro lado, identificar se esses gestores já possuem tais competências. A pesquisa documental forneceu o referencial teórico sobre a administração gerencial de bibliotecas e sobre o papel que cabe aos gestores das universidades, a fim de que o desenvolvimento das bibliotecas universitárias contribua para integrar a comunidade acadêmica à sociedade do conhecimento.

No início da pesquisa que subsidia este capítulo, o SIBI/UFPA era composto por 33 bibliotecas. Entretanto, a diretora da Biblioteca Central informou que desde janeiro de 2011, a biblioteca da Faculdade de Física, da UFPA, estava sem bibliotecário e funcionando precariamente, mas não esclareceu as razões do fato. Para o universo desta pesquisa ficaram, efetivamente, 32 bibliotecas.

Este foi o total de unidades pesquisadas. Essas unidades do SIBI estão assim distribuídas: uma Biblioteca Central (BC), que é o órgão coordenador do SIBI/UFPA, mais 31 bibliotecas (UNIVERSIDADE..., 2011). Dessas, 23 estão localizadas em Belém e nove estão distribuídas nos *campi* da instituição, nos seguintes municípios: Abaetetuba, Altamira, Bragança, Breves, Cametá, Castanhal, Marabá (Campus I e II) e Soure.

Os *campi* nos municípios de Capanema e Tucuruí possuem bibliotecas, porém sem bibliotecários. Em conversa informal, a coordenadora do SIBI/UFPA informou que seria enviada uma equipe de bibliotecários a essas localidades, para organizarem o acervo. Desse modo, elas poderiam funcionar em serviços essenciais. Mais recentemente, no primeiro semestre de 2011, criaram-se os *campi* de Salinópolis e Ananindeua, o que aumentou a demanda por mais bibliotecários.

Em se tratando da lotação dos bibliotecários, excetuando a Biblioteca Central, com 37 profissionais, só cinco unidades têm mais de um bibliotecário. Mesmo com

78 integrantes no total do quadro da UFPA, verifica-se que esse é um número insuficiente para atender as demandas atuais. Esse é um problema a ser solucionado, com relação aos *campi* de Tucuruí e Capanema, que já se encontram em atividades, e aos recém-criados *campi* de Ananindeua e Salinópolis.

## **Análise geral dos resultados**

A pesquisa ocorreu entre os meses de janeiro e março de 2011, período em que se aplicaram os questionários e realizou-se a coleta dos relatos orais. O questionário semiestruturado – que combina questões abertas e fechadas – constituiu-se no instrumento principal de coleta de dados. De acordo com Minayo (2004, p. 108), a combinação de perguntas abertas e fechadas oferece “[...] a possibilidade de discorrer o tema proposto, sem respostas ou condições pré-fixadas pelo pesquisador [...]”, além da utilização de um roteiro definido previamente.

Aplicaram-se os questionários aos 32 gestores do SIBI/UFPA, com a finalidade de identificar as competências informacionais relevantes para o desempenho como gestor de biblioteca. Estruturado em três partes, o questionário possibilitou a coleta de evidências que vieram a corroborar com as hipóteses do estudo em questão. Dos 32 questionários entregues, retornaram 28, sendo sete dos *campi* e 21 da capital, o que representa 87,5% do universo da pesquisa que envolveu 28 indivíduos. As razões apresentadas pelos bibliotecários não respondentes – dois dos *campi* e dois da capital – foram diversas.

Nas unidades da capital, aplicou-se o instrumento de coleta de forma presencial, enquanto que nos *campi*, fez-se a abordagem via correio eletrônico. Complementou-se a pesquisa em cinco dessas bibliotecas, sendo duas do interior e três de Belém, quando se incluiu uma entrevista do tipo história de vida, com a finalidade de identificar quais foram os impactos das TIC nas trajetórias de vida profissional e pessoal desses bibliotecários. Esses depoimentos obedeceram ao roteiro elaborado previamente, foram registrados em mídia eletrônica e depois transcritos para a análise devida.

A tipologia das bibliotecas é bem variada. Em Belém predominam as bibliotecas de pós-graduação, seguidas das que são, ao mesmo tempo, de graduação e de pós-graduação. Há uma Biblioteca Central, de caráter multidisciplinar, que atende a todos os públicos e programas, e uma Biblioteca Escolar, localizada na Escola de Aplicação da UFPA. Essa se destina aos alunos do ensino básico ao médio. Nos *campi*, as bibliotecas estão distribuídas entre pós-graduação e graduação, sendo que em três deles possuem cursos de pós-graduação.

Quanto à informatização, observou-se que a maioria das unidades já está com o *software* implantado e alimentando a base de dados. Ainda que a distância geográfica e as dificuldades de acesso remoto possam representar um obstáculo à informatização, chama atenção o desempenho das bibliotecas dos *campi*. Das sete integrantes da pesquisa, três delas (42 %) estão completamente informatizadas,

outras três estão acima de 50%, o que representa um desempenho expressivo ante as dificuldades estruturais.

Em Belém, apenas três bibliotecas encontram-se completamente informatizadas e operando com os serviços automatizados de circulação. Surpreende o fato de já se terem passados 10 anos do início do processo de informatização e que os resultados ainda não estejam integralizados. Uma justificativa provável é a carência do elemento humano, pois na maioria dessas bibliotecas encontra-se apenas um bibliotecário.

Em relação ao gênero, as mulheres ainda são a maioria, mas a presença masculina já pode ser percebida. A faixa etária dominante é de 50 anos. Se por um lado indica experiência acumulada, por outro a perspectiva de aposentadoria é um fato visto com preocupação, pela coordenadoria do SIBI.

Dos bibliotecários gestores, apenas um permanece só com a graduação. Os demais têm, pelo menos, uma especialização. Um tem mestrado e, uma parcela expressou o desejo de, também, cursar o mestrado. Percebeu-se, ainda, que o domínio e o aprendizado de uma língua estrangeira não constam entre as prioridades de educação continuada, desses profissionais.

Quase todos os entrevistados revelaram ter trazido alguma experiência de gestão, ao ingressarem na UFPA ou ao assumirem a função de gestor. Há que se destacar o fator idade, conjugado com o de tempo de serviço, haja vista que a maioria tem mais de 25 anos de trabalho. Em relação à preparação para o exercício da gestão, as respostas indicam que nada foi ofertado, nesse sentido. A preparação se dá em relação às técnicas aplicadas ao *software* e não quanto ao modo de gerenciamento.

Mesmo sem o estabelecimento de um programa de atualização, por parte do SIBI/UFPA, o bibliotecário a busca via cursos ofertados pelo Centro de Capacitação da UFPA. Nessa direção, participa de conferências, congressos e demais eventos que lhes possibilitem qualquer tipo de atualização. Porém, faltam oportunidades maiores para que esses profissionais possam desenvolver suas habilidades e, desse modo, contribuir efetivamente com a missão da Instituição.

Os depoimentos revelaram que ser bibliotecário não foi apenas uma oportunidade casual. Os entrevistados demonstram ter muito orgulho da profissão que abraçaram, pois ela denotou uma vocação verdadeira. Isso lhes proporciona um sentimento de felicidade pelas realizações conquistadas, corroborando as afirmativas de Weber (1979), de que as pessoas são mais felizes quando exercem uma profissão para a qual se sentem vocacionadas.

## Conclusão

Longe de parecer uma ameaça, a tecnologia pode representar uma oportunidade de ampliação do mercado e da área de atuação de trabalho, dos profissionais da informação. Afinal, na biblioteca a informação precisa ser tratada do ponto de vista técnico, função que cabe ao bibliotecário, bem como o gerenciamento respectivo. Propor-se a trabalhar continuamente em uma especialização profissional é um meio de esse trabalhador alcançar êxito no exercício de suas funções.

Os resultados da pesquisa apontam deficiências no desenvolvimento das competências requeridas aos gestores, o que compromete o desempenho das atividades e dos objetivos, na maioria das unidades de informação. Isso demonstra que ainda há muito a se fazer, para que as competências informacionais, de acordo com os princípios da ACRL (AMERICAN..., 2000), sejam alcançadas. Investir em ações prioritárias de formação e de educação continuada parece ser uma estratégia adequada e necessária a ser adotada pela gestão do SIBI/UFPA, com isso visando a superação dessas deficiências.

A competência informacional para gestores tem um caráter multidisciplinar e pode ser aplicada a todas as áreas do conhecimento. Para gerir uma unidade de informação em uma faculdade ou em uma organização, uma indústria, enfim, em qualquer área de atuação, é imprescindível que esses profissionais tenham conhecimentos e habilidades. Isso, para que eles saibam como acessar, analisar, avaliar, utilizar e, assim, tirar proveito do uso das informações. Incentivar o desenvolvimento de habilidades e conhecimentos aos gestores, alvo da pesquisa realizada, representa um diferencial na construção de um sistema de biblioteca forte e integrado na sociedade atual da informação.

As narrativas da construção profissional, dos bibliotecários pesquisados, revelam uma identificação total com a profissão que abraçaram. Em suas falas, é visível uma satisfação enorme pela conquista pessoal. No entanto, também se ressentem de uma estrutura organizacional adequada, de incentivos à qualificação e, em especial, de reconhecimento pelo esforço que fizeram e ainda fazem, para manter a biblioteca integrada à realidade atual.

Neste ponto, é preciso reconhecer que competência informacional não se refere apenas aos conhecimentos e ao domínio no uso das TIC. Envolve, sobretudo, a capacidade de saber utilizar as fontes de informação, em benefício da comunidade acadêmica. Todavia, pressupõe uma discussão sobre cultura e sustentabilidade em sentido bem mais amplo.

## Referências

AMERICAN LIBRARY ASSOCIATION (ALA). *Information literacy competency standards for higher education*. Chicago: Association of College and Research Libraries, 2000. 16 p. Disponível em: <<http://www.acrl.org/ala/mgrps/divs/acrl/standards.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2010.

ANTUNES, R.; ALVES, G. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. *Educ. Socio*, Campinas, v. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 9 jan. 2011.

ARAGÓN, L. E. Educação superior e desenvolvimento: o caso do projeto PROMESUP/Brasil. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Educação, ciência e tecnologia: bases para o desenvolvimento sustentável da Amazônia*. Belém: Associação de Universidades Amazônicas, 1997. p. 369-380. (Série Cooperação Amazônica, 19)

- BARDAN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1974.
- BRASIL. Ministério da Educação. Parecer CNE/CES nº. 492 de 03 de abril de 2001. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 9 jul. 2001. Disponível em: < www.mec.gov.br/semtec/educprof>. Acesso em: 18 jun. 2010.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional da Educação. Resolução CNE/CES nº. 19, de 13 mar. 2002. Estabelece as Diretrizes Curriculares para os cursos de Biblioteconomia. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 9 abr. 2002. Disponível em: < www.mec.gov.br/semtec/educprof>. Acesso em: 18 jun. 2010.
- \_\_\_\_\_. Lei nº. 12.085, de 05 de novembro de 2009. Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA, por desmembramento da Universidade Federal do Pará - UFPA e da Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 06 nov. 2001.
- BRUCE, C. S. Las siete caras de la alfabetización en información en la enseñanza superior. *Anales de Documentación*, Universidad de Murcia, Murcia, ES. n. 6, p. 289-294. 2003.
- CAMPELLO, B. O movimento da competência informacional: uma perspectiva para o letramento informacional. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 32, n. 3, p. 28-37 set./dez. 2003.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.1).
- DUTRA, J. Gestão de pessoas com base em competências. In: DUTRA, J. (Org.) *Gestão por competências*. São Paulo: Ed. Gente, 2001. p. 25-44.
- DZIEKANIAK, C. V. Sistema de Gestão para biblioteca universitária (SGBU): teoria e aplicação. *Biblios*, n. 31 p. 1-28, abr./jun. 2008.
- FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. *Estratégias empresariais e formação de competências: um quebra-cabeça caleidoscópico da indústria brasileira*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- HAMEL, G.; PRAHALAD, C. K. *Competindo pelo futuro*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- LE BOTERF, G. *Compétence et Navigation Professionnelle*. Paris: Les Editions d'Organisation, 1999.
- LE CODIAC, Y.-F. *A ciência da informação*. 2. ed. rev. atual. Brasília: Briquet de Lemos, 2004.
- MCCLELLAND, D. Testing for Competence Rather Than for Intelligence. *American Psychologist*, January, 1973.
- MINAYO, M. C. de S. *O desafio: conhecimento; pesquisa qualitativa em saúde*. 8. ed. São Paulo: HUCITEC-BRASCO, 2004.
- MIRANDA, S. V. Identificando competências informacionais. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 33, n. 12, p. 112-122, ago. 2004.
- MORESI, E. A. D. Delineando o valor do sistema de informação de uma organização. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 29, n. 1, p. 14-24, jan./abr. 2000.

- NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. *Criação de conhecimento na empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- REZENDE, L. V. R. *O processo de alfabetização em informação inserido em projetos de inclusão digital: uma análise crítica*. 2005. Dissertação (Mestrado) - CID, UnB, Brasília, 2005.
- SANTOS, A. S.; TOLFO, S. Competências demandadas dos bibliotecários frente às novas tecnologias de informação em bibliotecas universitárias. *Enc. Bibli: Rev. Eletr. Biblioteconomia. Ci. Inf.*, Florianópolis, n. 21, p. 69-84, 1º sem. 2006. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/147/14702106.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2011.
- SILVEIRA, J. G. da. Gestão de recursos humanos em bibliotecas universitárias: reflexões. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 38, n. 2, p. 126-141, maio/ago. 2009.
- SIMONIAN, L. T. L. A agonia do Pássaro Arara e os limites das políticas públicas acerca da cultura popular santarena. *Boletim do MPEG*, série Ciências Humanas, Belém, v. 1, n. 1, p. 171-193, 2005.
- SOUSA, M. M. de; FUJINO, A. A biblioteca universitária como um ambiente de aprendizagem no ensino superior: desafios e perspectivas. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 10, 2009. João Pessoa. *Anais...* João Pessoa: UFPB, 2009. v. 1, p. 1-16.
- STAREC, C. Informação e Universidade: os pecados informacionais e barreiras na comunicação da informação para a tomada de decisão na universidade. *DataGrama-Zero - Revista de Ciência da Informação*, v. 3, n. 4, p. 3-18, ago. 2002.
- THOMPSON, P. *A voz do passado: história oral*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1992.
- TREFF, M. A.; GONÇALVES, L. C. A era do conhecimento e os impactos na qualificação profissional e gestão por competências. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO: Responsabilidade socioambiental das organizações brasileiras. 4. 2008. *Anais...* Niterói, 2008. p. 1-19.
- UNESCO. *Ciência, tecnologia e cidadania: desafios para a sociedade*. Brasília, 2010.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Biblioteca Central. *SIBI em números*. Disponível em: <[http://www.ufpa.br/bc/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25&Itemid=3](http://www.ufpa.br/bc/site/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=3)>. Acesso em: 16 ago. 2010.
- \_\_\_\_\_. Conselho Universitário. *Resolução n. 662, de 31 de março de 2009*. Aprova o Regimento dos Órgãos Executivos da Administração Superior. Belém, 2009.
- \_\_\_\_\_. Sistema de Bibliotecas. Biblioteca Central Prof. Dr. Clodoaldo Beckmann. *Relatório de Gestão 2010*. Belém, 2011.
- \_\_\_\_\_. Biblioteca Central. *Histórico*. Disponível em: [http://www.ufpa.br/bc/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5&Itemid=36](http://www.ufpa.br/bc/site/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=36). Acesso em: 10 mar. 2011.
- \_\_\_\_\_. Faculdade de Biblioteconomia. *Relação de aprovados no vestibular 200-2011*. Belém, 2011.
- VALENTIM, M. L. P. *Atuação profissional na área de informação*. São Paulo: Polis, 2004.

\_\_\_\_\_. O moderno profissional da informação: formação e perspectiva profissional. *Encontros Bibli: Revista de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, Florianópolis, n. 9, p. 16-28, jun. 2000.

WEBER, M. *A ética protestante e o “espírito” do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

\_\_\_\_\_. *O político e o cientista*. Lisboa: Presença, 1979.

ZARIFIAN, P. *Objetivo competência: por uma nova lógica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. *O modelo da competência: trajetória histórica, desafios atuais e propostas*. São Paulo: SENAC, 2003.

# Criminalidade na cidade de Santarém: um estudo com variáveis renda e escolaridade

---

Durbens Martins Nascimento<sup>1</sup>  
Jarsen Luis Castro Guimarães<sup>2</sup>

## Introdução

O tema criminalidade tem despertado o interesse de estudiosos do Brasil e do resto do mundo. Nesse sentido, tem-se observado vários estudos sobre esse assunto, porém com diferentes abordagens, como por exemplo, Grogger (1997) e Lochner (2001) estudam o nexos entre comportamento ilegal e interação social. Becker (1968) procura entender o que leva o indivíduo a tomar uma decisão criminosa. Heckman (1979) estuda a existência de uma regra ótima de decisão que motiva a criminalidade.

O Brasil, nas últimas duas décadas, sofreu várias transformações significativas no comportamento social e demográfico. Cerqueira e Lobão (2003b) apontam ainda que, a partir de 1995 o número de pobres e indigentes aumentou em São Paulo enquanto que no Rio manteve-se constante. Com a crise no setor exportador da economia brasileira, provocada principalmente pela valorização da moeda nacional, tivemos um aumento do desemprego em todo o país, reduzido nas últimas décadas em função das políticas de retomada do crescimento da economia brasileira ainda que diante da crise que se abate sobre os países do capitalismo avançado.

A invenção de estratégias eficientes a fim de prevenir a violência sobre diversos segmentos da sociedade nos municípios urbanos e rurais, principalmente vitimando os jovens das grandes cidades, surge como o tema principal da agenda dos governos em diversas escalas da Federação. Na Amazônia o problema não é diferente. Contudo, a discussão presente na agenda pública em perspectiva global da preservação/conservação de sua biodiversidade, a sobrevivência da floresta amazônica, do desmatamento e das queimadas, da defesa nacional e proteção das fronteiras dentre outros não menos relevantes temas, têm, de certa forma, conduzido o debate sobre a criminalidade em cidades médias localizadas na fronteira para a mídia facultando a compreensão científica de seus fatores determinantes e as consequências desse fenômeno para a democracia.

Paralelo a isso, observa-se um aumento da criminalidade no Brasil. Dados da Secretaria Nacional de Segurança Pública (2004) mostram que a criminalidade, no que tange a crimes contra a vida, crimes contra o patrimônio, crimes contra os costumes e o crime de tráfico de entorpecentes, de 2001 a 2003 aumentou em 12,5%.

---

1. Professor adjunto IV da UFPA. Doutor em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental. E-mail: durbens.naea@gmail.com

2. Professor de Economia da UFOPA, adjunto III, com Mestrado em Economia Rural pela UFRGS e Doutorado pelo NAEA-UFPA. E-mail: jarsen@bol.com.br

Na região Norte, o estado do Pará apresentou um aumento de 91,83% e na sua capital, Belém, esse aumento chegou a 107,08%.

Em Santarém, cidade localizada no oeste do estado do Pará, a 800 km da capital, Belém, possuindo 26.058 km<sup>2</sup> de área e uma população de 272.237 habitantes (IBGE, 2005), conforme dados da Polícia Civil-PA/SRBMA (2005), o crescimento da criminalidade para o período 2001-2003 foi insignificante, menos de 1%. Porém, quando fazemos uma análise mais consistente, verificamos que o ano de 2002 foi atípico, pois todos os delitos, exceto o tráfico de entorpecentes, reduziram consideravelmente. No período 1999-2004 a criminalidade cresceu em 134,52% nesse município. De 2000-2010 verifica-se um aumento na ordem de 114,64% (POLÍCIA CIVIL, 2011), o que retrata a significância dessa atividade no município de Santarém.

Quais as causas que levam as pessoas a seguirem esse caminho ainda são discutidas.

O nosso objetivo é mostrar a relação que existe entre as categorias de crimes registrados no município de Santarém, relacionando-as com a renda e a escolaridade dos detentos da Penitenciária Agrícola de Santarém. Especificamente buscamos a) verificar a variação da renda em função das categorias de crimes; e b) mostrar a influência da escolaridade na renda do indivíduo.

Para os propósitos de aprofundamento da investigação, a escolha da metodologia do estudo de caso (YIN, 2001) reside na possibilidade de examinar os múltiplos aspectos que caracterizam o objeto. Este método é aqui entendido como ferramenta de pesquisa para o desenvolvimento do pensamento lógico, é compatível com métodos de base estatística, e, sobretudo, é adequado para a investigação da criminalidade.

como esforço de pesquisa, o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos. Não surpreendentemente, o estudo de caso vem sendo uma estratégia comum de pesquisa na psicologia, na sociologia, na ciência política, na administração, no trabalho social e no planejamento (YIN, 2001, p. 21).

Mas ao definir o estudo caso, não descartamos a aplicação da abordagem da choice rational de base quantitativa fundada na estatística, tendo como eixo operacional estratégico do método a investida na crença da capacidade explicativa no nível dos microfundamentos da explicação por mecanismos (ELSTER, 1994) na avaliação da motivação do crime.

Ao estudar a motivação do crime segundo o criminoso, partimos dos pressupostos analíticos da escolha racional na perspectiva de que os indivíduos são racionais na escolha de meios ótimos para a realização de seus objetivos. A choice rational cujo surgimento encontra-se nas obras seminais dos economistas Anthony Downs [1957] (1999) e Mancur Olson [1965] (1999), bem como da teoria dos jogos em *Theory of games and economic behavior*, de John Von Neumann e Oskar

Morgenstern (1944) e o clássico Jogos ocultos de George Tsebelis [1990] (1998), parte do pressuposto de que os indivíduos agem movidos por interesses egoístas ou altruístas cuja ação comportamental é constrangida pela coação, penalidades e recompensas instituídas na modelagem institucional, mas incentivam ou desestimulam o curso de uma determinada ação individual e ajudam a entender as motivações, são maximizadores de ganhos, que preferem obter vantagens na escolha de suas preferências para benefício próprio.

No conjunto, esses autores legaram uma contribuição inestimável para o neoinstitucionalismo e sua utilidade reside na tese do cálculo estratégico nas interações sociais. Na possibilidade da desagregação do fenômeno social ou político em uma escala micro, a escolha racional define que a unidade elementar da vida social é a ação humana individual (ELSTER, 1994, p. 29). Ela se assemelha a um jogo no qual os atores, em situações específicas, atribuem valor ao atuar coletivamente como resultado da atitude individual. O problema é resolver o dilema da ação coletiva (OLSON, 1999; OSTROM, 1997), ou seja, como prover as condições para a cooperação estratégica dada a existência do free rider (o carona/oportunista) e do dilema do prisioneiro (EPSTEIN, 1995).

Como método de estimação utiliza-se o modelo de regressão quantílica de Koenker e Bassett (1978). O modelo de regressão quantílica pode ser visto como uma extensão dos quantis amostrais para uma classe mais geral no qual os quantis condicionais têm uma forma linear. Esse modelo pode ser usado para caracterizar toda a distribuição condicional de uma variável resposta dado um conjunto de regressores e não apenas a média condicional, tornando-o diferente da metodologia de mínimos quadrados generalizados. A função objetivo dessa regressão é uma soma ponderada de desvios absolutos, fornecendo uma medida de locação robusta e o vetor de coeficientes estimados não é sensível às observações extremas na variável dependente. Além do mais, quando os erros não seguem a distribuição normal os estimadores da regressão quantílica podem ser mais eficientes que os estimadores de mínimos quadrados. As soluções diferentes para quantis distintos podem ser interpretadas como diferenças na resposta da variável dependente (renda) às mudanças nos regressores (categorias de crimes e escolaridade dos detentos), em vários pontos da distribuição condicional da variável dependente.

A base de dados está relacionada com o momento do crime. Os dados foram obtidos com aplicação de 380 de um universo de 500 detentos de questionários junto aos reclusos da penitenciária Agrícola Silvio Hall de Moura. Optou-se na pesquisa somente a população masculina, tendo em vista a insignificância do número de internas. Para tal, tem-se como base os trabalhos realizados por Andrade e Lisboa (2000), Cerqueira e Lobão (2003a). Como referência metodológica, os trabalhos de Mendonça et al. (2003), Argys e Mocan (2003) e Mustard (2003), que usaram em seus estudos uma base de dados composta por presidiários.

No modelo a ser adotado, tem-se a renda como variável dependente e as diversas categorias de crimes (crimes contra a vida, contra o patrimônio, contra os costumes e crime de tráfico de entorpecentes) e a escolaridade dos detentos como variáveis explicativas.

## **Estimação do modelo e resultados**

### *Renda versus categorias de crimes*

Conforme De Jesus (1999 a) a categoria de crimes contra a vida é definida como os crimes em que o legislador protege a pessoa humana desde a sua formação. Nesta categoria enquadra-se o homicídio (art. 121 do Código Penal), a destruição da vida de um homem praticada por outro. Já na categoria de crimes contra o patrimônio, o bem jurídico sob proteção é o patrimônio, destacando-se o furto (art. 155 do Código Penal), subtração de coisa alheia móvel com fim de assenhoreamento definitivo; o roubo (art.157 do Código Penal), subtração de coisa móvel alheia mediante violência, grave ameaça ou qualquer meio capaz de anular a capacidade de resistência da vítima; a extorsão (art. 158 do Código Penal) e o estelionato (art. 171 do Código Penal). Crimes contra os costumes a proteção recai sob a moral pública sexual, ressaltando-se o estupro (art.213 do Código Penal), constranger mulher a praticar conjunção carnal mediante violência ou grave ameaça, e o atentado violento ao pudor (art.214 do Código Penal), constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a praticar ou permitir que com ele se pratique ato libidinoso diverso da conjunção carnal. O crime de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou que causem dependência física ou psíquica está regulamentado no artigo 12 da Lei Especial nº.6.368, de 21 de outubro de 1976 (OLIVEIRA, 1999).

É usual o pensamento de que a renda do indivíduo influencia diretamente em suas práticas diárias, relacionadas ou não ao fator crime. A Teoria Econômica da Escolha Racional, desenvolvida inicialmente por Becker (1968) que elaborou um modelo formal no qual o ato criminoso é resultante de uma avaliação racional em torno dos benefícios e custos esperados envolvidos, demonstra que a decisão de cometer ou não o crime resulta de um processo de utilidade esperada. De um lado o indivíduo tem os potenciais ganhos resultantes da ação criminoso, o valor da punição e as probabilidades de detenção e aprisionamento associado. De outro, o custo de oportunidade de cometer o crime, isto é, o salário alternativo no mercado de trabalho. A busca pelo entendimento de tais relações induziu à construção de modelos quantílicos que mostrassem o comportamento da renda dos sujeitos ao migrarem de um crime para o outro.

Assim, para mostrar a influência do tipo de crime sobre a renda, trabalha-se como logaritmo da renda como variável dependente e as categorias de crimes como variáveis explicativas.

$\text{LogRenda} = f(\text{idade}, \text{crimes contra a vida}, \text{crimes contra o patrimônio}, \text{crimes contra os costumes e crimes de tráfico de entorpecentes})$ .

Os quantis podem ser interpretados como uma escala da renda ordenada dos detentos, de tal forma que os menores quantis representam menores rendas e, alternativamente, os maiores quantis representam as maiores rendas. Assim, por exemplo, o quantil 0,1 representa a maior renda de 10% dos detentos mais pobres e o quantil 0,9 representa a menor renda de 10% dos detentos com maiores rendas.

A Tabela 1 mostra que dos detentos enquadrados na classe de 10% dos que apresentam menores rendas, os que praticam crimes contra o patrimônio, são representados pela menor parcela de renda, nessa classe de 10% dos mais pobres. Analogamente, dos sujeitos classificados como aqueles com renda até 25% dos menores valores, verifica-se uma distinta ordem de importância na participação da renda para os diferentes tipos de crime: os detentos por tráfico de entorpecentes apresentam maior renda, ao passo que os detidos por crimes contra o patrimônio, a menor renda.

Ainda na Tabela 1 é possível extrair a informação de que dos detentos com renda mediana, entendida como aqueles que na escala de rendas, separam os detentos em duas partes iguais (os que apresentam renda abaixo e acima deles), as maiores representações de renda estão relacionadas a crimes contra a vida e crimes contra o patrimônio, mesmo perfil que se repete no quantil 0,75.

O quantil 0,9 representa na escala de rendas, o menor valor da renda de 10% dos detentos com maiores rendas, em outras palavras, representa a classe de sujeitos com melhores rendas. Na Tabela 1 verifica-se para este quantil, maior representação nas rendas de detentos que cometeram crimes relacionados ao tráfico de entorpecentes.

Os resultados aqui apresentados induzem a duas conclusões: (i) dos indivíduos mais pobres, aqueles com renda abaixo do quantil 0,5, a menor representação da renda está relacionada a crimes contra o patrimônio, contribuindo com a ideia de que essas pessoas cometem tal atividade delituosa em função da carência de recursos financeiros; (ii) dos detentos mais ricos, aqueles com renda acima do quantil 0,5, a maior representação da renda se relaciona com o tráfico de entorpecentes. Esta última conclusão decorre do fato de tal atividade apresentar retornos de curto prazo além de ser considerada “crime hierárquico”, no qual a continuidade do delito se dá na família.

A Tabela 1 mostra que dos detentos 10% mais pobres, os enquadrados em crimes contra o patrimônio possuem uma menor renda. Já na análise dos que detêm 25% da renda, se verifica uma ordem de importância dos diferentes crimes no que diz respeito à participação da renda. Os detidos por tráfico de entorpecentes possuem a maior parte dos retornos da renda (retorno), já os detidos por crimes contra o patrimônio possuem a menor parcela da renda neste quantil.

Tabela 1 - Parâmetros dos quantis da regressão quantílica renda vs categoria de crime

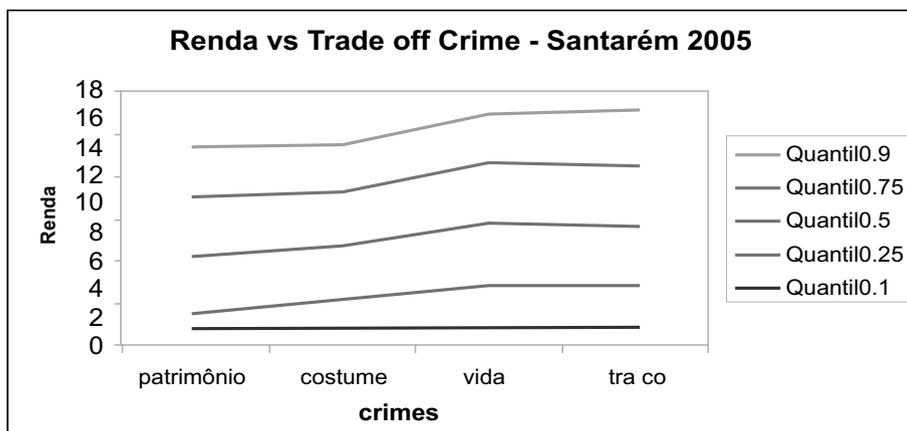
Variáveis	Quantis				
	0.1	0.25	0.5	0.75	0.9
Idade	0.06657 (0.00000)	0.06837 (0.00040)	0.05014 (0.00000)	0.07847 (0.00000)	0.12400 (0.00000)
Vida	1.03772 (0.00000)	2.89599 (0.00019)	4.34574 (0.00000)	4.29128 (0.00000)	3.47187 (0.00000)
Patrimônio	0.83800 (0.00001)	1.07198 (0.01238)	4.06972 (0.00000)	4.13434 (0.00000)	3.62934 (0.00000)
Costume	0.97115 (0.00000)	1.87048 (0.06720)	3.90095 (0.00000)	3.82045 (0.00000)	3.29705 (0.00000)
Tráfico	0.97115 (0.00032)	2.90073 (0.00318)	4.19095 (0.00000)	4.27818 (0.00000)	3.91702 (0.00000)

Nota: Valores em parênteses = nível descritivo (p-value)

O quantil 0.5 mostra novamente inversão na ordem de participação da renda. Apesar de um considerável aumento da participação de todas as categorias de crimes na renda, os crimes contra a vida e de tráfico de entorpecentes, continuam a ter os maiores retornos no usufruto da renda. As mesmas características podem ser observadas no quartil 0.75.

O quantil 0.9 apresenta aqueles que detêm 90% da renda. Retrata os praticantes dos crimes de tráfico de entorpecentes com a maior parcela da renda. Estes resultados corroboram com a realidade, induzindo a duas conclusões: os indivíduos que praticam crimes contra o patrimônio estão sempre entre as categorias que apresentam a menor faixa de renda, levando-se a crer que essas pessoas entraram na atividade delituosa em função da carência de recursos financeiros; a segunda conclusão é a de que presos por tráfico de entorpecentes, dentre todas as categorias estudadas, apresentam sempre as maiores rendas. Esta observação é decorrente do fato desta atividade apresentar retornos de curto prazo além de ser considerada “crime hierárquico”, na qual a continuidade do delito se dá na família.

Gráfico 1 - Relação renda e categorias de crimes - (R\$100,00)



No Gráfico 1, em todos os quantis, a renda das pessoas que cometeram crimes contra o patrimônio é o menor. Neste gráfico o fator “renda” não está relacionado a tempo, mas sim aos diferentes tipos de crime. Por isso não faz sentido em falar em “renda por mês” ou “renda por ano” no gráfico, embora seja interessante descrever no texto algo sobre isso. Talvez esse fato seja explicado pela Teoria da Anomia de Merton (1938), na qual a motivação para a delinquência decorreria da impossibilidade de o indivíduo atingir metas desejadas por ele, como sucesso econômico, por exemplo. Ou pelas correntes que defendem explicações do crime em função de fatores situacionais ou de oportunidades, na qual o elemento determinante para o indivíduo cometer o crime é a situação em que se encontra acompanhado pela facilidade de praticar o delito (CANO; SOARES, 2002).

### *Renda versus escolaridade do detento*

A educação é um dos indicadores que afetam a taxa de participação no mercado de trabalho, sendo assim, importante avaliar o retorno da educação na renda.

Como se pretende mostrar a influência do grau de escolaridade do indivíduo na renda, utiliza-se o logaritmo da renda como variável dependente e os graus de escolaridade como variáveis explicativas. A variável escolaridade foi dividida em quatro grupos: Edu1, até quatro anos de estudo; Edu2, mais de 4 até oito anos de estudo; Edu3, mais de 8 até 11 anos de estudo; edu4, mais de 11 anos de estudo. A forma funcional do modelo é apresentada a seguir

$$\text{LogRenda} = f(\text{Idade}, \text{Edu1}, \text{Edu2}, \text{Edu3}, \text{Edu4})$$

Também se trabalha com os quantis 0.1, 0.25, 0.50, 0.75 e 0.9. Os resultados podem ser observados na Tabela 2.

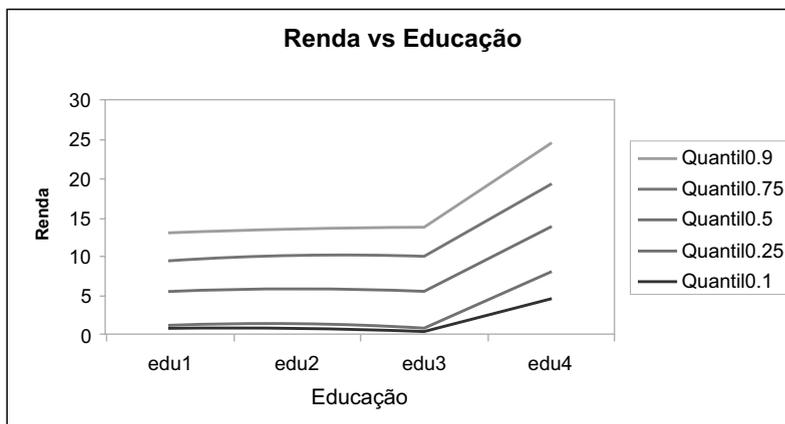
Tabela 2 - Parâmetros dos quantis da regressão quantílica renda vs escolaridade

Variáveis	Quantis				
	0.1	0.25	0.5	0.75	0.9
Idade	0.06657 (0.00000)	0.10185 (0.00000)	0.04621 (0.00000)	0.07702 (0.00000)	0.12400 (0.00000)
Edu1	0.90458 (0.00001)	0.46923 (0.35385)	4.13265 (0.00000)	3.91202 (0.00000)	3.54504 (0.00000)
Edu2	0.97115 (0.00001)	0.46923 (0.48236)	4.44046 (0.00000)	4.31749 (0.00000)	3.47187 (0.00000)
Edu3	0.63829 (0.05310)	0.36737 (0.72184)	4.64096 (0.00000)	4.46362 (0.00000)	3.76184 (0.00000)
Edu4	4.59949 (0.00000)	3.36687 (0.00000)	5.79213 (0.00000)	5.36734 (0.01618)	5.28597 (0.00000)

Nota: Valores em parênteses = nível descritivo (p-value)

Na Tabela 2 percebe-se que em todos os quantis os indivíduos que apresentam maior grau de educação possuem maior participação na renda, desconsiderando o quantil 0,25 para as variáveis Edu1, Edu2 e Edu3, que não se mostraram significativas a 5%. Sujeitos com mais de 11 anos de estudo (Edu4), apresentam sempre os maiores retornos na renda.

Gráfico 2 - Relação entre a renda e o grau de escolaridade do detento – (R\$100,00)



A participação acumulada da escolaridade dos detentos na renda, mostrada no Gráfico 2, se dá em ordem crescente. Sempre os indivíduos com maior grau de escolaridade são os detentores de maior participação na renda. Porém, observa-se que os 10% mais pobres, ao atingirem o último nível de escolaridade, o retorno monetário é quase idêntico ao dos que detêm 50% da renda com apenas quatro anos de estudo (Edu1). Já os sujeitos detentores de 50% da renda, adquirindo um maior nível de escolaridade (Edu4), apresentam o mesmo retorno na renda que os indivíduos detentores de 90% da renda (indivíduos mais abastados) com apenas até 11 anos de estudo (Edu3). Esse fato reflete a desigualdade social vivenciada, uma vez que as oportunidades oferecidas aos sujeitos de baixa renda e alta renda são diferenciadas.

Assim, quanto maior o grau de escolaridade do detento, maior será a sua participação nos retornos da renda. Segundo Schaefer e Shikida (2001), maiores níveis de escolaridade podem coibir e/ou tolher a criminalidade, pois quanto maior o nível de escolaridade maior a chance de o indivíduo conseguir emprego e consequentemente aumentar a sua renda. Este fato mostra a necessidade da educação continuada, acompanhada de oportunidades no mercado de trabalho, como fator de diminuição e/ou coibição da criminalidade.

## Conclusões

O estudo mostrou a eficiência da Regressão Quantílica no processo de modelagem da criminalidade em Santarém.

O primeiro modelo ajustado considerou a Renda como variável dependente e os diferentes tipos de crimes (contra a vida, contra o patrimônio, contra os costumes e de tráfico de entorpecentes) como variáveis explicativas, ressaltou a importância da cronologia dos crimes na renda. Os indivíduos detidos por crimes contra o patrimônio apresentam os menores retornos de participação na renda e os detidos por tráfico de entorpecentes os maiores retornos na renda.

O segundo modelo ajustado, que apresentou a renda como variável dependente e os diferentes níveis de escolaridade como variáveis explicativas, mostrou a importância da escolaridade nos retornos da renda, enfatizando que quanto maior o nível de escolaridade maior a participação do indivíduo na renda. Um fator a ser ressaltado é que indivíduos mais pobres, mesmo com alto nível de escolaridade, percebem menos que os indivíduos de renda mais elevada. Sujeitos com mesmo nível de escolaridade, porém em classes distintas, apresentam diferenças no retorno da renda por meio da educação. Esse fato ressalta o problema da desigualdade de renda vivenciada no Brasil relacionada a uma problemática social, a qual atribui menores possibilidades aos indivíduos mais pobres, mesmo com maiores níveis de escolaridade.

## Referências

- ANDRADE, M. V.; LISBOA, M. B. Desesperança de vida: Homicídio em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo: 1981 a 1997. Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- ARGYS, L. M.; MOCAN, H. N. Who shall live and who shall die? An analysis of prisoners on death row in the United States. University of Colorado at Denver, jan. 2003 (Working Paper Series).
- BECKER, G. Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, v. 101, p. 169- 217, 1968.
- CANO, I.; SOARES, G. D. As teorias sobre as causas da criminalidade. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. Não publicado
- CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção criminal. Rio de Janeiro: IPEA, 2003a.
- \_\_\_\_\_. Criminalidade: Social versus polícia. Rio de Janeiro: IPEA, 2003b.
- DE JESUS, Damásio Evangelista. Direito Penal volume II parte Especial: dos crimes contra a pessoa. Dos crimes contra o patrimônio. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999a.
- \_\_\_\_\_. Direito Penal volume III parte Especial: dos crimes contra a propriedade imaterial a dos crimes contra a paz pública. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999b.
- DOWNS, A. Teoria econômica da democracia. São Paulo: USP, 1999.
- ELSTER, J. Peças e engrenagens das ciências sociais. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- EPSTEIN, I. “O dilema do prisioneiro e a ética”. *Estudos Avançados*, v. 9, n. 23, p. 149-163, 1995.
- GROGGER, J. Local violence and educational attainment. *The Journal of Human Resources*, v. 32, n. 4, p 659-682, 1997.
- HECKMAN, J. Sample selection bias as a specification error. *Econometrica*, v. 47, n. 1, p. 153-161, 1979.
- IBGE. Anuário Estatístico. Santarém, 2005.
- KOENKER, R.; BASSETT, G. Regression quantiles. *Econometrica*, n. 46, p. 33-50, 1978.

- LOCHNER, S.D. A theoretical and empirical study of individual perceptions of the criminal justice system. 2001 (NBER Working Paper Series).
- MENDONÇA, M. J. C.; LOUREIRO, P. R. A.; SACHSIDA, A. Criminalidade e interação social. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.
- MERTON, R. K. Social structure and anomie. *American Sociological Review*, v. 3, p.672-682, 1938.
- MUSTARD, D. B. Re-examining criminal behavior: the importance of omitted variable bias. *Review of Economics and Statistics*, v. 85, n. 1, p, 201-211, fev. 2003.
- OLIVEIRA, Juarez. Código Penal. Organização dos textos notas remissivas e índices. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.
- OLSON, M. A lógica da ação coletiva. São Paulo: USP, 1999.
- OSTROM, E. A behavioral approach to the rational choice theory of collective action. *American Political Science Review*, v. 92, n. 1, p. 1-22, 1997.
- POLÍCIA CIVIL. Setor de operações – Informações sobre registro de ocorrências. Dados gerados pela 16ª Seccional urbana de Santarém. Santarém, 2011.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Dados gerados pela 16ª Seccional Urbana de Santarém. Santarém, 2005.
- SCHAEFER, Gilberto José; SHIKIDA, Pery F. Assis. Economia do crime: elementos teóricos e evidências empíricas. *Revista Análise Econômica*, v. 19, n. 36, p, 195-217, set. 2001.
- TSEBELIS, G. Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: USP, 1998.
- VON NEUMANN, J.; MORGENSTERN, O. *Theory of games and economic behavior*. Princeton: Princeton University, 1944.
- YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre, Bookman, 2001.



GRÁFICA E EDITORA LTDA.  
Sempre uma boa impressão.

[www.graficagtr.com.br](http://www.graficagtr.com.br)

Impresso nas oficinas da GTR Gráfica e Editora.

A presente coletânea reúne o resultado de diversas pesquisas que se desenvolveram no seio do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da UFPA, criado em 1973. No meio do debate das questões ligadas ao desenvolvimento, os alunos dos cursos de especialização, mestrado e doutorado se dedicam a estudos voltados para o entendimento do desenvolvimento e da sustentabilidade, principalmente da Região Pan-Amazônica. Neste livro, apresentam-se trabalhos oriundos da pós-graduação stricto sensu, o curso de mestrado, existente desde 1977, e o de doutorado, desde 1994, com a criação do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU). A obra está organizada a partir de cinco temas: Políticas Públicas, Ambiente e Desenvolvimento; Comunidades e Práticas Sociais; Manejo dos Recursos Naturais; Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Econômico; e Cidades, Modernização Tecnológica e Estudos Urbanos.

