

NÍRVIA RAVENA | ROSA ELIZABETH ACEVEDO MARÍN

ORGANIZADORAS

AMAZÔNIA: AS AMEAÇAS DAS POLÍTICAS DESENVOLVIMENTISTAS

Série Desenvolvimento e Sustentabilidade

BELÉM | NAEA
2021



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA

Reitor: Emmanuel Zagury Tourinho

Vice-Reitor: Gilmar Pereira da Silva

Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação: Maria Iracilda da Cunha Sampaio

NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS - NAEA

Diretor Geral: Durbens Martins Nascimento

Diretor Adjunto: Silvio José de Lima Figueiredo

EDITORA

Editor-Chefe: Durbens Martins Nascimento

Divisão de Editoração: Aurilene Ferreira / Albano Gomes

CONSELHO CIENTÍFICO

Presidente: Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento – Universidade Federal do Pará.

Vice-Presidente: Prof. Dr. Silvio José de Lima Figueiredo – Universidade Federal do Pará.

Profa. Dra. Ana Paula Vidal Bastos – Universidade Nacional de Brasília.

Prof. Dr. Carlos Alberto Mejías Rodríguez – Universidad de La Habana, Cuba.

Prof. Dr. Germán Alfonso Palacio Castañeda – Universidad Nacional de Colombia, Letícia.

Prof. Dr. Julien Meyer – Université Grenoble Alpes, CNRS, GIPSA-Lab.France.

Prof. Dr. Josep Pont Vidal – Universidade Federal do Pará.

Profa. Dra. Maria Manuel Rocha Teixeira Baptista – Universidade de Aveiro, Portugal.

Prof. Dr. Miguel Pinedo-Vasquez – Columbia University – New York, EUA.

Prof. Dr. Ronaldo de Lima Araújo – Universidade Federal do Pará.

COORDENAÇÃO DE COMUNICAÇÃO E DIFUSÃO CIENTÍFICA

Durbens Martins Nascimento (interino)

NÍRVIA RAVENA | ROSA ELIZABETH ACEVEDO MARIN

ORGANIZADORAS

AMAZÔNIA: AS AMEAÇAS DAS POLÍTICAS DESENVOLVIMENTISTAS

Série Desenvolvimento e Sustentabilidade



Texto revisado conforme as regras do novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

Diagramação e editoração

Osimar R. Araújo

Criação da capa

Oficina de Criação/UFPA

Revisão de texto

Lairson Costa

Revisão de ABNT

Lairson Costa e Maria do Socorro Albuquerque

Imagem da capa

Devastação para construção da nova bacia de rejeitos da Hydro (2015)

Elielson Pereira da Silva

Apoio financeiro

O presente livro foi realizado com apoio do PROEX, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES), por meio do PPGDSTU.

Impressão e Acabamento

Gráfica GCOM

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

Biblioteca do NAEA/UFPA-Belém-PA

A489

Amazônia: as ameaças das políticas desenvolvimentistas /
Organizadoras: Nirvia Ravena, Rosa Elizabeth Acevedo
Marín . — Belém : NAEA, 2021.
328 p. : il. ; 23 cm. — (Série Desenvolvimento e
sustentabilidade)

Inclui bibliografias
ISBN 978-85-7143-203-1

1. Desenvolvimento sustentável - Amazônia. 2. Recursos
naturais - Amazônia. 3. Florestas - Manejo. 4. Gestão ambiental
- Amazônia. I. Ravena, Nirvia, org. II. Acevedo Marín, Rosa
Elizabeth, org. III. Série.

CDD 22. ed. – 338.92709811

Elaborado por Maria do Socorro Barbosa Albuquerque – CRB-2/871

Copyright © Direitos Reservados à Editora NAEA
Av. Perimetral, nº 1 - Campus Universitário do Guamá
Belém - PA - CEP 66.075-750 - (91)3201-7231
editora_anaea@ufpa.br

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| APRESENTAÇÃO | 07 |
| Nírvia Ravena Rosa Elizabeth Acevedo Marin | |
| ECONOMIA POLÍTICA DAS REPRESENTAÇÕES: BIOECONOMIA E DENDEICULTURA NO BRASIL E NA COLÔMBIA | 19 |
| Elielson Pereira da Silva Rosa Elizabeth Acevedo Marin | |
| NEOLIBERALISMO E MERCANTILIZAÇÃO DA NATUREZA: UMA CRÍTICA A PARTIR DO PROGRAMA MUNICÍPIOS VERDES | 49 |
| Tienay Picanço da Costa Silva Nírvia Ravena | |
| EFEITOS DO SELO COMBUSTÍVEL SOCIAL NA GOVERNANÇA DA CADEIA DE VALOR DO DENDÊ NA AMAZÔNIA ORIENTAL | 69 |
| Vanilda Araújo Ferreira Antônio Cordeiro de Santana Nírvia Ravena | |
| CADEIAS PRODUTIVAS DO AÇAÍ E PEIXE EM ABAETETUBA, PARÁ | 97 |
| Mayany Soares Salgado Antônio Cordeiro de Santana | |
| GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM ÁREA DE PROTEÇÃO MARINHA: RESEX MARINHA DE SÃO JOÃO DA PONTA | 121 |
| Adria Macedo dos Santos Antônio Idalmir Rodrigues de Oliveira Danusa Di Paula Nascimento da Rocha Ligia Terezinha Lopes Simonian | |

| | |
|---|------------|
| POLÍTICA PÚBLICA E TURISMO NA ILHA DE MARAJÓ: REFLEXÕES SOBRE NOVAS FORMAS NECESSÁRIAS E POSSÍVEIS DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO | 151 |
| Marinete Silva Boulhosa Silvio Lima Figueiredo | |
| LA DINÁMICA DE LA FRAGMENTACIÓN FORESTAL EN LA AMAZONIA BRASILEÑA | 183 |
| Pedro Trejo Claudia Azevedo-Ramos Claudio Fabian Szlafsztein | |
| CONSULTA PRÉVIA, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E ASPECTOS INTERDISCIPLINARES DA PARTICIPAÇÃO | 207 |
| Ygor de Siqueira Mendes Mendonça Ligia Teresinha Lopes Simonian | |
| PLANEJAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DE REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO DE FAMÍLIAS DE ÁREAS DE BAIXADA EM PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ÊXITOS E DESAFIOS NO CASO DO PROMABEN I | 231 |
| Ângelo Cezar Pinho Tavares Hisakhana P. Corbin | |
| REFÚGIO DA VIDA SILVESTRE METRÓPOLE DA AMAZÔNIA E COMUNIDADES RIBEIRINHAS: HISTÓRIAS COMPARTILHADAS | 265 |
| Leonard J. Grala Barbosa Mirleide Chaar Bahia | |
| INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NAS COMPRAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL | 279 |
| Jayme Nascimento Antônio Cordeiro dos Santos Adagenor Lobato Ribeiro | |
| SANEAMENTO E INDICADORES EPIDEMIOLÓGICOS NO PARÁ EM 2006 E 2017: ESTUDO COM DADOS SECUNDÁRIOS | 301 |
| Samara Avelino de Souza França Durbens Martins Nascimento | |

APRESENTAÇÃO

Transcorridas oito décadas de intervenções governamentais na Amazônia, as críticas aos discursos e aos atos produzidos em nome do desenvolvimento não se esgotam, também busca-se apontar o lugar comum de “modelos” e de “erros” do planejamento. A elaboração de pensamentos críticos significa tomar distância de caminhos superficiais e de interpretações da sociologia espontânea, esta é pelo menos a proposição pedagógica e investigativa do próprio Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos que estaria contida, com diferentes perspectivas analíticas nas mais de 200 teses e 350 dissertações, dezenas de monografias, desde 1973, quando o NAEA inicia sua trajetória acadêmica e se inscreve no campo da produção científica regional, dentro da visão de um “programa de desenvolvimento de pesquisas para a pesquisa do desenvolvimento”¹.

O desenvolvimento, assim como a sustentabilidade, são conceitos utilizados em formações discursivas de forma polissêmica. Esse uso não é aleatório. Nos dias atuais, o conceito de desenvolvimento sustentável tornou-se um dispositivo para qualquer discurso de ação governamental, sendo inclusive o elemento constitutivo da diretriz das Nações Unidas para os Estados constituintes dessa agência multilateral em ações globais por ela coordenadas. Também o mercado, na sua tipificação “autorregulável” e transformadora de elementos vitais em mercadorias fictícias (POLANYI, 2000), rapidamente se apropriou do discurso do desenvolvimento sustentável convertendo-o também em uma ficção. Assim, conferindo ao conceito uma maleabilidade discursiva que atende os objetivos dos entes que compõem essa “agregação” do capital, o conceito de desenvolvimento sustentável vem sendo evocado para laurear as mais ameaçadoras e destrutivas ações do capital sobre todos os elementos que compõem

¹ Projeto Amazônia (PROAM) citado por Aragón (2019, p. 15).

sistemas vitais. Humanos e não humanos sob a égide do “Desenvolvimento Sustentável” estão tão desprotegidos como os sistemas sociais sob a ficção da autorregulação dos mercados.

É importante lembrar que a junção desses dois fundamentos epistêmicos – Desenvolvimento e Sustentabilidade – não deslocou a sequência de construção epistêmica acerca dos dois princípios como enunciados de uma epistemologia que surge em cenários separados a partir da Segunda Grande Guerra, que ecoa do discurso do presidente Truman na Assembleia da Nações Unidas, em 1949. Ambos os conceitos foram originados no interior das relações de produção capitalistas que já apontavam graus de mundialização (WALLERSTEIN, 1974; CHESNAIS, 1996); conceitos que aparecem no pós-guerra com mais força, tendo o racionalismo econômico neoclássico como base discursiva. A polaridade entre capitalismo e comunismo que caracterizou o pós-guerra, a ocidentalização de ex-colônias e a propagação de receituários de intervenções econômicas padronizadoras fizeram com que o conceito de desenvolvimento ganhasse força política apoiado numa perspectiva smithiana de liberalização de forças que levam à opulência intrínseca, marca da economia de mercado.

Aparentemente simples, a padronização do receituário econômico advém da assunção de que existia um “Terceiro Mundo” que emergiu da liberação das colônias. Esse novo desenho do Sistema-Mundo era fruto de uma bipolarização que classificava os novos Estados-Nação em categorias pertencentes a uma perspectiva binária acerca das qualidades desses novos territórios, dotados de identidade política descolada da condição colonial. O Sistema-Mundo teve então, a partir da concepção neoclássica dominante, os países codificados em industrializados e agrícolas; urbanos e rurais; exportadores de bens manufaturados e de mercadorias primárias; os independentes e os dependentes, e os ricos e os pobres. Nesse cenário, a etimologia do rótulo “Terceiro Mundo” não surgiu aleatoriamente (HARRIS, 1987). É uma definição binária que não é ingênua. Pelo contrário, essa categorização é dotada de significados e permitiu que o rótulo “Terceiro Mundo” se constituísse em um dispositivo de intervenção da dominação da Europa e dos Estados Unidos no pós-guerra. Seria também o protótipo de uma tessitura discursiva atual cunhando nos léxicos internacionalistas com foco nas “Relações Norte-Sul”.

A pressuposição de que este “Terceiro Mundo” estaria à mercê de líderes populistas e do espectro do comunismo não considerou nenhum

contexto histórico de formação econômica e social para que estes Estados-Nação fossem classificados no arcabouço interpretativo bipolar surgido no pós-guerra. Este diagnóstico se concentrava principalmente em países asiáticos onde a Revolução chinesa se apresentava como uma ameaça real. A América Latina era um conjunto atípico e teve um tratamento diferenciado tanto do ponto de vista interpretativo de suas condições no interior do “Terceiro Mundo” quanto da concepção dos problemas regionais.

No final dos anos 40, as Nações Unidas, por meio do seu Conselho Econômico e Social, criou a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) declarando como objetivo incentivar a cooperação econômica entre os seus membros. Ao enunciar que seria essa a finalidade da ação da CEPAL, a ONU omitiu sua intencionalidade em, através da abordagem do Comércio Mundial, transformar a América Latina em mercado consumidor, mas principalmente em um agente de produção de bens duráveis das Corporações Multinacionais. De forma não menos intencional, o objetivo era, e ainda é, manter esse território como fornecedor de matéria-prima. Nesse ambiente, surge no interior da CEPAL a teoria da dependência.

Na década de 1970, Celso Furtado divulgou o livro “O mito do desenvolvimento econômico” (1974) no qual apontou elementos críticos e convidou a pensar limites ao crescimento e ao desenvolvimento econômico em um Planeta finito. A leitura desse livro foi assídua na formação pós-graduada do NAEA. À luz de suas reflexões, o desenvolvimento seria um processo profundamente imbricado com os processos sociais e teria como pressuposto a autonomia em relação às economias centrais, principalmente na perspectiva de romper com a dependência do padrão produtivo e tecnológico dos países detentores de bens de capital. Particularmente, intelectuais brasileiros aportaram à CEPAL e à teoria da dependência categorias de referência ao tratar do desenvolvimento. Em 1974, como dito, o autor já alertava para a incapacidade de o “modelo de desenvolvimento” proposto a partir do capitalismo se manter indefinidamente e partilhar benefícios. Ressaltava, ainda, a dimensão da natureza que se apresentava no livro através do léxico “recursos naturais”, mas era interpretada com a sensibilidade necessária para atribuir à dimensão econômica de

crescimento infundável, apregoada pelos manuais do planejamento econômico, o limite epistemológico necessário. A interpretação de Furtado acerca do Desenvolvimento como um elemento mítico ia além das discussões contemporâneas ao autor. Acurralados pela ditadura militar, povos tradicionais que se encontravam majoritariamente em áreas rurais experimentavam o subdesenvolvimento originado pelo “desenvolvimento”, imposto sem considerar a estrutura que lhe era subjacente. Ao contrário, avançava sobre os recursos naturais, expropriava povos indígenas e povos tradicionais, impedindo-os de decidir sobre seus territórios e modos de existência. O autor é enfático na sua definição de mito do desenvolvimento.

Cabe, portanto, afirmar que a idéia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abrem ao homem o avanço da ciência para concentrá-las em objetivos abstratos como são os *investimentos*, as *exportações* e o *crescimento* (FURTADO, 1974, p.75,76).

O “mito” dito por Furtado não agregava positividade ao que vinha sendo propagado como desenvolvimento. “Mito” significa, na interpretação do autor, a falácia de um desenvolvimento realizado a partir de estruturas econômicas através das quais a concentração dos resultados originados pelos aumentos de produtividade e assimilação de novas técnicas gerava a concentração de renda. Para Furtado, o “Mito” do desenvolvimento também se assentava nos padrões culturais assimilados e adaptados pelas elites que, através do consumo orientado por valores e crenças dos países centrais, perpetuava e realimentava estruturas fundantes da desigualdade. A dependência era estar à margem, na periferia do sistema.

O economista brasileiro estava atento à crítica desse conceito, que tem tido a virtude ofensiva de endossar, por quase setenta anos, políticas, planos, programas e projetos para a Amazônia e o Nordeste. Mais que isso: Furtado já preconizava para o conceito de desenvolvimento a existência de uma perspectiva evolucionista e linear que Foucault (2015) também alertaria em sua obra icônica sobre o poder: o perigo da continuidade através da noção

Nesse sentido, é possível compreender que nesse espaço temporal a Amazônia situava-se tanto na periferia do Sistema Mundo quanto na periferia da Federação. Acessada apenas em interregnos de necessidade da sua exuberante biodiversidade, a região permanece à margem e na periferia do pertencimento político. Se na província do Grão-Pará e Maranhão, denominação da região no tempo da Colônia, a Amazônia já era objeto de assaltos para a retirada das “Drogas do Sertão” para atender as demandas comerciais da Metrópole, atualmente o neoliberalismo atende as trocas internacionais por meio da produção de commodities aprofundando as desigualdades nas relações Norte e Sul Globais.

Destaca-se que os interregnos de acesso e uso da biodiversidade amazônica não aconteceram sem que os povos tradicionais sentissem os efeitos dessas ações intrusivas sobre os territórios. No entanto, é importante compreender a espécie de periodicidade em que a razão, os princípios, as estratégias, as táticas, os cálculos e o conhecimento se apresentaram enquanto dispositivos das diversas manifestações da governamentalidade neoliberal. Esta, segundo Foucault (2008), é a forma apresentada pela racionalidade política subjacente às tecnologias de poder que operacionalizam a dominação. Assim, nos momentos em que o Estado e a governamentalidade correspondente acessam a região Amazônica, o fazem de forma assaz destruidora.

Passando da Colônia, marcada pela escravidão indígena e africana nos sistemas de *plantation* até o auge da borracha, o Estado já se associava ao capital. Desde as Companhias Mercantis financiadas pela Metrópole até as campanhas de migração da força de trabalho para viabilizar a extração do látex, tal associação se apresentava conveniente e condizente com a governamentalidade dominante. Posteriormente, no período desenvolvimentista que abrange governamentalidades distintas e complementares, como a fundação em 1953 da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), transformada no governo militar em 1966 na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), as ameaças à Amazônia através das governamentalidades advinham dessas capacidades estatais.

Nesse ponto, uma inflexão significativa ocorre: a criação do dispositivo “Sustentabilidade”. Apresentado inicialmente na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, através do relatório intitulado “Nosso Futuro Comum”, fartamente replicado nos estudos acerca do desenvolvimento sustentável como Relatório de Brundtland; é nele que o slogan Sustentabilidade (BANERJEE, 2003) é associado ao conceito de Desenvolvimento, delineando a ficção do Desenvolvimento Sustentável. A Sustentabilidade, nesse sentido, adentraria inclusive, e fortemente, a dimensão quantitativa dos recursos naturais e do equilíbrio climático, marcando a retórica da Sustentabilidade pelo significado de manutenção de quantitativos ambientais numa perspectiva intergeracional. Vale ressaltar que o documento apresentava as contradições do desenvolvimento, entre elas a do subdesenvolvimento já apontada por Furtado (1974), mas o fez de forma suave para que fosse possível agregar ao conceito a perspectiva de manutenção de condições ambientais para as futuras gerações a partir da redefinição de paradigmas econômicos do desenvolvimento.

Rapidamente o Mercado, e suas respectivas comunidades epistêmicas aliadas, se apropriou do slogan “desenvolvimento sustentável” para construir uma definição anômala aos princípios que orientavam o documento “Our Common Future”. Surge a economia ambiental que, através de metodologias próprias da economia neoclássica, adentrou a agenda ambiental e se posicionou com um discurso favorável às Corporações e aos governos situados no Norte Global. Assim, o que se esperava ser a saída Global para a crise ambiental, causada pela expropriação inerente ao sistema capitalista, de forma célere se converteu em slogan para que a homeostase do sistema o mantivesse.

Com a autorização epistêmica da economia ambiental, a ficção do Desenvolvimento Sustentável rapidamente adquiriu o sufixo “ismo” na expressão Desenvolvimento e se materializou através da razão subjacente à governamentalidade presente nos atos de Estado (BOURDIEU, 2014) e expressa nas políticas desenvolvimentistas cobertas pelo slogan “Desenvolvimento Sustentável”.

O Desenvolvimentismo, caracterizado pela exacerbação de fatores como emprego, renda e crescimento, foi a tônica das políticas direcionadas à Amazônia. Com maior ou menor originalidade, este debate atravessa décadas e é exposto por vários autores de centros de pesquisa do Brasil (D’ARAÚJO,

1992) e internacional, os denominados brasilianistas, da época. Dessa maneira, diversas comunidades epistêmicas operaram no apoio aos governos subnacionais e ao Mercado. O Estado, através de suas capacidades estatais presentes nas unidades subnacionais, e o Mercado, através das consultorias, não foram os únicos a pautar os debates e as ações que subsidiariam as políticas desenvolvimentistas as quais mantêm e materializam violentamente as ameaças aos povos tradicionais. Através do Estado e da instrumentalização das capacidades estatais, a governamentalidade desenvolvimentista tem aplicado com eficiência as contradições e aumentado as desigualdades sociais e políticas.

Portanto, o Estado Desenvolvimentista como novo modelo (DINIZ, 2013) é apresentado como solução com outra roupagem. Apoiada em Sen (2010), diversas epistemologias voltadas ao Desenvolvimento retomam esse conceito como panaceia para as mazelas criadas pela contradição intrínseca ao Capital. A capacidade de criação, renovação, reiteração de predicados do desenvolvimento e os imaginados salvacionismos estão recentemente na bioeconomia e no Green New Deal (CHOMSKY *et al.*, 2020; KLEIN, 2019; RIFKIN, 2019).

Os temas/objetos de pesquisa desenvolvimento, modelo de desenvolvimento, “planejamento do desenvolvimento”, “desenvolvimento sustentável”, política pública, política governamental, bioeconomia, “Amazônia” incorporados pelo NAEA desde sua institucionalização até o tempo hodierno refletem aquela força de imposição que escreve Bourdieu (1989, p. 35). Pode ser dito que constituem um *“corpo de problemas sociais tido por legítimos, dignos de serem discutidos, públicos por vezes oficializados, e de certo modo garantidos pelo Estado”*. As Ciências naturais e exatas filiam-se à ideia do desenvolvimento pela noção de progresso e de inovação técnica, enquanto as ciências sociais posicionam-se como coadjuvantes da construção epistemológica dos objetos de pesquisa mediante exercícios permanentes e insistentes, nos quais as questões e o *modus operandi* movem-se entre linguagens neutras, laudatórias, tangenciais e críticas.

As polêmicas a propósito da prática científica necessitam interrogar a realidade e os lugares de formulação de objetos de pesquisa, rompendo com o conforto intelectual daquela imposição, pois “desenvolvimento”, “política pública” são um pré-construído que está em toda parte. Nesse caso,

trata-se de um **datum**, um dado empírico independente do ato de conhecimento e da ciência que o realiza, fatos, representações ou instituições os quais **são produto de um estado anterior da ciência**, em que ela, em suma, se registra a si mesma, sem se reconhecer (BOURDIEU, 1989, p. 35).

Ainda, como é introduzida a noção de Amazônia? O balanço do conjunto da pesquisa, os objetos comuns da investigação no NAEA, da Universidade Federal do Pará e institutos congêneres denotam a Amazônia, o selo linguístico de toda essa produção, pelo menos neste círculo que é inaugurado em plena ditadura cívico-militar.

No final da década de 1970, o NAEA publicou a coletânea intitulada “Amazônia: Desenvolvimento e ocupação”(1979). Nesses textos, encontram-se as narrativas da Economia Política da Amazônia. Nela, Armando Dias Mendes “coloca em dúvida a validade dos conceitos de desenvolvimentos regionais de planejamento ora em voga, questionando para quem? Para que e que espécie de desenvolvimento se deseja promover na Amazônia”; o economista lembrava que esse modelo não podia ser desencadeado à revelia ou com a “marginalização da comunidade amazônica”, essa última, claramente uma noção genérica. José Marcelino Monteiro da Costa, também organizador da coletânea, abordou criticamente a ocupação por grandes empresas versus ocupação apoiada em empreendimentos de porte pequeno e médio. Destacava no seu panegírico “a lei dos contrários” – internacionalização regional orientadora dos efeitos engendrados pelas atividades do impacto versus propriedade local indiretamente respaldada nos benefícios de *trickling down*, principalmente na forma de oportunidades de emprego, incentivos fiscais versus despesas públicas; benefícios e custos privados, presentes e futuros no uso e aproveitamento dos recursos naturais (COSTA, 1979, p. 2). Em mais de quatro décadas, instituições universitárias na região registram tentativas diversas de apontar as transformações sociais, econômicas e política na região Amazônica. Na vertigem das intervenções, é formulada a provocação radical expressa no jogo semântico: Desenvolvimento da Amazônia – criação destruidora ou desenvolvimento da Amazônia destruição criadora? Neste tempo, outros conceitos entram em disputa, como o necrocapitalismo – notabilizando a capacidade de provocar destruição e aniquilamento, o que Banerjee apresenta com acuro:

Locating imperialism and the legacies of colonialism in contemporary forms of capitalism is central to the theoretical development of necrocapitalism. Violence, dispossession, and death that result from practices of accumulation occur in spaces that seem to be immune from legal, juridical, and political intervention, resulting in a suspension of sovereignty. In the modern era the democratization of sovereignty is still fundamentally determined by and grounded in mechanisms of disciplinary coercion (Foucault 1980) – coercion that was more apparent and visible during colonial times but is more sophisticated in its operation in the postcolonial era (BANERJEE, 2008, p. 1544).

Do mesmo autor, a associação com a noção de mito e de colonialismo retirada de Vicent Yves Mudimbe. O filósofo insiste que “O mito é um texto que se pode dividir em partes e revelar a experiência humana e a ordem social” (MUDIMBE, 2013, p. 180) e quando se trata da ordem do colonialismo, o mesmo Mudimbe, segundo Banerjee, esclarece:

Mudimbe (1988) highlights three characteristics of colonialism: the domination of physical space, reformation of the natives’ minds (particularly in terms of knowledge systems and culture), and incorporation of local economic histories into a Western perspective (BANERJEE, 2008, p. 1543).

Provocadas por diversas inquietações, é fundamental a persistência nas reflexões. A presente coletânea é montada a partir das contribuições dos discentes e docentes do NAEA que atenderam o Edital 2019 para apresentar artigos sobre o tema aberto **Amazônia: as ameaças das políticas de desenvolvimento**, o que se tentou refletir nas páginas anteriores, em ruptura com a ideia de ser possível o desenvolvimento com esperança de sustentabilidade na Amazônia². A primeira observação refere-se ao longo tempo de gestação desta coletânea com sinais de

² Entre esses approaches, uma economia política da Amazônia, enquanto programa de pesquisa que, não obstante ter a referência privilegiada de dimensão econômica, estabeleça tal orientação sempre mediada por relações sociais que, de um lado se expressam em conteúdo de poder materializados nas instituições; de outro, se realizam no trabalho humano objetivado nas relações técnicas – com uma natureza viva particular, o bioma amazônico.

interrupção pela pandemia da COVID 19 e estes 20 meses que se somam ao tempo desesperante para as universidades públicas, em face das posições negacionistas e destruidoras das capacidades institucionais duramente construídas. A segunda é referente aos autores e discentes que aderiram a este projeto de livro: Adria Macedo dos Santos, Ângelo Cezar Pinho Tavares, Antônio Cordeiro dos Santos, Antônio Idalmir Rodrigues de Oliveira, Danusa Di Paula Nascimento da Rocha, Elielson Pereira da Silva, Jayme Nascimento, Leonard J. Grala Barbosa, Maria Antônia Soares Salgado, Marinete Silva Boulhosa, Mayany Soares Delgado, Pedro Trejo, Vanilda Araújo Ferreira e Ygor de Siqueira Mendes Mendonça; Durbens Martins Nascimento, Samara Avelino de Souza França e aos professores coautores: Adagenor Lobato Ribeiro, Antônio Cordeiro Santana, Claudia Azevedo -- Ramos, Claudio Fabian Szlafsztein, Hisakhana P. Corbin, Ligia Teresinha Lopes Simonian, Mirleide Chaar Bahia e Silvio Lima Figueiredo. Os artigos receberam pareceres dos professores: Voyner Ravena Cañete, Eugênia Cabral, Marcel Hazeu, Sérgio Gomes, Gustavo Moura, Fabiano Gontijo, Flávio Barros, Francisco de Assis Costa, Thales Cañete, Heribert Smith, Edila Moura, Ana Claudia Cardoso, Raimundo Erundino Diniz, Rodrigo Peixoto e Jurandir Novaes. A contribuição da Oficina de Criação da UFPA foi atendida com presteza e competência. Agradecemos pela capa, que recria a foto de autoria de Elielson Pereira da Silva da bacia de rejeitos em construção em 2016 pela Norsk Hydro S.A. em Barcarena, seguida da ruptura de outra bacia e a contaminação de igarapés por esse evento. A todos os agradecimentos das organizadoras desta coletânea. Também a título de agradecimento, reconhecemos a paciente credibilidade da coordenação do PPGDSTU neste trabalho, que foi realizado não só como obrigação, mas sobretudo como dedicação que se afirma na confiança e aposta nas forças políticas que nos mobilizam pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos e pela Universidade Federal do Pará.

Rosa Elizabeth Acevedo Marín
e Nírvia Ravena

REFERÊNCIAS

- ARAGÓN, L. E. V. NAEA 45 anos: uma utopia criadora. *Paper do NAEA*, v. 28, n. 1, p. 15, jan.-abr., 2019.
- BANERJEE, S. B. Who sustains whose development? Development and the Reinvention of Nature. *Organization Studies*, v. 24, n. 1, p. 143-180, 2003.
- BANERJEE, S. B. Necrocapitalism. *Organization Studies*, v. 29, n. 12, p. 1541-1563, 2008.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BOURDIEU, P. *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Editora Xamã, 1996.
- CHOMSKY, N.; POLLIN, R.; POLYCHRONIOU, C. *The climate crisis and the global green new deal: the political economy of saving the planet*. London; New York: Verso Books, 2020.
- COSTA, J. M. M. da; MENDES, A. D. *Amazônia: desenvolvimento e ocupação*. Rio de Janeiro: IPEA; INPES, 1979.
- D'ARAÚJO, M. C. Amazônia e desenvolvimento à luz das políticas governamentais: a experiência dos anos 50. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 19, p. 40-55, 1992.
- DINIZ, E. *Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI*. *Revista de Sociologia e Política*, [S.l.], v. 21, n. 47, nov. 2013.
- FURTADO, C. *O mito do Desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- FOUCAULT, M. *Ditos e escritos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2015.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do Poder*. 8. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- FOUCAULT, M. *Segurança, território, população*. Curso dado no Collège de France (1977-1978). Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- HARRIS, N. The end of the "Third World"? *Habitat International*, v. 11, n. 1, p. 119-132, 1987.
- KLEIN, N. *On the (burning) case for a Green New Deal*. New York: Simon & Schuster, 2019.

MUDIMBE, V. Y. *A invenção da África: Gnose, filosofia e a ordem do conhecimento*. Mangualde, Luanda: Edições Pedagogo; Edições Mulemba, 2013.

POLANYI, K. *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RIFKIN, J. *El Green New Deal Global*. Barcelona: Planeta S.A., 2019.

SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

WALLERSTEIN, I. O sistema mundial moderno. Vol. I: *a agricultura capitalista e as origens da economia-mundo europeia no século XVI*. Porto: Ed. Afrontamentos. 1974.

WALLERSTEIN, I. O sistema mundial moderno. Vol. II: *o mercantilismo e a consolidação da economia-mundo europeia, 1600-1750*. Porto: Ed. Afrontamentos, 1974.

ECONOMIA POLÍTICA DAS REPRESENTAÇÕES: BIOECONOMIA E DENDEICULTURA NO BRASIL E NA COLÔMBIA

Elielson Pereira da Silva
Rosa Elizabeth Acevedo Marín

Resumo: O presente artigo versa a respeito das “estruturas de atitudes e referências” e os sistemas de representação que sustentam a institucionalização da governamentalidade bioeconômica enquanto regime de verdade, consoante práticas discursivas, produção de normas e parcerias público-privadas no âmbito da divisão cognitiva do trabalho. Tomou-se como base empírica a análise de organizações constituídas a partir de associações entre empresas e universidades, cujo propósito consiste em fomentar a incubação, criação, implantação e consolidação de empresas de base biotecnológica, por meio do fomento a “cadeias produtivas” da biodiversidade. O recorte utilizado enfocou a economia política da dendeicultura, evidenciando os discursos empresariais e as perspectivas contestatórias dos agentes sociais afetados pelas implicações sociais e ambientais inerentes a esta *plantation*. Observou-se que a neoliberalização da pesquisa e a empresarização da universidade pública, resultante da articulação entre empresas e universidades, está ancorada na lógica da *ilimitação*, mediante a fusão de processos biológicos e econômicos, em que a dimensão política é eclipsada, as desigualdades sociais são ignoradas e os riscos ambientais negligenciados.

Palavras-chave: Bioeconomia. Governamentalidade. Dendeicultura. *Plantation*.

Abstract: This article is regarding the “attitude and reference structures” and the representation systems that support the institutionalization of bioeconomic governmentality as a regime of truth, according to discursive practices, production of norms and partnerships private-public services within the cognitive division of labour. The empirical basis was the analysis of organizations formed from associations between companies and universities, whose purpose is to foster the incubation, creation, implementation and consolidation of biotech-based companies through promoting “productive chains” of biodiversity. The clipping focused on the political economy of oil palm, evidencing the business discourses and the contesting perspectives of social agents affected by the social and environmental implications inherent to this plantation. The neo-liberalization of the research fields and the emergence of entrepreneurship rationality at the public university, resulting from the articulation between companies and universities, is anchored in the logic of limitlessness through the fusion of biological and economic processes, in which the political dimension is eclipsed, social inequalities, are ignored, and environmental hazards neglected.

Keywords: Bioeconomic, Governmentality, Dendeiculture, *Plantation*

1. NASCIMENTO DA BIOECONOMIA

Nos últimos quinze anos uma inflexão significativa vem moldando gradualmente as práticas discursivas e os eixos norteadores da economia política contemporânea: a emergência da bioeconomia como constructo social híbrido, ao mesmo tempo substituto e solidário ao que se convencionou chamar de “desenvolvimento sustentável”. Esse processo de subjetivação e *governamentalização*³ neoliberal mobiliza um amplo espectro de agentes, cuja composição aglutina organizações multilaterais,

³ Foucault (2008a, 2008b) designa a governamentalidade como o “conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança. Também se refere a [...] a linha de força que em todo o Ocidente consumou a primazia do tipo de poder chamado ‘governo’ sobre todos os outros – soberania, disciplina – e que trouxe, por outro lado, o desenvolvimento de todo um conjunto de saberes. Por fim, representa ainda o processo pelo qual o Estado de justiça, transformado posteriormente em Estado administrativo viu-se gradualmente ‘governamentalizado’ [...]. O próprio termo ‘poder’ não faz mais que designar um campo de relações que tem que ser examinado por completo, o que tenho sugerido chamar de governamentalidade, quer dizer, a maneira como se conduz a conduta dos homens não é mais que uma proposta de grade de análise para estas relações de poder”.

empresas transnacionais, governos locais, organizações ambientalistas e movimentos sociais.

No presente capítulo, discute-se a estrutura de “atitudes e referências” e os sistemas de representação que ensejam a institucionalização da bioeconomia enquanto *regime de verdade*, identificando as relações de poder associadas a tal fenômeno, a contrapelo das narrativas triunfalistas a respeito do tema, como as descritas em seguida:

O objetivo da bioeconomia é quebrar o vínculo entre crescimento econômico e os danos ambientais (MONACO, 2013, [p. 2]).

A OCDE estima que, até 2030, a contribuição global da biotecnologia será de US\$ 1 trilhão/ano, distribuído entre os setores de saúde (US\$ 260 bilhões/ano), produção primária (US\$ 380 bilhões/ano) e industrial (US\$ 420 bilhões/ano). Além disso, esse mesmo estudo estima que 80% dos produtos farmacêuticos até 2030 passarão a ser desenvolvidos com o uso de biotecnologia (DIAS; DE CARVALHO, 2016, p. 414).

A agricultura tem um enorme potencial para mitigar a mudança climática a partir da geração de negócios sustentáveis no marco da bioeconomia, tarefa em que a América Latina pode fazer contribuições substanciais⁴ (Título de matéria publicada no site da organização em 26.04.2018).

Para FAO, bioeconomia pode alimentar o mundo e salvar o planeta (título de matéria publicada no site da organização em 26/04/2018).

A bioeconomia é um exemplo da falta de visão estratégica do Brasil. Bioeconomia pode ser descrita como a área da economia que abrange a produção sustentável de recursos renováveis e sua conversão em alimento, fibras, ração animal, químicos, materiais e bioenergia, por meio de tecnologias eficientes e inovadoras, provendo benefícios econômicos, sociais e ambientais. Por conta das mudanças climáticas, tem sido vista como uma oportunidade de novos negócios e geração de emprego (Artigo de pesquisadora da Coppe/UFRJ, publicado no Jornal O Globo, em 29.05.2018).

⁴ O DIRETOR-GERAL do IICA destacou o potencial da bioeconomia para mitigar os efeitos das mudanças climáticas. Disponível em: <https://www.iica.int/pt/content/o-diretor-geral-do-iica-destacou-o-potencial-da-bioeconomia-para-mitigar-os-efeitos-das>. Acesso em 01 ago. 2019.

Ministério da Agricultura lançará no Rio de Janeiro o programa Bioeconomia Brasil [...] O objetivo do programa é promover o uso sustentável de recursos naturais e ampliar a participação da agricultura familiar, de pequenos e médios agricultores, de povos e comunidades tradicionais, no conceito da economia ecológica (Matéria publicada no site do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em 17.05.2019).

Said (2011, p. 109) argumenta que “vivemos um mundo não só de mercadorias, mas de representações – sua produção, circulação, história e interpretação – constituem o próprio elemento da cultura”, conformando uma *economia política das representações* e da *verdade*. Para além da esfera discursiva, o *arquétipo* bioeconômico atravessa outros domínios sociais, produzindo ajustamentos das condutas, das subjetividades e das políticas estatais e empresariais, consoante uma fina conjugação entre saber e poder. No entanto, como o próprio Foucault (1988) assinalara no primeiro volume de *História da sexualidade*, “onde há poder, há resistência”, e estes irrompem à medida que os modos de ser e existir são expostos à precariedade⁵ e a situações de morte⁶ (BUTLER, 2017; MBEMBE, 2018).

A realidade empiricamente observável se refere ao contexto de adaptação da economia política do *agrobusiness* do dendê brasileiro e colombiano aos preceitos da bioeconomia, cujas implicações afetam não apenas o léxico empresarial, estatal e acadêmico, mas produzem efeitos de poder na realidade social onde estão inseridos povos e comunidades tradicionais e camponeses. O lócus da pesquisa abrange os territórios de Urabá e Bajo Atrato, nos departamentos de Antioquia e Chocó, na Colômbia; o Nordeste Paraense e o Baixo Tocantins, no estado do Pará, Brasil.

A despeito de ser considerado um tema relativamente novo nos dois países analisados, é possível identificar os múltiplos efeitos engendrados pela bioeconomia, principalmente quando se examinam conjuntamente três esferas: a da produção de saber; a pública, concernente à institucionalização de

⁵ De acordo com Butler (2017, p. 40), a precariedade designa uma condição imposta politicamente por meio da qual certos grupos da população sofrem a quebra de suas redes sociais e econômicas de apoio muito mais do que outros, e consequentemente estão mais expostos aos danos, à violência e à morte.

⁶ O autor cunhou o conceito de *necropolítica* para se referir às formas contemporâneas de “subjugação da vida ao poder da morte”, por meio da exposição em escala crescente de corpos racializados e considerados descartáveis”, alvos preferenciais da eliminação dos indesejáveis pretendida pelo sistema capitalista, reconfigurando profundamente as relações entre sacrifício, resistência e terror (MBEMBE, 2016, p. 146).

políticas voltadas ao fomento de atividades classificadas como bioeconômicas; e a empresarial, quanto à implantação de empreendimentos econômicos retórica e comunicativamente alinhados ao novo modelo vigente.

Partimos da hipótese de que está em curso a instauração de uma *governamentalidade bieconômica*, ancorada em mecanismos de subjetivação e condução das condutas, consoante relações de poder imbricadas em um jogo de natureza política, governamental e econômica que busca promover a capitalização da vida, de maneira intrinsecamente expansiva e ilimitada, sob as predições da razão neoliberal, por meio da unificação dos campos de saber da biologia e da economia (COOPER, 2008), cujos fundamentos diferem da separação epistemológica evidenciada por Foucault (2000).

De modo geral, as predições dos estrategistas da bioeconomia apregoam a transição para um “Admirável Mundo Novo”, como corolário de uma dupla revolução das ciências da vida e do desenvolvimento econômico, sustentada pelos saberes e conhecimentos da tecnociência, tecnologia e inovação, associados aos interesses de corporações do mercado. A esse respeito, dois aspectos despertam atenção. O primeiro deles consiste na essencialização do prefixo *bio*⁷ como código linguístico para designar a multiplicidade de campos que compõem a nova economia política da vida. Daí emergem conceitos e noções operacionais⁸ como biotecnologia, bioinformática, biomedicina, bioética, biociência, biovalor, biocapital, bionegócios, bioindústria, biocombustíveis, biorrefinarias, biocosméticos, biojoias, e essa lista está em aumento classificando os bioprocessos. Os conceitos são oficializados pelos países como divulgam os governos dos Estados Unidos, do Canadá, da França e do Brasil (PARIZI; RONZON, 2016). O segundo aspecto tem a ver com a conjugação de uma gama de regularidades discursivas, tais como economia circular, economia verde, economia do conhecimento, descarbonização, capital natural, capital humano, capitalismo cognitivo, governança, competitividade, desenvolvimento sustentável, crescimento econômico, desenvolvimento, modernização, cadeia de valor, cadeias produtivas, eficiência e racionalidade,

⁷ Em sua genealogia da economia, Agamben (2011) retoma a distinção aristotélica entre *zoé* (vida doméstica exercida no âmbito do *oikos*) e *bios* (vida politicamente qualificada exercida na esfera da *pólis*).

⁸ O imbróglgio desses conceitos e noções é atribuição de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), Comissão Europeia, OCDE, e é conduzida para Fóruns, Convenções Internacionais. O que se observa na adoção do conceito de “Biotecnologia, [que] significa qualquer aplicação tecnológica que utilize sistemas biológicos, organismos vivos ou seus derivados, para fabricar ou modificar produtos ou processos para uma utilização específica”, cuja definição foi objeto de consenso na Convenção sobre Diversidade Biológica, da ONU (1992, p. 3).

os quais são amalgamados na bioeconomia, com ênfase na quantificação de negócios, metas de crescimento e produtos potenciais.

Com efeito, infere-se que a ressignificação da bioeconomia enquanto nova etapa de acumulação e subjetivação erigidas pela razão neoliberal é o desfecho de uma estratégia do *mainstream* econômico em impingir um *upgrade* no léxico da economia política, nos moldes da “destruição criadora” shumpeteriana, por meio da substituição das práticas discursivas do “desenvolvimento sustentável”, extensamente empregadas nos últimos trinta anos. Com efeito, coetâneo a um certo esvaziamento da retórica da sustentabilidade, ao ponto de ir saindo de cena discretamente, a bioeconomia é ativada como novo paradigma, ancorado na articulação triunfalista⁹ entre processos de produção da vida e economia, a primeira subsumida à segunda, sob a lógica da *ilimitação*.

O surgimento do termo remonta a meados dos anos 1970, quando fora cunhado pelo economista romeno Nicholas Georgescu-Roegen, considerado a principal referência da escola teórica conhecida como *economia ecológica*. Originalmente estava associado à eficiência em utilizar adequadamente as várias fontes de energia e os recursos naturais terrestres sem gerar o aumento da entropia, evitando colocar sob risco a própria existência humana. Portanto, esta forma de uso, manejo e controle energético seria fundamental para garantir o equilíbrio termodinâmico necessário à reprodução da vida em condições ecologicamente estáveis.

No entanto, nos últimos quinze anos, a abordagem do tema mudou radicalmente, a partir de sua incorporação na agenda político-econômica de organizações multilaterais, sob protagonismo institucional da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e de agências das Nações Unidas, e em nível acadêmico, por pesquisadores norte-americanos da Universidade de Harvard. Em nível latino-americano e caribenho, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) lideram tais iniciativas.

A despeito de não haver aprofundado o tema, no curso Segurança, Território, População, Foucault (2008a, p. 101) fez uma breve alusão à bioeconomia quando se referiu ao pensamento malthusiano e sua forma particular de análise do fenômeno coletivo *população*, contestada

⁹ Os triunfalismos correspondem a discursos caracterizados pela ênfase no gigantismo, na grandiloquência da exploração econômica em grande escala, na exaltação superlativa da racionalidade instrumental, no fetiche da tecnificação e na “eficiência” supostamente incomparável dos agronegócios (SILVA, 2020, p. 20).

posteriormente por Marx. O fez descrevendo a mudança ocorrida após a *análise das riquezas* deixar de focar apenas na medição das oscilações da moeda e nos fluxos de comércio exterior, e passar a mirar no sujeito-objeto *população* (demografia, papel exercido por produtores e consumidores, nas questões relativas ao trabalho e à acumulação de capital). Para o autor, esta inflexão possibilitou o nascimento da *economia política* como novo domínio de saber. Ele reabilita a afirmativa de Quesnay de que “o verdadeiro governo econômico era o governo que se ocupava da população”.

O autor apreende a inter-relação histórica entre economia política e população na oposição teórica entre Malthus e Marx. A diferença substancial estaria nos sentidos atribuídos a este fenômeno coletivo. Enquanto para o primeiro “o problema da população foi pensado essencialmente como um problema de bioeconomia”, o segundo abandonara essa perspectiva bioeconômica, substituindo-a por uma abordagem “histórico-política de classe, de enfrentamento de classes e de luta de classes”. Aí se produziu a fratura no pensamento econômico.

A esse respeito, Archela (2013, p. 108) sugere que a menção foucaultiana parece indicar uma tentativa de “explicar as obras dos economistas políticos que enfatizaram a análise das relações problemáticas entre a economia e a biologia da população. Ela poderia ser assumida, portanto, como o elemento que efetivou a reflexão, a racionalização e a inauguração da prática da biopolítica a partir dos economistas”. Acresce a autora que “a prática da biopolítica é fundada na racionalidade bioeconômica”.

Do ponto de vista da filosofia aristotélica, a bioeconomia consiste na conjugação entre *oikos* e *bios*, entre a administração doméstica e a ação pública na *polis*, ou seja, entre vida nua e vida politicamente qualificada (AGAMBEN, 2011).

Fanon é citado por Mbembe (2018) ao salientar a ligação de uma *bioeconomia* aos racismos vulgar (sustentado por fatores biológicos e psicológicos) e cultural (ataques aos modos de existência, de natureza etnocida). Para Fanon (1980), “o *racismo vulgar*, primitivo, simplista, pretendia encontrar no biológico a base material de sua doutrina”. Por seu turno, o *racismo cultural*, aparentemente mais refinado, se baseia na destruição dos valores culturais e nas modalidades de existência do Outro, motivados por relações econômicas dominantes.

Mbembe (2018, p. 75) retoma as análises de Foucault em *As Palavras e as Coisas* concernentes aos domínios de saber, e conclui que a raça também

participava de uma *bioeconomia*. Na raça, vinham se reconciliar massas, classes e populações, isto é, os três legados da história natural, da biologia e da economia política.

O trabalho e a produção de riquezas eram inseparáveis dos problemas específicos da vida e da população, da regulação dos movimentos e deslocamentos, em suma, dos processos de circulação e de captura. E os processos de circulação e de captura representavam uma dimensão crucial tanto das tecnologias de segurança quanto dos mecanismos de inscrição das pessoas nos sistemas jurídico-legislativos diferenciados. [...] Ao longo de grande parte da história moderna, raça e classe mantiveram laços de coconstituição. O sistema de *plantation* e a colônia foram, em relação a isso, fábricas por excelência da raça e do racismo (MBEMBE, 2018, p. 76).

Dessa forma, a bioeconomia emergiu como um dispositivo atrelado ao nascimento da biopolítica, conferindo-lhe a substância necessária para esquadrihar a população de maneira multifacetada, com o objetivo de racionalizar, controlar, regular e gerir os processos da vida. Diferentemente da abordagem malthusiana referida ao modo alarmista de estabelecer a relação antinômica entre meios de subsistência e crescimento demográfico da população, consoante observado por Foucault, a bioeconomia sublinhada por Mbembe com base em Fanon se estrutura a partir da raça e do racismo. É com base nessa grade analítica, distinta das abordagens convencionais, que SILVA (2020) examina a constituição de necrossaberes e sua transmutação no regime de verdade da governamentalidade bioeconômica da dendeicultura.

A princípio, é possível identificar dois grandes campos de formulação, corresponde ao político-institucional, representado pelas agências multilaterais, governos nacionais e grupos econômicos dos mercados agrícolas, biotecnológicos e farmacêuticos. O segundo é o campo científico, constituído por uma gama de vertentes específicas que tentam analisar as transformações da economia política da vida, sob diferentes enfoques.

Quanto ao campo *político-institucional*, destacam-se as formulações elaboradas pela OCDE e pelo IICA, duas importantes organizações disseminadoras de práticas e estratégias bioeconômicas nos âmbitos global

e regional, respectivamente. De acordo com a OCDE (2006), a bioeconomia pode ser definida como “a totalidade das operações econômicas de uma sociedade que utilizam o valor latente de produtos e processos biológicos para criar um novo crescimento e bem-estar para cidadãos e nações”. Na visão do IICA (2018, p. 57), a bioeconomia é compreendida como “o conjunto de setores que usam recursos, processos e/ou inteligência biológica para a produção de bens e serviços”. De certo modo, parecido com os fundamentos propugnados pelos defensores da noção de capital humano, uma vez que do mesmo modo se observa a pretensão totalizante de estender a racionalidade econômica para todas as esferas da vida social, por meio da imbricação entre biologia e economia.

Por outro lado, no campo científico, consoante já assinalado, existe uma variedade de abordagens. No entanto, por não ser possível aprofundá-las adequadamente neste espaço, serão evidenciadas três vertentes principais. A primeira delas é proposta pelo sociólogo britânico Nikolas Rose, que juntamente com Paul Rabinow, tem se dedicado a estudar as mudanças no âmbito das ciências da vida. Para o autor, a vida em si tem sido objeto de transformações que a tornaram compatível com um conjunto de relações econômicas forjadas pela articulação entre empresas biotecnológicas e farmacêuticas, ciência, tecnologia e inovação. Com efeito, o controle, manejo, manipulação, delimitação, decomposição e esquadrinhamento dos processos vitais, sucedidos por sua mercantilização entre diferentes espécies, contextos, empresas, e a serviço de inúmeros objetivos diferentes, tornam a biopolítica¹⁰ inextricavelmente entrelaçada com a bioeconomia (ROSE, 2012, p. 31). Ao mesmo tempo, Rose critica a estratégia publicitária do mercado em invocar as ideias de “novidade”, “inovação”, como apelo para justificar o paradigma bioeconômico.

A segunda vertente, defendida pela socióloga norte-americana Melinda Cooper, sob inspiração do aporte teórico marxista, assinala que o capitalismo neoliberal subsiste de uma visão de desenvolvimento biológico capaz de superar qualquer barreira natural, à semelhança do que Laval e Dardot (2017) designam como *lógica da ilimitação*¹¹. Cooper

¹⁰ Trata-se de um conceito polissêmico, no entanto para Foucault (2008b), “o neoliberalismo é o marco geral da biopolítica”, e a inteligibilidade da segunda só pode ser compreendida mediante o descortinamento da razão governamental inerente ao primeiro.

¹¹ Segundo Laval e Dardot (2017), a *lógica da ilimitação* tende a se impor em todos os âmbitos sociais, de maneira que “todo indivíduo é chamado a se converter em ‘capital humano’; todo elemento da natureza é visto como um recurso produtivo; toda instituição é considerada como um instrumento da produção. A realidade natural e humana se inscreve integralmente na linguagem matemática e da gestão. Aí reside a fonte imaginária do neoliberalismo, convertido em evidência, em necessidade... Em suma, na própria realidade. Esta metamorfose do mundo em capital não provém tanto de uma lei “endógena” da economia, tampouco de um destino da metafísica ocidental. É o resultado histórico de uma mutação formidável na forma de governar os seres humanos e as sociedades, fruto de uma transformação institucional cujos poderosos efeitos sociais, subjetivos e ambientais começamos a compreender”.

(2008) evidencia o emergente entrelaçamento de processos biológicos com estratégias capitalistas de acumulação, cujos efeitos resultam em uma nova fonte de produção de mais-valia. A propósito, umas das mais enfáticas proposições de Cooper (2008) consiste nos laços de reciprocidade entre neoliberalismo e bioeconomia, desencadeados a partir dos anos 1970.

A terceira vertente é representada pelas argumentações suscitadas pelo sociólogo e teórico social alemão Thomas Lemke, estudioso da biopolítica e da governamentalidade. Em sua perspectiva analítica, o foco das políticas de incentivo à bioeconomia, na prática, se traduz na criação e regulação de mercados, e não em uma nova organização fundamental da economia como sugere o próprio termo “bioeconomia”. Essa afirmativa é antitética à narrativa contida nos programas da União Europeia, centrada no fomento a novos produtos e serviços à base de inovações biocientíficas, com o objetivo de assegurar a competitividade dos produtos europeus no mercado internacional e dispor de melhores condições para a proteção do meio ambiente (LEMKE, 2017). Tais argumentos se coadunam com as teses de Marx e Polanyi reativadas por Laval e Dardot (2017), a respeito da importância crucial que um quadro institucional representa para a efetivação da razão neoliberal, consoante as formulações dos ordoliberalis alemães. Para os autores franceses, “construir o mercado é produzir normas¹²”, prática exercida atualmente por uma *expertocracia* – aliança entre poder e saber – fundamentada no direito.

A pergunta-chave que se tenta responder no presente artigo é como a *governamentalidade bioeconômica do dendê* é erigida como *regime de verdade*¹³, valendo-se de uma estrutura de atitudes e referências e

¹² Para Laval e Dardot (2017), “o que caracteriza a economia política do neoliberalismo não é a passividade da esfera política, seu caráter mínimo, seu encolhimento, mas ao contrário, se trata da constância de um intervencionismo governamental produtor de uma nova ordem. Este intervencionismo especial deve ser entendido como o que é: um conjunto de políticas condicionadas e condicionantes, dependentes e criadoras de um sistema”. Esta perspectiva difere profundamente da narrativa neoliberal e de seus críticos, os quais consideram a redução/enfraquecimento do Estado como um dos principais traços desta lógica normativa.

¹³ Nos contextos liberal e neoliberal, o regime de verdade é erigido como uma série de práticas voltadas à autolimitação da razão governamental, exercidas pelo dispositivo de poder-saber da economia política, visando delimitar o que pode e o que não pode, o que é racional e o que não é. Numa tentativa de elucidar a natureza de seu projeto teórico, Foucault (2008b, p. 27) esclarece que “o objeto de todos esses empreendimentos concernentes a loucura, a doença, a delinquência, a sexualidade e aquilo de que lhes falo agora é mostrar como o par ‘série de práticas/regime de verdade’ forma um dispositivo de saber-poder que marca efetivamente no real o que não existe e submete-o legitimamente a demarcação do verdadeiro e do falso”.

de sistemas de representação objetivados em políticas institucionais, realinhamentos discursivos e neoliberalização da pesquisa, mediante parcerias firmadas entre empresas e universidades. Simultaneamente, intenciona-se apreender seus efeitos nos modos de existência dos povos e comunidades tradicionais e camponeses situados no recorte da pesquisa.

A base empírica de que trata este artigo abrangeu um conjunto de entrevistas e descrições etnográficas realizadas nos últimos dois anos no Brasil e na Colômbia. Em março de 2017, juntamente com as pesquisadoras Rosa Acevedo Marin e Maria Backhouse, foi reconhecido o território conhecido como Alto Acará, situado na confluência dos municípios de Acará e Tomé-Açu, profundamente transformado nos últimos dez anos após a implantação de extensos monocultivos de dendezeiros pertencentes à empresa Biopalma, subsidiária da mineradora Vale S.A.¹⁴. Na Colômbia, comunidades negras, camponeses, assalariados rurais, líderes sociais e pesquisadores¹⁵ enfatizaram os efeitos sociais, ambientais, econômicos e políticos do agronegócio do dendê nas regiões do Bajo Atrato e Urabá, situadas nos departamentos de Chocó e Antioquia, respectivamente, por meio de uma combinação de táticas de governamentalidade e de “estados de dominação. Também foram realizadas entrevistas nas cidades de Medellín e Bogotá com trabalhadores do dendê, agroempresários, membros do governo colombiano, integrantes de arenas corporativas e representantes de agências de cooperação multilateral.

No início de junho, estivemos no território quilombola Nova Betel, situado na fronteira dos municípios de Tomé-Açu e Acará, na condição de pesquisadores do Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia (PNCSA), com o propósito de conhecer de perto os danos sinérgicos provocados pela cumulatividade de efeitos de megaempreendimentos econômicos. O povoado Tira Saia, que foi renomeado nos últimos anos como Nova Betel, por influência do neopentecostalismo, vive literalmente cercado

¹⁴ Em meados de setembro de 2020, alegando optar por uma estratégia de desinvestimento e alocação eficiente de recursos em ativos estratégicos, a Vale S.A. vendeu 100% de sua participação na Biopalma para a empresa Brasil Biofuels (BBF). A operação foi autorizada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) por meio do Ato de Concentração nº 08700.004428/2020-06, constante no processo SEI nº 08700.004428/2020-06.

¹⁵ Estágio doutoral realizado por Elielson Pereira da Silva na *Instituto de Estudios Regionales*, da *Universidad de Antioquia*, no período de outubro de 2018 a abril de 2019, financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), por meio do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE), Edital nº 47/2017.

e espremido pelo mineroduto e pela linha de transmissão de energia da empresa norueguesa *Norsk Hydro*, pelos monocultivos de dendezeiros da empresa Biopalma e pelo traçado proposto para a Ferrovia Paraense. Essa intrusão incide de maneira coetânea sobre as terras tradicionalmente ocupadas, consoante um entrecruzamento de *topografias da morte*. Semelhante situação ocorre no território quilombola de Jambuaçu, localizado no município de Moju.

O I Encontro do Coletivo Estadual de Mulheres Assalariadas Rurais do Pará, realizado em julho 2019, na cidade de Castanhal, organizado pela Federação dos Assalariados e Assalariados Rurais do Pará, destacou-se pelo ângulo das questões de gênero e bioeconomia. O grupo é constituído em sua ampla maioria por trabalhadoras rurais vinculadas às empresas de dendê instaladas no Nordeste Paraense e no Baixo Tocantins, tais como a Agropalma, Biopalma e Denpasa. O evento teve como finalidade discutir a realidade social das mulheres no assalariamento rural e alinhar estratégias de resistência à precarização do trabalho decorrente da supressão de direitos fundamentais, às práticas do patriarcado e à objetificação dos corpos femininos no atual contexto de aprofundamento do autoritarismo neoliberal.

2. URDIDURA DA BIOECONOMIA E DA UNIVERSIDADE COMO EXTENSÃO DA EMPRESA

Na linha de outros domínios sociais, com a emergência do regime de verdade bioeconômico, as universidades vêm sendo moldadas em consonância com os preceitos da governamentalidade neoliberal, tornando-se “novas fábricas do saber”, nos moldes de “universidades empresariais” (LAVAL, 2004). Um dos marcos fundamentais dessa inflexão ocorreu em 1980 nos Estados Unidos, com a aprovação da Lei *Bayh-Dole Act* ou *Patent and Trademark Laws Amendment Act*, possibilitando a celebração de parcerias entre empresas privadas e universidades, visando ao patenteamento e à comercialização dos resultados das pesquisas apoiadas total ou parcialmente com financiamento público (LAVAL, 2004; LANDER, 2008). Dardot e Laval (2017) sugerem a existência de um cercamento do domínio intelectual, no qual campos inteiros da vida e da cultura abrem-se para as atividades lucrativas das empresas privadas, e passam a ser regidos pelas disposições do mercado. Para Casanova (2017), o apoio que governos e corporações privadas oferecem à interdisciplina e à tecnociência é “impressionante”, abrangendo projetos milionários de

pesquisas interdisciplinares e tecnocientíficas sucedidos desde o final da Segunda Guerra Mundial.

Nesse contexto, várias iniciativas vêm sendo desenvolvidas no Brasil e na Colômbia, com o propósito de promover uma maior proximidade efetiva entre os governos, as universidades e as empresas privadas, sob o argumento de incrementar a competitividade¹⁶, atrair novos investimentos, aproveitar lacunas mercadológicas inexploradas e fortalecer o dinamismo econômico dos aludidos países. Coetânea a esse movimento, emerge a constituição de arranjos público-privados na forma de empresas biotecnológicas, incubadoras de empresas, organizações sociais e a criação das famosas *startups*, sob o signo da ciência, tecnologia e inovação, conjugados com a ideologia do empreendedorismo. No âmbito do Brasil estas atividades são apoiadas pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), empresa brasileira de inovação e pesquisa vinculada ao Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI); na Colômbia, por meio do Departamento Administrativo de Ciência, Tecnologia e Inovação (Colciencias). Outras formas de financiamento ocorrem por meio de governos estaduais, da esfera privada e de organizações como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Do ponto de vista empírico, duas experiências em curso ilustram os processos de neoliberalização da pesquisa e de transmutação da universidade em extensão das empresas: o Biointropic, localizado na cidade de Medellín, Antioquia; e a Biotec Amazônia, situado no Parque de Ciência e Tecnologia Guamá, no prédio “Espaço Empreendedor”, nas dependências da Universidade Federal do Pará, em Belém, Pará.

O Biointropic é uma pessoa jurídica de direito privado constituída em 2014, por intermédio de uma aliança estratégica firmada entre cinco instituições de ensino superior (Universidad Nacional de Colombia/Sede Medellín, Universidad de Medellín, Universidad EAFIT, Universidad EIA y Universidad CES); e as empresas Ecoflora Cares, Ecoflora Agro e SuperBac/Brasil. Segundo sua diretora executiva, engenheira de alimentos e mestre em Gestão Tecnológica e Inovação, os primeiros passos para o nascimento da organização remontam ao ano de 2008, quando na oportunidade

¹⁶ De acordo com Laval e Dardot (2017, p. 894-5), [...] “el esquema de la competitividad, que en uno de los polos del poder se ha convertido en un principio casi constitucional de las instituciones públicas y, en el otro polo, en un modelo de conducta individual. La competitividad, convertida en principio oficioso del nuevo derecho público, en norma superior a la que se someten las leyes, las reformas, las disposiciones gubernamentales, conduce a transformar efectivamente los campos de actividad y las instituciones sometiéndolas a una lógica de la competencia que, se supone, es a su vez creadora de competencia en un círculo sin fin.”

firmou-se uma parceria envolvendo dez organizações para promover o desenvolvimento da biotecnologia e da biodiversidade. O site da empresa assinala que “atualmente esta aceleradora tem se constituído como o primeiro Centro de Negócios Biotecnológicos da Colômbia (CDNBio) e o primeiro Centro de Inovação na área da Biotecnologia” (BIOINTROPIC, 2018).

A experiência do Biointropic se coaduna com a institucionalização de políticas no contexto da governamentalidade bioeconômica em curso, pois um dos principais marcos consiste na criação de empresas biotecnológicas, sob o argumento da necessidade de preencher os espaços vazios gerados pela falta de integração entre os conhecimentos científicos produzidos nas universidades e os interesses mercadológicos das empresas. Este ponto tem se convertido em um dos maiores desafios reiterados pelos estrategistas da bioeconomia, na medida em que sua não resolutividade é qualificada como obstáculo ao crescimento sustentável, à inovação e à competitividade. Na prática, o formato das novas empresas se assemelha a uma *joint venture* entre corporações privadas e universidades, evidenciando a concatenação entre a produção de saberes e conhecimentos e as dinâmicas do mercado.

Considerado nacional e regionalmente como referência de incubação e desenvolvimento de “negócios sustentáveis”, o Biointropic foi contratado¹⁷ em 2018 pelo governo colombiano para prestar consultoria técnica com o objetivo de mapear os setores estratégicos com maior potencial de aporte em bioeconomia. A referida publicação efetuou uma pré-seleção de subsetores, assim como uma seleção de setores com maior possibilidade de apoio. No setor pecuário, foram inicialmente identificadas 8 atividades e no setor agrícola, 38. Finalmente, a priorização elencou 5 atividades pecuárias, 10 agrícolas e 3 atividades potenciais. Entre estes, a dendeicultura é reportada como um dos cultivos mais promissores para a efetivação da bioeconomia, embora não se tenha feito qualquer tipo de ressalva aos danos sociais e ambientais gerados por tais monocultivos em face dos povos tradicionais e campesinos cercados de múltiplas formas.

La palma de aceite tiene todo el potencial para ingresar al concepto de biorrefinería e ingresar a nichos más sofisticados como el de los fitonutrientes. Tiene el gran reto para control de plagas y enfermedades y la gestión de cultivos sostenibles con respaldo de certificaciones para el ingreso a mercados más sofisticados [...] Tabla

¹⁷ A realização do estudo técnico foi financiada pelo Banco Mundial, em parceria com o Korea Green Growth Partnership e o Governo Nacional da Colômbia. A Universidad EAFIT e a consultoria espanhola SILO atuaram como colaboradoras do Biointropic no mapeamento realizado.

22. Oportunidades de la biotecnología priorizadas en los sectores agrícola y pecuario. palma: nuevas variedades (resistentes a plagas y ambiente, características nutricionales), bioinsumos agrícolas, bioinformática, banco de germoplasma, biorremediación de suelos, fitonutrientes, extracción de principios activos a partir de desechos agrícolas, desarrollo de biorrefinerías y bioproductos, entre otros (BETANCUR *et al*, 2018, p. 94-9).

Em consonância com seu novo alinhamento estratégico, modificado para dar maior ênfase aos temas da bioeconomia e da competitividade, recentemente o IICA contratou o Biointropic para realizar uma consultoria a respeito do tema, abrangendo a América Latina e o Caribe, com previsão de divulgação em 2019. De acordo com a Assessora de Recursos Naturais, Mudanças Climáticas e Gestão de Risco Agropecuário, do Escritório do IICA Colômbia, há cerca de um ano ocorreu uma importante inflexão no planejamento da agência, a partir da atuação do diretor-geral sediado na Costa Rica.

A partir daí todo o plano se modificou. Antes manejávamos quatro linhas estratégicas, uma delas era “competitividade e sustentabilidade em cadeias” e esta foi transformada no último ano no tema de “Bioeconomia e Competitividade em Cadeias”. Especificamente no marco desse tema, por exemplo, no caso da bioeconomia, se está realizando um estudo em cinco países diferentes com iniciativas de cinco cadeias priorizadas: Peru, Costa Rica, Colômbia, Uruguai e outro que me escapa agora. Cada país priorizou duas cadeias. No caso da Colômbia se priorizaram as cadeias do óleo de palma e dos cosméticos¹⁸.

Os pontos apresentados pela assessora do IICA convergem com outros argumentos defendidos pelo diretor-geral e pelo coordenador do Programa de Bioeconomia e Desenvolvimento Produtivo. Durante a realização da Semana da Agricultura e Alimentação em Buenos Aires em novembro de 2018, o primeiro assinalou que

a bioeconomia permite aproveitar a riqueza biológica da região para potencializar o desenvolvimento produtivo e tem a vantagem de promover um desenvolvimento de baixo carbono e tem resiliência, faz um aproveitamento rentável dos resíduos, faz a

¹⁸ Entrevista concedida em 18 mar. 2019, na sede do IICA, localizado no campus da Universidad Nacional de Colombia

utilização não agrícola da biomassa, gera cadeias de valor muito sofisticadas, incursionando nos temas de construção, farmacêuticas, moda, e eleva o uso das áreas rurais como biofábricas (IICA, 2018).

Ao tecer comentários a respeito do Plano de Médio Prazo (PMP) 2018-2022, lançado pelo IICA no segundo semestre de 2018, a autoridade coordenadora do Programa de Bioeconomia do IICA destacou a conjugação de iniciativas voltadas a incentivar “cadeias de valor” biotecnológicas com vistas à “descarbonização” da economia, principalmente por meio da institucionalização de políticas voltadas para essa finalidade. Segundo ele,

hoje temos grandes desenvolvimentos em ciências biológicas, ciências sociais, tecnologia e informação que permitem um maior aproveitamento não só dos recursos biológicos, mas também de todos os seus processos e princípios. O grande desafio é como capitalizá-los em maior desenvolvimento produtivo dos territórios rurais e das cadeias de valor (Entrevista concedida ao site da organização em 14 de dezembro de 2018).

Quanto à empiria brasileira, a Biotec Amazônia é uma organização social de direito privado fundada em outubro de 2016, com o objetivo de “promover o uso sustentável da biodiversidade amazônica”, consoante prevê o artigo 1º de seu Estatuto Social. Na apresentação do Relatório Anual de Execução do Contrato de Gestão 2018, o Diretor-Presidente da entidade assinala que a prospecção de negócios e a mobilização de parcerias com empresas requer a aplicação de um “sistema inteligente de governança voltado ao estímulo de economia dinâmica no uso sustentável da biodiversidade, com base científica e tecnológica” (BIOTEC AMAZÔNIA, 2018). A organização social possui dois escritórios de representação, sendo um na sede da Federação das Indústrias do Estado do Pará (Fiepa), e outro no município de Santarém.

A atividade principal da empresa está vinculada ao gerenciamento do Contrato de Gestão nº 01/2017¹⁹, cuja finalidade consiste na execução, operacionalização e gestão do Programa Biopará, institucionalizado

¹⁹ O instrumento contratual, com vigência de 3 anos, foi celebrado no dia 30 de novembro de 2017, tendo sido subscrito pelo secretário de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Técnica e Tecnológica, Alex Bolonha Fiúza de Melo, e pelo diretor-presidente da BIOTEC Amazônia, José Seixas Lourenço.

naquele ano pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Educação Técnica e Tecnológica (SECTET), do Governo do Pará, como uma “política pública para pesquisa e desenvolvimento de cadeias produtivas da biodiversidade paraense” (PARÁ, 2017). O programa propõe uma inflexão no atual modelo de desenvolvimento pautado na exportação de *commodities* e atrelado à “acumulação primitiva” do capital, por

uma vigorosa e moderna economia do conhecimento, alavancada por investimentos estratégicos em ciência e tecnologia, com fins de inovação e inclusão social. É indispensável o fortalecimento das redes de pesquisa associadas à biodiversidade (a maior riqueza regional), com articulação das estruturas regionais (produtivas, científicas e culturais) aos circuitos nacionais e internacionais e intensificação dos fluxos comerciais e financeiros (PARÁ, 2017, p. 2).

Entre outras questões, o programa governamental enfatiza o gigantismo da biodiversidade amazônica e acentua a necessidade de considerá-la como “capital natural” passível de ser valorizado, precificado e mercantilizado, consoante uma economia do conhecimento, ancorada na articulação entre produção de saber e mercado, por meio de investimentos robustos em ciência, tecnologia e inovação, apropriados por empresas biotecnológicas de ponta atraídas por políticas de fomento à bioeconomia. Aqui se percebe nitidamente a pretensão neoliberal de submeter ao cálculo domínios até então inapropriáveis na perspectiva de unidades sociais orientadas por fundamentos amparados em critérios de autodefinição e no uso comum dos recursos.

De acordo com o Relatório Anual de Execução do Contrato de Gestão 2018, disponível no site da organização, as atividades finalísticas da Biotec Amazônia iniciaram em janeiro de 2018, após a celebração do instrumento contratual com a SECTET, e estão estruturadas em cinco eixos de atuação: a) governança inovadora e articulação estratégica²⁰; b) prospecção e atração de novos negócios com foco no Biopará²¹; c) criação e fortalecimento de polos de conhecimento e ambientes de inovação nas regiões do estado

²⁰ A celebração de 11 acordos de cooperação técnica firmados com Institutos de Ciência, Tecnologia e Inovação (ICT) e Secretarias de Estado e a articulação de 8 novos com organizações dos setores público e privado constituem o principal destaque enfatizado no relatório.

²¹ As atividades desse eixo envolveram a participação em feiras internacionais; realização de eventos institucionais; celebração de 5 protocolos de intenção (2 com empresas nacionais e 3 com empresas estrangeiras); apresentação de projetos de inovação e pesquisa a empresas biotecnológicas dos ramos de alimentos, cosméticos, fitoquímicos, bebidas e óleos vegetais; e realização da primeira mostra de Bio-invenções “Caminhos para a Inovação na Amazônia”.

do Pará²²; d) sistematização e gestão estratégica de informações para o fortalecimento de bionegócios²³; e) desenvolvimento institucional²⁴.

Em consonância com o material de divulgação²⁵ distribuído ao público durante a XIV Feira da Indústria, realizada em 2019 pela Federação das Indústrias do Estado do Pará, os setores-alvo da organização social são quatro: farmacêutico, alimentício, biocombustíveis e cosméticos. Na mesma linha, foram priorizadas sete cadeias produtivas, sob o argumento de agregar valor aos produtos amazônicos e potencializar os resultados financeiros das empresas. São estas: cacau, açaí, palma de óleo (dendê), mandioca, pescado e aquicultura, cosméticos e fármacos.

De tal modo, as iniciativas desenvolvidas no âmbito dos cinco eixos de atuação da Biotec Amazônia concorrem no sentido de fomentar a bioprospecção e constituição de negócios com empresas de base biotecnológica, mediante a incubação, criação e instalação de *startups* nas dependências do PCT Guamá, articulação de vantagens fiscais no Governo do Pará eufemizadas como política de *atratividade*, celebração de parcerias com grêmios empresariais do agronegócio e da indústria²⁶, e alinhamento com a Finep. Ademais, outra ação estratégica consiste na realização de interlocuções na esfera internacional, seja com organismos multilaterais como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), seja com empresas de caráter transnacional.

Contrastando criticamente as experiências colombiana e brasileira, é possível observar pontos de convergência, por um lado, e particularidades, de outro. Quanto às intersecções, observa-se que o próprio nascimento das organizações analisadas está assentado no contexto social de neoliberalização da pesquisa e de emprezarização da universidade pública,

²² O eixo em referência constituiu-se por encontros, articulações, definições de cadeias produtivas a serem trabalhadas, estabelecimento de parcerias e criação de ambientes de inovação.

²³ Resumidamente, as principais atividades executadas nesse eixo foram a criação da Rede Amazônica de Bionegócios, a constituição da Rede de Insumos Georreferenciados da Biodiversidade Amazônica e a realização de um curso de “inteligência competitiva”;

²⁴ Nesse último item, as ações compreenderam a construção do marco regulatório da empresa, a contratação de equipe técnica e a política de comunicação corporativa (BIOTEC AMAZÔNIA, 2018).

²⁵ O lema do material informativo era “promovendo negócios sustentáveis para uma Amazônia 4.0”.

²⁶ Entre estes, destacam-se o convênio firmado com a Federação das Indústrias do Estado do Pará (Fiepa), em 05 de setembro de 2018, com vigência de cinco anos; e o Protocolo de Intenções celebrado em 25 de fevereiro de 2019 com a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Pará (Faepa), com vigência de três anos, objetivando “viabilizar cooperação técnico-científica, visando o desenvolvimento de atividades de interesse comum das instituições partícipes e a execução de projetos, estudos e pesquisas, com foco nas áreas de biodiversidade, biotecnologia e bionegócios”. Ambas as organizações compõem o Conselho de Administração da BIOTEC Amazônia.

erigido sob o prisma de uma economia política do saber, da verdade e do poder, regida pelo que Laval e Dardot (2017) designam como *bloco oligárquico neoliberal*²⁷. Ambas evocam o “aproveitamento racional e sustentável da biodiversidade”, por meio de inovações tecnológicas produzidas na esteira de uma economia do conhecimento ancorada nos preceitos da bioeconomia e conduzida pela coalizão de interesses formada por universidades, empresas e governos. Em termos de lastro, enquanto o Biointropic se constitui como uma referência nacional com perspectiva de alcance em nível latino-americano e caribenho, a Biotec Amazônia ainda busca se consolidar em nível amazônico, ao lado de organizações como a Abio Amazônia, sediada no estado do Amazonas.

Alinhadas ao *devir-mundo* do capital (DARDOT; LAVAL, 2017), as empresas do dendê e suas associações representativas internalizam as práticas discursivas da bioeconomia, evocando-a articuladamente à *indústria 4.0* como a grande novidade contemporânea, com potencial de promover o crescimento do setor em termos de competitividade, rentabilidade e “expansão” econômico-produtiva, sobretudo em razão dos múltiplos usos do óleo de palma e do óleo de palmiste. Esse triunfalismo é observado no posicionamento do gerente da empresa *Bioplanta Palmera S.A.*, localizada em Carepa, Urabá, assim como de executivos gremiais, neste caso o presidente da Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite de Colombia (Fedepalma), que argumenta: “parte do futuro agroindustrial do país pode estar associado ao óleo de palma, por meio da bioeconomia. Temos avaliado os cultivos e são muito sustentáveis; absolutamente tudo se pode utilizar do dendê” (informação verbal)²⁸. Para Mesa, “a bioeconomia é o futuro da palma na Colômbia”.

3 ANTINOMIAS DE UM DISCURSO

A institucionalização da bioeconomia enquanto regime de verdade opera não apenas como referente das práticas de agentes públicos e empresariais, mas engendra uma multiplicidade de efeitos sobre os modos de ser e existir de povos e comunidades tradicionais e camponeses,

²⁷ Esta coalizão de interesses reúne quatro componentes principais: a oligarquia governamental e a seleta casta burocrática no comando dos Estados e das organizações internacionais, os agentes financeiros e o alto nível de gestão das grandes empresas, os grandes meios de comunicação e entretenimento, e as instituições universitárias e editoriais, produtoras e difusoras do “cimento discursivo” do poder oligárquico.

²⁸ Entrevista concedida em 06 mar. 2019 na sede da empresa, localizada ao lado da sede da Polícia Nacional de Colombia, na cidade de Carepa, Urabá, Colômbia.

caracterizados por formas ontológicas distintas de uso da terra, organização do trabalho e de pertencimento aos territórios ao qual estão vinculados.

Na dimensão política, a governamentalidade bioeconômica tende a obliterar as graves assimetrias sociais provocadas pelo neoliberalismo, ao reiterar o velho desejo do “desenvolvimento sustentável” de tentar harmonizar o inconciliável, com o objetivo de assegurar a continuação do crescimento econômico “em novas bases”. Como observado por Lander (2008), a neutralização do *político* pelos estrategistas da bioeconomia é fundada na fé cega nos arranjos promovidos pela ciência, tecnologia e inovação como solução para os problemas sociais contemporâneos. Outra forma de eclipsá-lo ocorre por meio da ideologia do *empreendedor de si mesmo*, ativada pela noção de capital humano, cujos principais fundamentos consistem na coextensividade entre vida e empresa e na despolitização dos processos sociais, ou seja, o indivíduo seria movido pela capacidade de fazer escolhas racionais e de proceder a alocação eficiente de recursos escassos, tornando-se, em última análise, o único responsável por seus êxitos ou infortúnios (DARDOT; LAVAL, 2017; BUTLER, 2017).

No âmbito laboral, cujas determinações agora passam a ser moldadas pela bioeconomia e pela indústria 4.0, os conceitos são ressemantizados, exigindo novos esforços epistêmicos para lograr a inteligibilidade de antagonismos sociais irrompidos na atualidade. Assim “já não há mais trabalhadores propriamente ditos, só existem nômades do trabalho” (MBEMBE, 2018, p. 16). Esses processos de subjetivação criam a figura do sujeito neuroeconômico, completamente subsumido à lógica do cálculo, que aspira prever comportamentos, escolhas, emoções e desejos, esquadrihados a partir de algoritmos. Ele é

absorvido por uma dupla inquietação, decorrente de sua animalidade (a reprodução biológica de sua vida) e de sua coisidade (a fruição dos bens deste mundo), esse *homem-coisa*, *homem-máquina*, *homem-código* e *homem-fluxo* procura antes de mais nada regular sua conduta em função de normas do mercado, sem nem sequer hesitar em autoinstrumentalizar e instrumentalizar os outros para otimizar sua parcela de fruição. Condenado à aprendizagem por toda vida, à flexibilidade, ao reino do curto-prazo, deve abraçar sua condição de sujeito solúvel e fungível, a fim de atender à injunção que é constantemente feita – tornar-se um outro (MBEMBE, 2018, p. 18).

As observações empíricas possibilitam apreender a existência de duas principais estratégias utilizadas pelo “agronegócio” do dendê em termos de reificação do trabalho nos dois países. A primeira consiste nas várias formas de precarização, como a flexibilização da legislação laboral (terceirização, uberização), o pagamento vinculado à produtividade (*pago por hora*), a desigualdade salarial entre homens e mulheres, as demissões de mulheres logo após o fim da licença-maternidade, a alta rotatividade e o aumento da penosidade com a manutenção do mesmo salário-padrão. A segunda está associada à construção de “alianças produtivas estratégicas” e/ou “parcerias” entre pequenos agricultores e agroempresários, por intermédio da celebração de contratos de longo prazo inspirados nas eufemizações do modelo malaio implantado desde os anos 1960.

No entanto, mesmo diante deste *devir-negro do mundo*²⁹, resultante da fusão de capitalismo e animismo, no qual é cada vez mais real a possibilidade de “transformação dos seres humanos em coisas animadas, dados numéricos e códigos” (MBEMBE, 2018, p. 19), os trabalhadores e trabalhadoras assalariados rurais do dendê se posicionam de forma contestatória, por meio da afirmação de sua identidade política, evidenciando as contradições do regime de verdade bioeconômico, confrontado em mesas de negociação e em lutas específicas por melhores condições laborais.

Durante protesto realizado em abril de 2019 em frente à empresa *Unipalma de los Llanos S.A.*, de propriedade do Grupo Aval, cujo proprietário é considerado pela Revista Forbes como “o homem mais rico da Colômbia”, os assalariados rurais da empresa ligados ao Sintraimagra denunciavam em unísono:

El Grupo Aval y la Corficolombiana explotan, reprimen y persiguen a los trabajadores. En los Llanos Orientales, la Unipalma tiene grandes extensiones de palma africana, aceitera, en donde persiguen, presionan y despiden a los trabajadores anunciando una gran crisis financiera. Están arrebatando a los trabajadores sus más mínimos derechos elementares y constitucionales. ¡Fuera a las políticas arbitrarias y reaccionarias de Unipalma! ¡Abajo, abajo, abajo!

²⁹ Mbembe (2018, p. 20) o define como “a nova condição fungível e solúvel, à sua institucionalização enquanto padrão de vida e à sua generalização pelo mundo inteiro”, daquilo que antes era por excelência atribuível ao negro, sob a tecnologia de poder do racismo.

Em seu pronunciamento, o representante do Sintraimagra na região dos Llanos Orientales, assim o assinalou:

estamos exigiendo el cumplimiento de la convención colectiva de trabajo firmada en esta empresa. Exigimos que se dispongan a negociar y garantizar los derechos establecidos en esta convención. Los trabajadores del sector de la palma, especialmente los que laboran en el sector del campo son los más explotados, son los que más enferman, son los que más reciben atropellos por culpa de los malos medios de la compañía. ¡Abajo a las políticas de la administración principal de la empresa Unipalma de los Llanos!

No Brasil, entre as novas categorias sociais emergentes no contexto de espraiamento de monocultivos de dendezeiros incentivado a partir de 2004, encontram-se os assalariados e assalariadas rurais. Nos últimos anos, este segmento foi um dos mais proeminentes para a criação de uma estrutura sindical confederativa com incidência em vários níveis. Todavia, até pouco tempo atrás, as realidades sociais vivenciadas pelas mulheres atuantes nessa atividade eram completamente secundarizadas e/ou eclipsadas no debate político. No último mês de julho, as mulheres instituíram o Coletivo Estadual de Mulheres Assalariadas Rurais, coordenado pela diretora da Federação de Empregados e Empregadas Rurais do Pará (Feterpa), e realizaram a primeira reunião do colegiado.

A entrevistada N., assalariada rural na empresa Agropalma, ao descrever as condições de trabalho na referida empresa assim sublinhou: “sou a única mulher no meio de 150 homens no campo. No local onde exerço minhas atividades é muito comum a estigmatização contra o trabalho das mulheres. Somos rotuladas pelos gerentes de pedirmos mais atestados, de engravidarmos, de dedicar mais tempo aos filhos, de representarmos um custo maior para a empresa”. Em outro trecho, a mesma interlocutora denunciou: “o meu chefe pediu para me despedir porque sou muito encrenqueira; além do mais, as empresas perguntam nas entrevistas se as mulheres já são ‘laqueadas’ (esterilizadas)”. Por conseguinte, a senhora M, assalariada rural na empresa Denpasa S.A., pontuou a respeito da instabilidade laboral vivida pelas mulheres após o parto e as represálias sofridas pelas trabalhadoras quando decidem participar de comissões de negociação de acordos e convenções coletivas de trabalho: “todas as

que engravidaram, [na Denpasa] após retornarem da licença-maternidade foram demitidas [...] quem vai para a Comissão representativa discutir o acordo coletivo é logo despedido”.

Quanto ao descompasso observado entre as práticas discursivas da bioeconomia e a percepção dos agentes sociais quanto aos danos ambientais, notadamente nas terras e nas águas, outras vozes dissonantes das estratégias empresariais irrompem a monotonia das representações evocadas pelo “agro”. Para o dirigente da *Asociación de Consejos Comunitarios del Bajo Atrato*, departamento de Chocó, Colombia,

hubo muchas empresas que tenían sus oficinas aquí, también tenían su cuerpo militar que eran los paramilitares, los paramilitares de Carlos Castaño, que inclusive fue el pionero en toda esa palma que se sembró por acá, pero a raíz de ¿qué?, nosotros siempre decimos a precio de sangre, fue mucha la gente que murió porque como no querían vender la tierra, no la quería arrendar entonces bueno, entonces aparecía muerto. Eso fue un estrago grandísimo que hubo acá en el Bajo Atrato, específicamente para esa parte de Carmen del Darién, Curvaradó y Jiguamiandó, en la parte de acá del Chocó y el Bajo Atrato, se da todo ese proceso y se dice que la palma era un cultivo que también enfermaba la tierra. Por eso donde se sembró la palma las tierras se secaron. Además de eso, la palma también trajo una enfermedad, que eso acabo también acá con el chontaduro, usted acá en el Chocó no consigue chontaduro cultivado porque la palma acabo con el chontaduro, cuando destruyeron la palma, porque acá la palma la destruyen en su mayoría, ya las palmas de chontaduro quedaron infectadas con esa producción de cogollo, entonces ya acá el chontaduro nativo no da; se consigue es el chontaduro que viene del Valle, de Pereira y de otras partes pero acá como tal las palmas, amén de eso dejo la tierra estéril, se puede decir que si se cultiva pero es a fuerza de químicos y acá por naturaleza y por costumbre la gente de acá, no abona la tierra porque estamos gracias a Dios en unas tierras que son fértiles (entrevista concedida no dia 7 de fevereiro de 2019, na sede da ASCOBA, em Riosucio, departamento de Chocó).

Os agentes sociais do assentamento Nazaré, situado no município de Acará, Pará, registram os efeitos deletérios cumulativos gerados pela “tibórnia” e pelo glifosato, exemplificando várias situações concretas, inclusive pessoais, em que agricultores e ribeirinhos ao entrarem em

contato com a água contaminada sentiram coceiras, irritações nos olhos e problemas respiratórios, patologias normalmente subnotificadas em função da inexistência de mecanismos de registro adequado no Sistema Único de Saúde (SUS). Por outro lado, reportam o envenenamento de peixes que aparecem boiando sufocados por alguma substância, na superfície dos igarapés situados no entorno de dendezaís, sem que nenhuma providência seja adotada pelas autoridades municipais e estaduais de meio ambiente visando autuar a empresa responsável. Quando questionados pelas comunidades afetadas, os representantes da Biopalma se limitariam a negar a toxicidade dos resíduos lançados nos plantios e o uso de agrotóxicos no processo produtivo.

Só queria dizer assim na questão de a empresa estar prejudicando a respeito dessa questão do resíduo que eles estão jogando, que é a tiborna, aqui muito próximo de nossos igarapés. Nossos igarapés têm braços que vão lá. Um dia desses fui dar uma pescada, aí entrei no igarapé com mais uns rapazes que estavam comigo e aí eu não estava sabendo que essa água estava contaminada e até porque não dá muita diferença na água; aí deu horário de eu tomar banho, pulei na água e até tomei um pouco dela, do braço do igarapé. Acreditas que quando cheguei de lá fiquei até uma meia-noite; depois eu vim, cheguei em casa, no outro dia a minha boca ficou toda, onde a água pegou ficou muito mal, não conseguia nem comer e eu senti muita irritação no corpo. No outro dia, fomos de novo para lá e fomos ver peixe; eles ficavam na florzinha da água, eu não vi peixe morto, vi peixes embebedados. Tem uma comunidade que já falou para mim chamar nossa diretoria aqui para a gente marcar uma reunião com a Biovale porque tiveram uma reunião com eles no Világio Roma, ali no outro igarapé, no Arapiranga-Açu. Lá eles fizeram uma reunião com a Biovale. Estive lá na quinta-feira com eles; falaram que eles prometeram tudinho, mas o que eles alegam é que este resíduo não prejudica esta água. Isso foi o que alegaram na reunião; disseram que iam tomar uma providência, no entanto, continuaram jogando e está atingindo o igarapé deles e está atingindo o nosso porque esse dendê atravessa aqui, esse igarapé vai aqui, e esse dendê pega do lado daqui e do lado dali; o igarapé passou no meio da plantação, e para aí é exatamente o problema que eles estão despejando essa tiborna que foi citada aqui. Isso está prejudicando grande, muito grande mesmo, que a gente não está podendo nem tomar banho mais aqui nesse próprio igarapé (Informação verbal)³⁰

³⁰ Fala do Tesoureiro da Associação dos Moradores e Agricultores do Igarapé Ipitanga, proferida durante visita de pesquisadores da Universidade Federal do Pará e da Universidade de Jena, na Alemanha, ao PA Nazaré, em 04.mar.2017.

4. CONCLUSÃO

Proclamado em diferentes domínios da vida social, o discurso bioeconômico intenciona harmonizar interesses incontornáveis, sob a premissa de assegurar um aproveitamento mais eficiente, racionalizado e sustentável dos recursos naturais, com vistas a sustentar um crescimento econômico estável e duradouro, em que supostamente todos ganhariam, à luz das predições da teoria dos jogos. Comparada à noção de “desenvolvimento sustentável”, amplamente utilizada por organismos multilaterais, governos, empresas transnacionais e organizações não governamentais, a bioeconomia possui maior estabilidade linguística e normativa, ao atrelar numa mesma terminologia a imbricação de processos biológicos e econômicos.

A institucionalização da bioeconomia enquanto governamentalidade é sustentada por um regime de verdade constituído por uma complexa “estrutura de atitudes e referências” e de sistemas de representação objetivados em normas, práticas discursivas e processos de subjetivação, no qual prevalece uma “verdade sem alternativa, em que ‘outro mundo não é possível” (CASA-NOVA, 2017, p. 135). Com efeito, este novo modelo de acumulação defendido por seus entusiastas como *bioeconomia positiva*, em contraposição à vertente original dos anos 1970, acusada de tentar impor restrições ao crescimento econômico, opera sob a lógica da ilimitação neoliberal, mediante a articulação tecnocientífica entre biologia e economia. Essa corrida desenfreada pela transgressão contínua das fronteiras do possível se alinha teoricamente com a *ultrassubjetivação* analisada por Dardot e Laval (2017).

Diferentemente dos discursos não aferíveis do “desenvolvimento sustentável”, desprovidos de cálculos econômicos objetivos, a legitimação da bioeconomia se concretiza mediante a expressão de um *quantum*, por meio dos números. Exemplo disso são as recorrentes publicações da OCDE projetando o crescimento econômico baseado na bioeconomia em médio e longo prazos, onde a escala ultrapassa a casa dos trilhões de dólares. Do mesmo modo se destaca o recente estudo do BNDES com a finalidade de quantificar a bioeconomia no âmbito da produção de riqueza brasileira.

Outro traço importante da narrativa bioeconômica consiste na ênfase dedicada a uma pretensa conservação da biodiversidade, atrelada a pesados investimentos em ciência, tecnologia e inovação para a produção de saberes e conhecimentos exprimíveis em “negócios sustentáveis”

regidos sob a lógica do mercado. No entanto, normalmente se ignoram as assimetrias sociais, os efeitos climáticos e os riscos ambientais, privilegiando a dimensão econômica, ao custo da obliteração da política. Com efeito, o projeto de “incrementar a vida” ameaça a reprodução dos modos de ser e existir dos outros que não se encaixam no pretense “Admirável Mundo Novo”.

A contrapelo das representações e práticas bioeconômicas, assim como de críticas pontuais inscritas nos mesmos quadros mentais de tal governamentalidade, corroboramos a provocação teórica de Mbembe (2017, 2018) que a vincula a processos de racialização cuja gênese está associada à colônia e à *plantation*. Na atualidade essas imbricações entre a imobilização da força de trabalho precarizada e a gestão da vida em termos biológicos são reprogramadas em novos códigos que ameaçam fulminar a própria ideia de futuro, uma vez concretizada a pretensão de tudo submeter aos imperativos do cálculo, da mercadorização e da tecnificação.

Diante do contexto de neoliberalização da pesquisa e empresarização da universidade pública, a exemplo das associações entre empresas e universidades no Brasil e na Colômbia, agravado por iniciativas como o Programa Future-se, lançado recentemente pelo governo brasileiro e inspirado no modelo de ensino neoliberal de Milton Friedman, o que se pergunta afinal é a quem caberia a fruição das benesses evocadas pelos estrategistas da bioeconomia? A possível chave para encontrar as respostas a essa interrogação é descortinar os setores de ponta que lideram esse novo alinhamento do capital, quais sejam, o farmacêutico, o biotecnológico e o agrícola.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, G. *O reino e a glória : uma genealogia teológica da economia e do governo: homo sacer II*. Tradução Selvino J. Assmann. São Paulo: Boitempo, 2011.

ARCHELA, D. C. G. *A genealogia foucaultiana da economia política clássica*. 2013. 134 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: <http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/handle/1884/29841>. Acesso em: 04 ago. 2019.

BETANCUR, C. M. *et al. Estudio sobre la Bioeconomía como fuente de nuevas industrias basadas en el capital natural de Colombia, n. 1240667, Fase 1: priorización de los sectores estratégicos de bioeconomía para Colombia.* Biointropic, Medellín, Colombia, 2018.

BIOTEC AMAZÔNIA. *Relatório Anual de Execução do Contrato de Gestão 2018.* Belém: Biotec Amazônia, 2018. Disponível em: <http://biotecamazonia.com.br/wp-content/uploads/2019/02/Relatório-2018- SITE-BIOTEC.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2019.

BUTLER, J. *Cuerpos aliados y lucha política: hacia una teoría performativa de la asamblea.* Traducción María José Viejo. Bogotá: Ed. Planeta Colombiana, 2017.

CASANOVA, P. G. *Las nuevas ciencias y las humanidades: de la Academia a la Política.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2017.

COOPER, M. *Life as surplus.* Seattle: University of Washington Press, 2008.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *Comum: ensaio sobre a revolução do século XXI.* Tradução: Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2017.

DIAS, R. F.; DE CARVALHO, C. A. A. Bioeconomia no Brasil e no mundo: panorama atual e perspectivas. *Rev. Virtual Quim.*, Niterói, RJ, v. 9, n. 1, p. 410-430, dez. 2016. Disponível em: <http://rvq.sbq.org.br/imagebank/pdf/rodneinoprelo.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2019.]

FANON, F. *Em Defesa da Revolução Africana.* Tradução: Isabel Pascoal. Lisboa: Livraria Sá da Costa, 1980.

FOUCAULT, M. A ética do cuidado de si como prática da liberdade. *In: Ditos e Escritos V - Ética, sexualidade, política.* Organização e seleção de textos: Manoel Burros da Mota; Tradução: Elisa Monteiro e Inês Autran Dourado Barbosa. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006. p. 264-287.

FOUCAULT, M. *A história da sexualidade I: Vontade de saber.* Tradução: Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

FOUCAULT, M. *As palavras e as coisas: uma arqueologia das ciências humanas.* Tradução Salma Tannus Muchail. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

FOUCAULT, M. *Segurança, território, população.* Curso dado no Collège de France (1977-1978). Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

- FOUCAULT, M. *Nascimento da biopolítica*. Curso dado no Collège de France (1978-1979). Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.
- GEORGESCU-ROEGEN, N. Inequality, limits and growth from a bioeconomic viewpoint. *Review of Social Economy*, 35(3), 361-375, 1977. Retrieved December 11, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/29768890> p. 103-114.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA). *Experiências de sete países sustentam estratégias do IICA para o aproveitamento da bioeconomia na América Latina e no Caribe*. IICA. San José, 14 dez. 2018. Disponível em: <https://www.iica.int/pt/content/experiencias-de-sete-paises-sustentam-estrategias-do-iica-para-o-aproveitamento-da>. Acesso em: 01 ago. 2019.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA). O Diretor-Geral do IICA destacou o potencial da bioeconomia para mitigar os efeitos das mudanças climáticas. *IICA*. San José, 23 nov. 2017. Disponível em: <http://www.iica.int/pt/content/o-diretor-geral-do-iica-destacou-o-potencial-da-bioeconomia-para-mitigar-os-efeitos-das>. Acesso em: 01 ago. 2019.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA). *Plano de Médio Prazo 2018-2022*. San José, Costa Rica: IICA, 2018.
- LANDER, E. La ciencia neoliberal. *Tabula Rasa*, Bogotá, COL, n. 9, p. 247-283, 2008.
- LAVAL, C. *La escuela no es una empresa: el ataque neoliberal a la enseñanza pública*. Traducción Jordi Terré. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S.A., 2004.
- LAVAL, C.; DARDOT, P. *La pesadilla que no se acaba nunca: el neoliberalismo contra la democracia*. Spanish Edition. Barcelona: Gedisa Editorial. Edição do Kindle, 2017. (360º. Claves contemporáneas n. 891037).
- LEMKE, T. *Introducción a la biopolítica*. Traducción Lidia Tirado Zedillo. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2017.
- MBEMBE, A. *Crítica da razão negra*. Tradução: Sebastião Nascimento. São Paulo: n-1 edições, 2018.
- MBEMBE, A. Necropolítica. *Arte & Ensaios*, Revista do PPGAV/EBA/UFRJ, n. 32, p. 122-151, dez. 2016.
- MBEMBE, A. *Políticas da Inimizade*. Tradução: Marta Lança. Lisboa: Antígona, 2017.

MONACO, R. A bioeconomia serve para desvincular crescimento econômico de danos ambientais, defende diretor da OCDE. *Agências de notícias CNI*, São Paulo, 07 out. 2013. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/entrevistas/james-philip/a-bioeconomia-serve-para-desvincular-crescimento-economico-de-danos-ambientais-defende-diretor-da-ocde/>. Acesso em: 03 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convenção sobre Diversidade Biológica*. Rio de Janeiro: ONU, 1992.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *The Bioeconomy to 2030*. Designing a Policy Agenda. Paris: OCDE, 2006.

PARÁ. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Educação Técnica e Tecnológica (SECTET). *Programa Biopará*: política pública para pesquisa e desenvolvimento de cadeias produtivas da biodiversidade. 2017. Disponível em: <http://www.sectet.pa.gov.br/sites/default/files/Programa%20BIOPARÁ.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2019.

PARIZI, C.; RONZON, T. *A global view of bio-based industries: benchmarking and monitoring their economic importance and future developments*. EU Science HUB, 2016. Disponível em: <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC103038/lb-na-28376-en-n.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2019.

ROSE, N. *Políticas de la vida*. Biomedicina, poder y subjetividad en el siglo XXI. Traducción Elena Luján Odriozola. La Plata: UNIPE: Editorial Universitaria, 2012.

SAID, E. *Cultura e imperialismo*. Tradução Denise Bottman. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

NEOLIBERALISMO E MERCANTILIZAÇÃO DA NATUREZA: UMA CRÍTICA A PARTIR DO PROGRAMA MUNICÍPIOS VERDES

Tienay Picanço da Costa Silva
Nírvia Ravena

Resumo: O arcabouço institucional voltado à regularização da economia verde e à gestão ambiental dita sustentável na Amazônia reflete a consonância de interesses entre o Estado e os agentes do Mercado, alterando as dinâmicas de utilização de bens comuns na região. Assim, com base bibliográfica e documental, este artigo tem como objetivo correlacionar as dinâmicas institucionais do Programa Municípios Verdes (PMV/PA) e os processos de mercantilização da natureza na Amazônia, na medida em que o Programa em questão se desenvolve com base na compensação econômica e financeira de municípios e produtores interessados no “esverdeamento da economia” e na compensação ambiental através da redução do desmatamento em seus territórios. No presente artigo, o PMV é analisado como um dispositivo técnico e político neoliberal por consistir em uma rede de indivíduos, instituições, discursos e práticas que modelam, (re)direcionam as relações e as interpretações ligadas ao território amazônico. Sendo uma política pública, o Estado formaliza e compartilha estrategicamente a sua gestão, adequando-se às premissas da administração pública neoliberal e suas respectivas técnicas de controle. Como resultado, ratifica-se a hipótese de que a implementação do PMV acirra os processos de mercantilização da natureza, através de uma simbiótica interação institucional entre Estado e mercado, conduzida pelo neoliberalismo enquanto racionalidade.

Palavras-chave: Neoliberalismo. Mercantilização da Natureza. Programa Municípios Verdes (PMV). Amazônia.

Abstract: The institutional framework aimed at regularizing the green economy and sustainable environmental management in the Amazon reflect the consonance of interests between the State and market agents, changing the dynamics of use of common goods in the region. Thus, based on bibliography and documentation, this article aims to correlate the institutional dynamics of the Green Municipalities Program (PMV/PA) and the processes of mercantilization of nature in the Amazon, as the Program in question develops itself based on economic compensation and financial benefits of municipalities and producers interested in “greening the economy” and in environmental compensation through the reduction of deforestation in their territories. In this article, the PMV is analyzed as a technical and political neoliberal device, considering that it consists in a network of individuals, institutions, discourses and practices that shape, (re)direct the relationships and interpretations linked to the Amazon territory. As a public policy, the State formalizes and strategically shares its management, adapting itself to the premises of neoliberal public administration and its respective control techniques. As a result, the hypothesis that the implementation of the PMV intensifies the processes of mercantilization of nature, through a symbiotic institutional interaction between State and market, led by neoliberalism as rationality, is ratified.

Keywords: Neoliberalism. Mercantilization of Nature. Green Municipalities Program (PMV). Amazon.

1. INTRODUÇÃO

O Programa Municípios Verdes (PMV) é um programa do Governo do Pará, estabelecido em 2011, pelo Decreto Estadual Nº 54/2011 e deriva da ação financiada pelo Fundo Vale S.A. (instrumento de ação da empresa Vale nos territórios onde ela atua), empreendida no município de Paragominas desde o ano de 2008. Pensado como ferramenta auxiliar de enfrentamento ao desmatamento nos municípios que compunham a lista dos maiores desmatadores de acordo com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) (COSTA; FLEURY, 2015), o PMV se transformou no principal Programa da Agenda sustentável do estado do Pará, estendendo-se para 132 dos 144 municípios do território paraense e propondo a parceria entre agentes governamentais, iniciativa privada e sociedade civil.

Enquanto política pública, o PMV aposta no modelo de descentralização, tendência neoliberal que molda a gestão ambiental desde o final da década de 1980. Sobre isso, Cunha e Coelho (2007, p. 41) destacam que

O processo de formulação e implementação da política ambiental no país passou a ser, cada vez mais, produto da interação entre ideias, valores e estratégias de ação de atores diversos, num campo marcado por contradições, alianças e conflitos que emergem da multiplicidade de interesses envolvidos com o problema da proteção do meio ambiente. A esfera estatal continua sendo, contudo, a instância em que se negociam decisões e em que conceitos são instrumentalizados em políticas públicas para o setor.

Desse modo, gerido pelo governo do estado do Pará e financiado majoritariamente pelo Fundo Amazônia³¹, o PMV operacionaliza-se através de arranjos de governança, ou seja, arranjos normativos, capazes de comportar múltiplos atores, em estruturas mais ou menos descentralizadas.

O Programa conta, portanto, com uma ampla rede de parceiros, que envolve municípios, governo Federal, terceiro setor, Ministério Público Federal no Pará (MPF-PA) e Ministério Público Estadual do Pará (MPE-PA) e entidades diversas (Federação da Agricultura do Estado do Pará (Faepa); Federação das Associações dos Municípios do Estado do Pará (Famep)), além de órgãos do Governo Estadual, tais como a Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Pará (Sema), a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (Emater-Pará) e o Instituto de Desenvolvimento Florestal (Ideflor), entre outros (FUNDO VALE, 2012).

Os objetivos centrais assumidos pelo Programa consistem em combater o desmatamento e fortalecer a produção rural sustentável, através de ações estratégicas de ordenamento ambiental e fundiário. Assim, fica instituído no Artigo 1º do Decreto 54/2011 que o PMV é destinado a

Dinamizar a economia local em bases sustentáveis por meio de estímulos para que os municípios paraenses melhorem a governança pública municipal, promovam segurança jurídica, atraiam novos investimentos, reduzam desmatamento e degradação, e promovam a recuperação ambiental e a conservação dos recursos naturais. (PARÁ, 2011).

³¹ Para o governo, este fundo tem um papel estratégico na “promoção do modelo de desenvolvimento sustentável de baixo carbono”. Neste contexto, apoia atividades voltadas para o combate à desertificação e para a adaptação à mudança do clima “(...), projetos de REDD+, cadeias produtivas sustentáveis, dentre outras atividades que abrem caminho aos mercados verdes” (ORTIZ, 2012, p.65)

O Programa adentra o campo da gestão dos “comuns”, categoria que, como reiteram Dardot e Laval (2017), pode até configurar em objeto de exploração individual, mas sempre gera risco de diminuição, ou mesmo de esgotamento da quantidade global de um determinado recurso, caso todos tentem maximizar sua utilidade pessoal, como é o caso dos recursos florestais, assumidos aqui como objeto mercantilizado e disputável.

Longe de ser interpretada como apenas mais uma entre as demais políticas ambientais presentes no estado, o PMV é aqui interpretado como um dispositivo técnico político que assume riscos e protagonismo na gestão do território Amazônico e das instituições e indivíduos que o compõem. Dito isso, o presente artigo tem como objetivo correlacionar a dinâmica institucional do PMV à dinâmica neoliberal, partindo do pressuposto de que o seu funcionamento reforça a mercantilização da natureza na Amazônia, na medida em que o programa em questão se desenvolve com base na compensação econômica e financeira de municípios e produtores interessados no “esverdeamento da economia” e na prestação de serviços ambientais através da diminuição do desmatamento em seus territórios.

Este artigo divide-se em dois tópicos: o primeiro destinado a explorar os conceitos de neoliberalismo e mercantilização da natureza; o segundo direcionado à exploração do PMV como dispositivo técnico político neoliberal. Enquanto parâmetros de mercantilização da natureza, considera-se a flexibilização da regulação Estatal em prol dos interesses mercadológicos, a adequação da pauta e da gestão ambiental ao interesse do neoliberalismo, bem como o acirramento das disputas e os processos de exclusão.

Se os investimentos governamentais consideram as dinâmicas da economia verde e da compensação ambiental enquanto potencialmente capazes de gerar desenvolvimento e qualidade de vida, adota-se aqui uma perspectiva crítica, cujos questionamentos giram em torno dos riscos, limitações e desdobramentos que os processos de mercantilização da natureza tendem a apresentar no momento em que se legitimam via políticas públicas e mediante o aval do Estado e as pressões do mercado.

2. MERCANTILIZAÇÃO DA NATUREZA E NEOLIBERALISMO ENQUANTO RACIONALIDADE

A segunda metade do século XX trouxe consigo mudanças paradigmáticas e, desde o fim da II guerra mundial, um novo padrão internacional veio sendo configurado, a partir da presença cada vez mais intensa de grandes corporações empresariais transnacionais e de organizações internacionais, como a ONU, FMI, BID, BIRD (PORTO-GONÇALVES, 2015). Era a vez do neoliberalismo, gradativamente, assumir o guião do capital, tanto do ponto de vista econômico, quanto do político e do ideológico.

O neoliberalismo pode ser interpretado, portanto, enquanto racionalidade fortemente presente nas estratégias ambientais implementadas pelo Brasil, de modo que o próprio discurso de sustentabilidade é por ela apropriado. Neoliberalismo e sustentabilidade transformam-se em faces da mesma moeda, fato que nos conduz a pensar a economia verde e todo o arranjo institucional embasado na lógica de compensação ambiental, enquanto uma operacionalização estratégica dos interesses do mercado.

A discussão de “racionalidade” pressupõe a compreensão do neoliberalismo enquanto um novo modelo de regulação em escala global (DARDOT; LAVAL, 2016), capaz de dirigir a política, a economia e a cultura do sistema mundial, fornecendo o contexto e a direção do modo com que os homens interagem e afetam a natureza (HEYNEN e ROBBINS, 2005). Nesse sentido, é fundamental identificar as interfaces existentes entre o avanço do capital, o fortalecimento da racionalidade neoliberal e o agravamento da crise ambiental, a partir da transformação da natureza em mercadoria e do estabelecimento da economia verde; é fundamental ainda, atentar para a atuação do Estado e dos demais atores políticos envolvidos nos processos de mercantilização em questão, de modo a desvendar a miríade de interesses que compõem as dinâmicas de preservação e compensação ambiental na Amazônia.

Embora o Estado se torne mais um, dentre os agentes operantes do sistemas político e econômico, a sua ação se mantém ativa e juridicamente diferenciada diante das forças mercadológicas; é através da desregulamentação e da liberalização dos mercados, ou de acordos internacionais de livre-comércio, que os Estados permitem que a globalização financeira e o comércio internacional sejam fortalecidos (MATIAS, 2005).

Os agentes econômicos, por sua vez, dependem da infraestrutura política e jurídica do Estado, fato que sugere a desconstrução da ideia de “passividade governamental” e “desobrigação do Estado”, confrontando o mito do mercado autorregulador, fortemente retomado pela ideologia neoliberal (DARDOT; LAVAL, 2016). Logo, diante do neoliberalismo, o Estado não está “ausente”, muito pelo contrário, segue redimensionando seu campo de ação, atraindo investimentos, e flexibilizando condições legais, fiscais e sociais para o desenvolvimento do capital.

É nesse sentido que o “compromisso neoliberal” tem caráter político disciplinar e dá-se ao governo o papel de “guardião das regras jurídicas, monetárias, comportamentais” e “vigia das regras de concorrência no contexto de um conluio oficioso de grandes oligopólios” (DARDOT; LAVAL, 2016, p.191); pode-se dizer, portanto, que as fronteiras entre as ações do Estado e do Mercado estão cada vez mais fluidas.

O fortalecimento da racionalidade neoliberal e do capitalismo financeiro está naturalmente acompanhado de consequências sociais, dentre elas, Dardot e Laval (2016) destacam a concentração de renda e patrimônio acelerada pela financeirização da economia, a deflação salarial e o aumento do poder dos detentores dos capitais, o acirramento da competitividade entre as forças de trabalho em escala mundial, e ainda, a “capitalização da vida individual”³². Estas consequências assolam fortemente o Brasil, que após o estabelecimento do neoliberalismo, enfrentou o acirramento dos conflitos gerados na era nacional desenvolvimentista, a falência do sistema centralizado e estatista de promoção da modernização, e, conseqüentemente, a aceleração do endividamento público e externo (BUARQUE, 2008).

Além disso, a racionalidade neoliberal, ao sofisticar o funcionamento do capitalismo moderno-colonial, altera as dinâmicas de dominação da natureza a um patamar nunca antes alcançado. A crise ambiental se configura, portanto, a partir dos conflitos gerados pela apropriação dos recursos naturais, seja esta apropriação direta ou indireta; discute-se não apenas a expansão agrícola e as disputas pelo regime de propriedade da terra, mas também, outros processos de dominação e apropriação dos recursos que se dão no âmbito político, no momento em que o Estado se flexibiliza e cede às pressões dos Agentes do Mercado, consolidando

³² A “Capitalização da vida humana” trata-se de uma consequência subjetiva do capitalismo financeiro que, segundo Dardot e Laval (2016, p. 201) ocorre no momento em que “cada sujeito foi levado a conceber-se e comportar-se, em todas as dimensões de sua vida, como um capital que devia valorizar-se”.

arranjos institucionais repletos de interesses economicistas. Estes arranjos acabam agravando o padrão exploratório das relações entre o homem e a natureza e influenciando, conseqüentemente, o modo com que são pensadas e executadas as políticas ambientais.

Se a crise ambiental está diretamente ligada ao processo de evolução do capital, uma etapa da acumulação merece importante destaque: a transformação da natureza em mercadoria. Nesse sentido, ao teorizar sobre a ficção da mercadoria, Polanyi (2000) assume “terra” e “natureza” enquanto sinônimos, reiterando que a transformação da natureza em mercadoria é decorrente, dentre outros fatores, de um problema intrínseco a concepção liberal, marco político da modernidade, e ao desenvolvimento do capital: o estabelecimento do regime privado de propriedade, e de modo mais amplo, a privatização de bens comuns.

A dominação dos territórios e da natureza, por mais grave e nefasta que seja, é apenas consequência de questões ainda mais profundas, cujas bases encontram-se na dualidade da racionalidade moderna e colonial. Em uma perspectiva decolonial, Anibal Quijano (2005) investiga a colonialidade na América Latina, argumentando que o eurocentrismo e seus dualismos incidem na hierarquização dos seres humanos e nas capacidades de exercício do poder entre o norte e o sul. Deste modo, para Quijano (2005), a dualidade do “corpo” e do “não corpo” (pregada pelo cristianismo) e a separação entre “razão/sujeito” e “corpo”, pensada por Descartes, culminam no afastamento entre aqueles que, dotados de alma e razão, mereceriam a salvação, e tudo ou todos que, objetivados, não teriam outro destino, senão o da inferiorização, controle e subjugação.

É nesse sentido que o capitalismo e a modernidade colonial servem como ponto de partida para o estabelecimento da linha divisória que separa o homem da natureza, cujo raciocínio concebe aquilo que é “natural” enquanto “coisa exterior” e, portanto, apta a ser dominada, transformada ,

Em um sistema de mercado, todas as rendas devem derivar da venda de alguma coisa, qualquer que seja a fonte da renda do indivíduo, essa pressupõe a venda de algo, nem que seja da força de trabalho; logo, o fortalecimento da dinâmica industrial e a afirmação da sociedade de mercado são responsáveis pela transformação daquilo que é a substância natural humana (natureza e homem) da sociedade em mercadoria (POLANYI, 2000). Sendo assim, no contexto da economia de mercado, mercantiliza-se

a natureza e a vida, aumentando-se as suas possibilidades de exploração, uma vez, pois, que a própria revolução técnica transforma o poder de manipulação da matéria, aumentando os domínios sobre a condução da sociedade e do ambiente e desorganizando as relações humanas (PORTO-GONÇALVES, 2015); sob tais condições, dificulta-se o estabelecimento de um sistema produtivo com base em uma racionalidade diferente da do mercado, do lucro e da competitividade, ao passo que se fortalecem as engrenagens socialmente destrutivas daquilo que Polanyi (2000) chamou de moinho satânico³³.

3. O PROGRAMA MUNICÍPIOS VERDES (PMV/PA) ENQUANTO DISPOSITIVO TÉCNICO POLÍTICO NEOLIBERAL

O termo “dispositivo” é estratégico à compreensão do pensamento de Michel Foucault e, conseqüentemente, da racionalidade neoliberal refletida por Pierre Dardot e Christian Laval. Para Giorgio Agamben (2005, p.13), os dispositivos Foucaultianos são qualquer coisa que “tenha de algum modo a capacidade de capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar e assegurar os gestos, as condutas, as opiniões e os discursos dos seres viventes”. Dispositivos, portanto, têm função de controle e se desenvolvem através das relações e das redes de poder.

Ao analisar o neoliberalismo, Foucault aproxima dois eixos analíticos: o da genealogia das relações de poder e a genealogia do sujeito. Ambos os eixos se entrelaçam no conceito de “governamentalidade”, descrita por Michel Foucault enquanto o “encontro entre as técnicas de dominação exercida sobre os outros e as técnicas de si” (FOUCAULT, 2008, p.143-144). Nesse sentido, a governamentalidade neoliberal se concretiza nas técnicas de controle e dominação aplicadas pelo Estado, Mercado, instituições de modo geral, e ainda, na racionalidade dos sujeitos em si e no modo com que estes se autodeterminam em um contexto histórico específico. Desta forma, pode-se dizer que a governamentalidade neoliberal e seus dispositivos se concretizam através e para além das instituições, se capilarizando em todos os âmbitos da vida e influenciando a construção das subjetividades.

³³ Polanyi (2000), na segunda parte da obra “A grande transformação”, se atém a descrever a ascensão e queda da economia de mercado, utilizando-se da expressão “moinhos satânicos” para destacar as condições sociais da revolução industrial como um verdadeiro abismo de degradação humana. Observando o cenário da Inglaterra, Polanyi (2000, p.58) descreve: “a gente do campo se desumanizava em habitantes de favelas; a família estava no caminho da perdição e grandes áreas do país desapareciam rapidamente sob montes de escória e refugos vomitados pelos “moinhos satânicos”.

Desde o século XV, o Estado vem desenvolvendo sua *arte de governo*, e independentemente de a interpretarmos enquanto ciência governamental ou, enquanto gestão governamental, de modo mais prático, o que encontramos em comum é a capacidade que os Estados desenvolveram em exercer, simultaneamente, o controle sobre o indivíduo e sobre a coletividade (GONÇALVES, 2016). É nesse contexto que se enquadram a “Biopolítica” e o “biopoder”, um saber político e um tipo de poder que Foucault assume marcar as relações contemporâneas. Compreende-se, assim, a biopolítica enquanto o governo dos corpos, o poder sobre a vida (FOUCAULT, 1998).

Assim sendo, as estratégias de controle do indivíduo e da coletividade permanecem presentes na governamentalidade neoliberal, marcada pela presença de outros atores políticos paralelos aos Estados, incluindo agentes subnacionais (estados e municípios), mercadológicos e representantes da sociedade civil. A presença de múltiplos atores políticos nos processos de tomada de decisão está no cerne das novas tendências da administração pública contemporânea e, conseqüentemente, no cerne do desenvolvimento dos objetivos e metas do Programa Municípios verdes (PMV), conforme explicitado no Art. 2º do Decreto de n.54/2011, que dá origem ao Programa:

O PMV será implementado por meio de parceria interinstitucional com entidades públicas, privadas e não-governamentais, consoante termos de cooperação específicos firmados com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA. § 1º Compete à SEMA articular, junto aos diversos parceiros institucionais, as ações necessárias à operacionalização do PMV. § 2º Os municípios poderão, voluntariamente, aderir ao PMV através de protocolo a ser firmado com a SEMA, ficando sujeitos às regras, responsabilidades e aos benefícios do Programa.

O arranjo policêntrico de governança e o modelo descentralizado de gestão perpassam, portanto, os objetivos do PMV, conforme observa-se nos objetivos 02 e 03, em especial, e na meta de número 07, presentes no quadro ao lado:

Quadro 01: Objetivos e metas do Programa Municípios Verdes.

| OBJETIVOS | METAS |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> Promover o desenvolvimento-econômico e social com uso sustentável e a conservação dos recursos naturais. Fortalecer o sistema municipal de meio ambiente com incentivo à criação de órgãos e conselhos municipais de meio ambiente, incluindo mecanismos que facilitem sua estruturação, aparelhamento e funcionamento regular. Compartilhar e descentralizar a agenda ambiental, o que pressupõe ações integradas entre o Governo do Estado e os municípios e permite uma participação mais efetiva da sociedade civil e do setor produtivo. | <ol style="list-style-type: none"> Adesão de 100% dos municípios ao Programa. Desmatamento anual de até 30 km² por município. Dinamização da economia local sustentável com agregação de tecnologia e novos investidores. Regularização fundiária, priorizando os municípios que buscam as metas das premissas. Gestão dos resíduos sólidos. Promoção de ações de educação ambiental. Fortalecimento de órgãos municipais, incluindo os sistemas municipais de meio ambiente. Modernização da legislação ambiental. Produção certificada (responsabilidade ambiental e social – geração de emprego e renda). |

Fonte: Fundo Vale (2012)

O PMV apresenta-se enquanto um novo modelo de desenvolvimento sustentável para Amazônia, focado no “estabelecimento de diálogo entre os diferentes *stakeholders*, aproximando diversos setores, seja no âmbito local, seja no regional” (FUNDO VALE, 2012, p.96). O Quadro 1 reflete os interesses neoliberais e a valorização da tríade “qualificação, eficiência e descentralização” enquanto técnica de controle para *a nova gestão pública*, termo genérico dado por Christopher Hood (1991) para sinalizar o movimento de mudança do Estado, inspirado nas lógicas de concorrência e métodos de governo empregados nas empresas privadas (Dardot; Laval, 2016).

Sobre este novo modelo de gestão, compreendida também enquanto modelo gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2008), apresenta-se cada vez mais em simbiose com os meios empresariais privados, mesclando “modernidade” e “ciência” (DARDOT; LAVAL, 2016). Os autores afirmam que este modelo de administração deve ser interpretado segundo a lógica antropológica do *Public Choice*³⁴. A partir desta visão crítico antropológica, visualiza-se o

³⁴ A Escola de *Public Choice*, cuja sede é a Universidade de Virgínia e os principais teóricos foram os economistas James Buchanan e Gordon Tullock, “produziu uma análise de governo que focaliza não a natureza dos bens que ele produz, mas a forma como ele os produz (...) aplicando a teoria econômica às instituições coletivas, a Escola do *Public Choice* considera que, se supomos em todos os domínios a unidade do funcionamento humano, não há razão para não realizarmos uma homogeneização a um só tempo teórica e prática do funcionamento do Estado e do mercado” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 296).

neoliberalismo enquanto um modelo que funde a atuação do Estado e do Mercado. O funcionário público, como qualquer indivíduo, segue racional, egoísta e calculista, maximizando seu interesse pessoal em detrimento do interesse geral (DARDOT; LAVAL, 2016), assim, são os interesses privados que seguem valorizados, o que inviabiliza a maximização do interesse geral por parte do Estado neoliberal.

Em geral, as exigências que pesam sobre o comportamento de um indivíduo no mercado são mais “eficazes” do que as que os empregados do Estado enfrentam, de modo que os indivíduos no mercado, procurando a satisfação do próprio bem estar, servem bem melhor ao bem estar de seus concidadãos do que os homens que trabalham para o governo. Na verdade, um dos objetivos da “novidade econômica” é elevar o coeficiente de “eficácia” do governo por meio de reformas a fim de aproximá-lo do coeficiente do mercado (TULLOCK, apud DARDOT; LAVAL, 2016, p.298)

Em suma, as tecnologias de controle da nova gestão pública (promovida pelo Estado e seus agentes) com base na descentralização e na construção de arranjos de governança refletem a governamentalidade neoliberal, estendida aos demais atores políticos inseridos na vigilância e normatização do indivíduo e da coletividade. Os dispositivos técnico-políticos que operacionalizam a governamentalidade neoliberal seguem a lógica da concorrência, uma vez, pois, que os saberes produzidos apontam a dinâmica concorrencial como chave para a eficiência das políticas públicas.

Abre-se caminho para críticas diretas aos burocratas, ou tecnocratas, responsáveis pelo planejamento e desenvolvimento da nova gestão pública. Para além da desconfiança e vigilância impostos aos agentes públicos, presumidamente racionais e individualistas, está a conveniente cisão entre aqueles que dominam a técnica e o restante dos indivíduos que compõem as massas. Nesse sentido, retomamos a afirmação de que “o Brasil não tem povo, mas somente um público”, assumida por Fonseca (2006, p. 155), e a contradição entre um grupo de indivíduos unidos por laços e interesses comuns de modo a se sentirem corresponsáveis (povo) e outro grupo de indivíduos posicionados no papel de mero espectadores da política (população).

Trata-se do mal funcionamento da república, acometida pela valorização da técnica e pelo discurso modernizante e mercantilizante da política que separa os governantes, (supostamente dotados de expertise, ou seja, tecnicamente para “agir” e “pensar”) dos governados, direcionados a “fala” e a “indignação” (FOUCAULT apud FONSECA, 2006, p.156). Esse afastamento dos cidadãos das esferas políticas e decisórias esvazia o sentido do autogoverno republicano, atacando a democracia e se desdobrando em uma crise sistêmica de representatividade.

Dito isso, questiona-se a real possibilidade de alcance do objetivo 03 exposto no quadro, que assume a gestão descentralizada enquanto caminho para uma “participação mais efetiva da sociedade civil”. Importante frisar, também, que a sociedade civil jamais deve ser interpretada enquanto homogênea e partidária dos mesmos interesses; “Tanto a sociedade civil quanto o Estado seriam resultados de composições híbridas, de multiplicidades de práticas de governo das condutas, e não entes, em relação de oposição, em uma lógica binária” (LEMOS, 2015, p. 333).

Ainda sobre a busca pela eficiência por parte dos agentes públicos, esta não os leva mais a agir em conformidade com as regras burocráticas, e sim, em função da maximização dos resultados e da satisfação dos indivíduos vistos enquanto “clientes”, o que pressupõe que as unidades administrativas estejam cada vez mais especializadas e dotadas de “autonomia” e “responsabilidade” (no sentido de “accountability”) (DARDOT; LAVAL, 2016). Assim sendo, os objetivos do PMV expostos no Quadro 1, em especial os 2 e 3, se inserem neste modelo de valorização das premissas federalistas e neoliberais; quanto mais autônomos estiverem os governos locais e as autarquias, maiores as expectativas da boa gestão, ou, da “boa governança”.

Sobre as metas do Programa, é pertinente comentar que, somente no 1º relatório bienal do PMV, organizado por Whately e Campanili (2013), a palavra “meta(s)” aparece 67 vezes e, não coincidentemente, este fato demonstra a adequação à outra característica de controle da governamentalidade neoliberal: as técnicas de gestão baseadas no tripé “objetivos-avaliação-sanção”. Segundo Dardot e Laval (2016), seguindo a lógica deste tripé, a realização das metas é avaliada constantemente e as unidades gestoras são sancionadas positiva ou negativamente de acordo com o seu desempenho, daí a dinâmica de avaliar e categorizar os municípios integrantes do PMV de acordo com os seus respectivos desempenhos e adequação aos “critérios de qualidade” politicamente estabelecidos, tal qual ocorre no sistema privado.

Nesse sentido, “o PMV classifica os municípios de acordo com o grau de pressão por desmatamento e degradação florestal em cinco categorias, as quais determinam as prioridades de ação do programa em cada um” (WHATELY e CAMPANILI, 2013, p. 41). As categorias “municípios embargados”, “municípios sobre pressão”, “municípios consolidados”, “municípios de base florestas”, e “municípios monitorados e sob controle” não fogem à lógica do biopoder, que, no intuito de atingir diretamente e afetar a população, estabelecem mecanismos reguladores que lhe permitam “qualificar, medir, avaliar, hierarquizar”. (FOUCAULT, 1999, p. 135).

Essa tendência de estabelecer “indicadores de desempenho”, estimular a hierarquização, eficiência e competição, faz parte da “globalização das reformas de governar” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 312); o PMV enquanto Programa estadual e conectado às escalas local, nacional e internacional, traz consigo um léxico e uma práxis alinhada à engenharia global do neoliberalismo e ao processo de mercantilização da política.

Assim sendo, a mercantilização da natureza deriva desse processo mais amplo que mercantiliza a política, ou seja, as relações sociais de modo geral. Neste processo, toda a sociedade é vista como empresa:

Que redefine as regras do direito para facilitar as transações e os contratos, promove um sistema de arbitragens entre os consumidores, cria um sistema de reciprocidade entre economia e direito, propõe um capitalismo como relação social e modo de vida, introduz o Estado de Direito na economia, em que o Estado deve prestar regras para a geração de renda e para regular danos e conflitos, através de mediações jurídicas, forjando intensa judicialização das relações sociais. (LEMOS, 2015, p. 334)

No momento em que as relações sociais se judicializam, leis e regras são estabelecidas em prol da manutenção da ordem e da segurança. O ambientalismo e a construção de marcos regulatórios para o acesso e uso da terra e dos recursos naturais, de modo geral, representam esse movimento de judicialização, a questão é: diante da reciprocidade entre economia e direito, o mercado assume papel de juiz, fortemente interessado no ajuste de condutas ao seu favor.

Tal fato explica o porquê da gestão ambiental e fundiária do PMV, defendidas enquanto eficientes ao combate dos crimes de desmatamento na Amazônia, têm como base a economia verde e os mecanismos de compensação do mercado. Consubstanciando essa afirmativa, o documento do Programa estabelece (WHATELY e

CAMPANILI, 2013, p. 32 e 33) a “segurança jurídica”, a “valorização do mercado”, a “atração de investimentos”, “mais crédito” e “outras vantagens competitivas” para os integrantes do programa.

Paralelamente, entre os objetivos estabelecidos pelo Art. 3 do decreto (nº 54/2011) regulatório do PMV estão: “modernizar a legislação ambiental” e “contribuir para que o Pará seja referência em economia de baixo carbono com alto valor agregado”. Tais objetivos refletem o contexto dos primeiros anos do século XXI, que inauguram a construção do complexo e inacabado arcabouço institucional voltado à regularização do desenvolvimento de uma economia verde de base florestal na Amazônia, instituindo os marcos legais necessários à expansão da economia agrária e à segurança dos agentes do mercado. Deste modo, seguindo a linguagem do Mercado, o Estado responsabiliza os integrantes do PMV pela tarefa de combater o desmatamento e a degradação ambiental, minimizando os “riscos” ambientais. Esta estratégia pode ser visualizada desde o decreto 6.321/07, que tornou pública a lista dos municípios considerados críticos em relação ao desmatamento, responsabilizando produtores e cadeias produtivas irregulares através da restrição de crédito (FUNDO VALE, 2012).

Aqui cabe ressaltar a relação entre riscos, responsabilização e segurança jurídica, fundamental à compreensão da governamentalidade neoliberal e à condição do PMV enquanto dispositivo técnico-político. Os mecanismos de biopolítica se direcionam à regulação dos processos da vida (como a natalidade, a mortalidade, a morbidade, os deslocamentos) segundo o princípio geral da “segurança” (FONSECA, 2006, p. 157). De que segurança estamos falando? Quem deve garanti-la? Do ponto de vista contratual, o Estado é o responsável por garanti-la juridicamente, no entanto, diante da relação de reciprocidade entre direito e economia, o contrato social é submetido ao *ethos* mercadológico.

A “segurança jurídica” é apresentada enquanto uma vantagem alcançada via adesão ao PMV, garantindo “tranquilidade aos produtores que não sofrerão com sanções como multas e embargos econômicos” (WHATELY e CAMPANILI, 2013. p. 32), caso cumpram a leis ambientais, evitando ou minimizando riscos para sua integridade ou sobrevivência.

Segundo Dardot e Laval (2016, p. 346), “a problemática do risco é inseparável dos “riscos do mercado” e, no caso do PMV, os riscos a serem evitados são exatamente a perda de investidores, de incentivos fiscais, de contrapartidas econômicas e financeiras que os municípios e produtores

podem vir a ter; os riscos sociais parecem postos em segundo plano no momento de estabelecer as regras de acesso e uso da natureza, o que traduz a tendência da própria economia verde em acirrar o processo de inversão de prioridades (entre o bem-estar e o lucro) gerado pelo capital.

Ficam evidentes a vigilância e o controle do Estado neoliberal, bem como a tentativa de negociar com o indivíduo, visto como empresário de si, uma contrapartida econômica que o traga a sensação de segurança e alcance de direitos, especialmente o direito de competir. Se o indivíduo é controlado e punido pelos seus atos em função da compensação econômica, estamos diante de um processo de responsabilização dos sujeitos em detrimento da desresponsabilização do Estado.

Neste cenário, o sujeito empresarial e neoliberal torna-se proprietário de “capital humano” e precisa acumular seu capital através de um cálculo de custo e benefício capaz de fazê-lo desviar de riscos cuja gestão está ligada a decisões estritamente privadas (DARDOT; LAVAL, 2016). Este comportamento individualizante faz com que o interesse pela participação política seja enfraquecido e que esse indivíduo se sinta indiferente às propostas de organização coletiva mais amplas; seja a consciência de classe, ou o sentimento de pertencimento a qualquer outro grupo étnico-identitário, tendem a fragmentarem-se diante da falsa sensação de liberdade promovida pela competição e pelo mercado.

Além disso, a métrica do carbono, o lógica da compensação ambiental, a concessão de vantagens comparativas aos produtores e municípios, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMs) verde, dentre outros incentivos valorizados no âmbito do PMV, acirram a competição e fazem parte do jogo de reforçar o desejo (pela recompensa), enfraquecê-lo (pela punição), para desviá-lo (pela substituição do objeto) (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 216); porém, cabe questionar se realmente tais estratégias possibilitariam um desvio do desejo real, já que as mesmas reproduzem premissas do *modus operandis* do capitalismo.

Por fim, ressalta-se a distância entre as proposições dos marcos regulatórios do PMV, as expectativas da economia verde e a realidade na qual estes se desenrolam. Como explica Peter May (2011, p. 173)

O surgimento de mercados para serviços ambientais deve sua inspiração teórica ao trabalho seminal de Ronald Coase, de 1960, que estabeleceu que um ponto “ótimo” de degradação ambiental seja identificado sob a regência da lei através de interação dos agentes interessados em negociar permissões de uso dos recursos ambientais. Nesse mundo construído hipoteticamente, a responsabilidade jurídica de cada agente em uma negociação é definida e obedecida obrigatoriamente.

Nos cenários neoliberal e amazônico, a responsabilização diferenciada dos agentes, especialmente aqueles representantes do mercado, minam as hipóteses otimistas de uma negociação eficaz em relação aos termos de uso do meio ambiente. Há de se reconhecer que nem mesmo o Estado tem sido capaz de efetivar sua responsabilidade jurídica dentro dos termos constitucionais e eticamente previstos; tão pouco o Mercado o faria. Por fim, ao se esperar que um ponto de equilíbrio seja alcançado através da negociação livre entre os agentes (MAY, 2011), desconsidera-se a assimetria de poder que os agentes e restrição de liberdades não apenas econômicas, mas também políticas.

O PMV tende a localizar-se, portanto, enquanto expressão de um controle sistêmico e sofisticado que favorece não apenas os Agentes de mercado, mas os países economicamente mais desenvolvidos, que priorizam o crescimento do PIB qualificado de verde e de forma pouco crítica.

Com o alinhamento do PMV às estratégias nacionais de incentivo às exportações e crescimento econômico, a monocultura e a elite agrícola seguem beneficiadas em detrimento da agricultura familiar e outras atividades econômicas de menor impacto sobre a balanço de pagamento brasileiro, de modo que os agentes econômicos, de modo geral, se beneficiam da infraestrutura política e jurídica fornecida pelo Estado.

4. CONCLUSÃO

A compreensão dos processos e das estruturas institucionais que (re) produzem a crise ambiental é condição fundamental para o enfrentamento das suas consequências, seja no campo material ou no campo da subjetividade. Nesse sentido, dentre os múltiplos fatores que motivam as tragédias envolvendo a apropriação do meio ambiente, resta encontrar os fios condutores que, em uma miríade de interesses políticos, se conectam, estabelecendo condições de vida, a partir do dimensionamento de regras e padrões de interação entre o homem e a natureza.

Assim sendo, ao refletir a mercantilização da natureza a partir do Programa Municípios Verdes (PMV), considerou-se o avanço do capital e da racionalidade neoliberal enquanto o grande “fio condutor” da crise ambiental, que embora se entrelace sob os mais diversos modelos, tende a se desenrolar em lógicas similares, pautadas na concorrência (DARDOT e LAVAL, 2016), na individualidade e no estabelecimento de violências.

A dinâmica institucional do PMV, baseada na governança, na descentralização e nas tecnologias de controle da nova gestão pública (promovida pelo Estado e seus agentes) refletem a racionalidade e a governamentalidade neoliberal, capazes de normatizar o comportamento dos indivíduos e da coletividade. No entanto, a normatização dos comportamentos não necessariamente é capaz de alterar a lógica exploratória que marcam as relações entre homem e natureza, muito pelo contrário, os dispositivos técnicos e políticos neoliberais incitam o comportamento de individualidade e de competição, potencialmente capazes de acirrar os conflitos ambientais.

Desta maneira, o PMV aproxima-se das políticas indutoras da mercantilização da natureza, processo que altera o acesso e o uso aos bens comuns e que integra a natureza à linguagem e à racionalidade do mercado, nesse caso, a partir de uma proposta de “economia verde” ou “de baixo carbono” e da lógica de troca e de compensações.

Se considerarmos que a economia verde “serve para não dizer que os governos não estão fazendo o que deviam ou o que se comprometeram a fazer” (SAWER, 2011, p. 39), a articulação do PMV pode ser interpretada enquanto “cortina de fumaça” articulada pelo Estado, com o intuito de desresponsabilizar o poder público diante do desmatamento e consentir o avanço significativo do setor privado na região.

Em suma, as reflexões aqui traçadas sugerem a pertinência e a urgência em se discutir (especialmente na Amazônia) a atuação contingencial e mediadora do Estado em face dos atores nacionais e transnacionais, governamentais e não governamentais, que em arranjos favoráveis aos interesses do Mercado, geram prejuízos à condição humana, reproduzindo com naturalidade e conformismo as dinâmicas do capital.

REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, G. *O que é um dispositivo. Outra travessia, revista de literatura, Ilha de Santa Catarina*, n. 5. p. 9-16. 2005.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *O modelo estrutural de gerência pública. Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro 42 (2), 391-410, mar./abr. 2008.
- BUARQUE, S. C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- COSTA, J. M. da; FLEURY, M.-F. *O Programa Municípios Verdes: estratégias de revalorização do espaço em municípios paraenses. Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 59-74, abr./jun. 2015.
- CUNHA, L. H.; COELHO, M. C. *Política e Gestão Ambiental*. In: CUNHA, S. B. da; GUERRA, A. J. T. (org.). *A questão ambiental: diferentes abordagens*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova Razão do Mundo*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017.
- FONSECA, M. A. *Para pensar o público e o privado: Foucault e o tema das artes de governar*. In: RAGO, M.; VEIGA-NETO, A. (org.). *Figuras de Foucault*. Belo Horizonte: Autêntica, 2006, p. 155-164.
- FOUCAULT, M. *Sobre a história da sexualidade*. In: FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1998, p. 243-276.
- FUNDO VALE PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, *Municípios Verdes*. Série: Integração – Transformação – Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Report Comunicação, 2012.
- GIMBO, F. S. *Uma arqueologia do mercado: Foucault e o neoliberalismo como dispositivo biopolítico*. In: Kalagatos, Fortaleza, v. 14, n. 2, maio-ago. p. 145-163. Dossiê Biopolítica, 2017.
- GONÇALVES, J. F. G. *Foucault e a questão do dispositivo, da governamentalidade e da subjetivação: mapeando noções. Revista Margens Interdisciplinar*, v. 6, n. 7, p. 105-122, 2016.
- HEYNEN, N.; ROBBINS, P. *The neoliberalization of nature: Governance, privatization, enclosure and valuation. Capitalism Nature Socialism*, 16:1,5-8, 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/1045575052000335339>.

LEMOS, F. C. S. *et al.* Governamentalidades neoliberais e dispositivos de segurança. *Psicol. Soc.*, Belo Horizonte, v. 27, n. 2, p. 332-340, Aug. 2015. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822015000200332&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 05 jan. 2021. <https://doi.org/10.1590/1807-03102015v27n2p332>

MATIAS, E. F. P. *A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2005.

MAY, P. H. *Mecanismos de mercado para uma economia verde*. In: *Política Ambiental: Economia Verde, desafios e oportunidades*, nº 8. junho, 2011. Belo-Horizonte: Conservação Internacional, 2011. Disponível em: https://www.conservation.org/docs/defaultsource/brasil/politica_ambiental_08_portugu.es.pdf

ORTIZ, L. *Banco Mundial: Um exemplo para o BNDES?* In: *Ambientalização dos Bancos e Financeirização da Natureza: um debate sobre a política ambiental do BNDES e a responsabilização das Instituições Financeiras*. Rede Brasil Instituições Financeiras Multilaterais. LOPES, João Roberto (org). Brasília, 2012

PARÁ. *Programa de Municípios Verdes* (2011), Decreto n. 54. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2011/03/30/9715/>.

POLANYI, K. *A grande transformação* : as origens de nossa época. Rio de Janeiro, 2000.

PORTO-GONÇALVES, C. W. *O desafio ambiental*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

_____. *A globalização da natureza e a natureza da globalização* : 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017

QUIJANO, A. *A Colonialidad del Poder, eurocentrismo y America Latina*. In: *Lander, E (Comp). A colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. Perspectivas Latino-Americanas, Buenos Aires: CLACSO, 2005.p 117-14.

SAWYER, D. *Economia verde e/ou desenvolvimento sustentável?* In: *Política Ambiental / Conservação Internacional* - n. 8, jun. 2011 – Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2011.

WHATELY, M.; CAMPANILI, M. (coord.). *Programa Municípios Verdes: lições aprendidas e desafios para 2013/2014* Belém. Governo do Estado do Pará, Belém, PA, 2013.

EFEITOS DO SELO COMBUSTÍVEL SOCIAL NA GOVERNANÇA DA CADEIA DE VALOR DO DENDÊ NA AMAZÔNIA ORIENTAL

Vanilda Araújo Ferreira
Antônio Cordeiro de Santana
Nírvia Ravena

Resumo: O trabalho objetivou analisar a influência do Selo Combustível Social na governança da cadeia de valor do dendê no Baixo Tocantins, tendo em vista a distribuição dos benefícios, riscos e custos entre os agentes participantes. As informações foram coletadas por meio de levantamento e análise documental, além de dados da pesquisa de campo com 56 agentes atuantes nos diversos elos da cadeia. Os resultados revelaram que o Selo Combustível Social criou os fundamentos institucionais para obscurecer o controle unilateral da governança da cadeia pela Agropalma S.A. As assimetrias de informação e poder no interior da cadeia estão repercutindo negativamente sobre a distribuição dos benefícios, riscos e custos entre os agentes que participam. No âmbito das “parcerias” em curso, identificou-se a necessidade de regulação para garantir o cumprimento das obrigações contratuais, o estabelecimento de regras que resguardem os agricultores familiares, a sua qualificação técnica e o fortalecimento do associativismo para a geração de melhor equilíbrio na governança da cadeia.

Palavras-chave: Agricultura integrada. Selo Combustível Social. Agroindústria. Amazônia.

Abstract: This study aimed to analyze the influence of the Social Fuel Seal on the governance of the palm oil value chain in Baixo Tocantins, in view of the distribution of benefits, risks and costs among the participating agents. The information was collected through a survey and document analysis, as well as data from field research with 56 agents working in the various links of the chain. The results revealed that the Social Fuel Seal created the institutional foundations to obscure the unilateral control of chain governance by Agropalma. The asymmetries of information and power within the chain are having a negative impact on the distribution of benefits, risks and costs among the agents that participate. Within the scope of “partnerships” in progress, the need for regulation was identified to guarantee the fulfillment of contractual obligations, the establishment of rules that protect family farmers, their technical qualification and the strengthening of associations for the generation of better balance in chain governance.

Keywords: Integrated agriculture. Social Fuel Seal. Agrobusiness. Amazon.

1. INTRODUÇÃO

A partir da inclusão do biodiesel na matriz energética, o óleo de palma (*Elaeis guineensis*, Jacq.) entrou como um dos principais elementos da política brasileira e impulsionou a expansão do cultivo de dendê no estado do Pará, por meio de sistemas de produção inclusivos e sustentáveis, mediante a integração de pequenos agricultores com a agroindústria. A dimensão social da cadeia de valor, definida pela integração da agricultura familiar ao processamento industrial e à dimensão ambiental, estabelecida por meio de sistemas de produção de baixo carbono, juntamente com a dimensão econômica expressa no valor bruto da produção intersetorial, inserem esta cadeia na lógica do desenvolvimento sustentável da Amazônia. Com isto, esta cadeia representa uma das muitas alternativas que respaldam as políticas de desenvolvimento inclusivo e sustentável na Amazônia (BRASIL, 2004, 2010b).

Com base nas vantagens comparativas naturais e vantagens competitivas construídas em favor do cultivo do dendê no Brasil, foi criado em 2004, juntamente com o lançamento do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), o Selo Combustível Social (SCS). Este instrumento

estabelece as condições para que as agroindústrias produtoras de biodiesel obtenham benefícios tributários e financiamentos mediante aquisição de matéria-prima de agricultores familiares, por meio da celebração de contrato com a especificação de condições comerciais que garantam renda e prazos compatíveis com a atividade, além de assegurar assistência e capacitação técnica aos parceiros da agricultura familiar (BRASIL, 2004, 2005).

O Selo Combustível Social é um certificado de identificação concedido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário aos produtores de biodiesel que promovam a inclusão social e o desenvolvimento regional por meio da geração de emprego e de renda para os agricultores familiares enquadrados nos critérios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Ao produtor de biodiesel que detém o SCS são concedidos os benefícios de acesso a alíquotas de PIS/PASEP e COFINS com coeficientes de redução diferenciados (Tabela 1). As alíquotas diferenciadas são proporcionais às aquisições da agricultura familiar; logo, quanto mais se compra, menos imposto se paga; tem-se acesso às melhores condições de financiamento no BNDES e suas Instituições Financeiras Credenciadas, ao BASA, ao BNB, ao Banco do Brasil S.A. ou outras instituições financeiras que possuam condições especiais de financiamento para projetos com selo combustível social; pode-se participar dos leilões de biodiesel; e ter possibilidade de uso do SCS para promover sua imagem no mercado (BRASIL, 2005, 2010a).

Tabela 1: Alíquotas de PIS/PASEP e COFINS aplicadas ao biodiesel

| ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO/REGIÕES | PIS/PASEP e COFINS (R\$/Litro de biodiesel) | |
|-----------------------------------|---|----------|
| | Sem SCS | Com SCS |
| Norte/Nordeste/Semiárido | | |
| Mamona e Palma | R\$ 22,48 e R\$ 103,51 | R\$ 0,00 |

Fonte: Elaboração própria, com base no Decreto nº 10.527/22/10/2020.

No estado do Pará, o SCS tornou-se o principal instrumento de estímulo para alavancar o cultivo da palma de óleo no sistema integrado de produção. A Agropalma é a maior produtora de óleo de palma e referência

no sistema de produção, que forma o encadeamento produtivo para trás da cadeia de valor. A parceria teve início em 2002, com a integração contratual estabelecida entre a empresa e os produtores familiares da comunidade de Arauaí, no município de Moju (FERREIRA; SANTANA, 2020). Nos anos seguintes, com os incentivos do governo federal por meio do SCS para a produção do biodiesel, novas indústrias ingressaram no sistema integrado de produção, como a Archer Daniels Midland (ADM) do Brasil, Biopalma/Vale, Belém Bioenergia Brasil (BBB), Petrobras Pará (REBELLO; COSTA, 2012).

No sistema de parceria estabelecido por contrato, cabe à Agropalma a implantação, orientação, treinamento e fornecimento de materiais aos produtores, nos tratos culturais e fitossanitários do projeto-piloto de cultivo integrado de palma, bem como o recebimento de frutos e extração de óleo de palma, que será utilizado como matéria-prima para o refino e fabricação de biodiesel (CONTRATO..., 2005, p. 2-3). Já aos pequenos produtores integrados, as obrigações consistem em contrair crédito para a cultura de palma no Banco da Amazônia, realizar as atividades de plantio e manutenção de acordo com as recomendações técnicas da empresa, bem como manter a área abrangida pelo plantio em boas condições de colheita e escoamento da produção (CONTRATO..., 2005, p. 4). A facilidade de acesso a crédito, garantia de preços estabelecidos no Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar e o modelo de “parceria” orientado à diversificação da renda das famílias, na qual os agricultores conciliam os tratos do culturais do dendê com os da cultura de subsistência, tornaram-se decisivos para a grande aceitação da oferta de parceria entre os produtores familiares (FERREIRA; SANTANA, 2020).

A literatura tem mostrado que o sistema de parceria no interior das cadeias de valor faz parte da atual estratégia dos arranjos empresariais frente aos desafios globais da sustentabilidade socioeconômica e ambiental e do aumento da competitividade empresarial. As empresas, buscando aumentar os lucros e diminuir os custos e riscos, promovem a formação de alianças verticais ou parcerias entre os agentes que participam direta e indiretamente das cadeias de valor. A estratégia é definida por meio da delegação de atividades que participam da franja do mercado e/ou descentralizando o trabalho e impondo rígidos padrões produtivos às

empresas terceirizadas. Nesse processo, a tendência de fragmentação e dependência em relação às empresas que definem o núcleo da integração pode enfraquecer o poder de comando das empresas e organizações participantes dos elos da cadeia (SANTOS, 2007; BÖRZEL; RISSE, 2015; DELGADO, 2012; SILVA, 2015).

Ademais a produção do dendê demanda inicialmente elevado investimento técnico, financeiro e trabalho intensivo para a implantação e manejo do sistema de produção configurado como agricultura de baixo carbono, exigindo boas práticas de produção. Intensiva em mão de obra, a monocultura ocupa um agricultor para cada cinco ha durante todo o ano, além de grande número de trabalhadores braçais para a colheita, que é manual. Por essa característica, a palma de óleo é uma cultura de limitado potencial de diversificação, o que pode implicar uma evolução desfavorável para as condições da agricultura familiar no uso dos fatores de produção terra e mão de obra com os cultivos dos produtos de subsistência (feijão, milho, mandioca, pimenta-do-reino e frutas) (SOUSA, 2015; FERREIRA; SANTANA, 2020). Por outro lado, dada a inserção do produtor familiar na lógica de produção empresarial, a mão de obra utilizada no cultivo do dendê precisa adequar-se à legislação trabalhista, perdendo assim a característica da cultura de trabalho familiar. Este ambiente indica forte ameaça à segurança alimentar e nutricional das famílias integradas ao dendê, à ocupação da mão de obra familiar e à diversificação da renda, conforme previsto no regramento estabelecido pelo Selo Combustível Social (BRASIL, 2005, 2020).

Nesses termos, a questão que orientou este estudo diz respeito ao esclarecimento sobre os efeitos do Selo Combustível Social sobre a governança da cadeia de valor do dendê no Baixo Tocantins, no que tange à distribuição dos benefícios, riscos e custos entre sujeitos tão desiguais no sistema de parceria. Os resultados da análise documental e da pesquisa de campo com os agentes sociais integrados à cadeia demonstraram que, embora o Selo Combustível Social tenha sido criado com o intuito de promover o desenvolvimento regional sob o aspecto da inclusão social por meio da geração de emprego e de renda para os agricultores familiares enquadrados nos critérios do Pronaf, no Baixo Tocantins, o SCS tem se convertido em eficiente mecanismo discursivo de viabilização dos

interesses do capital globalizado na Amazônia. Criou as condições para assegurar a um só tempo a agregação de valor aos produtos e serviços da Agropalma em decorrência da certificação social que sustenta a boa imagem da empresa nos mercados nacional e internacional, e uma espécie de blindagem frente à opinião pública, no que se refere às relações assimétricas de poder estabelecidas entre sujeitos desiguais na governança da cadeia, que transformou o pequeno agricultor familiar em uma espécie de funcionário terceirizado da empresa, condenando-o à dinâmica “downgrade” no interior da cadeia de valor do dendê.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-CONCEITUAL

No contexto dos incentivos do governo federal em favor do cultivo da palma de óleo como uma fonte energética sustentável sob os aspectos ambiental, econômico e social, foi criado o Selo Combustível Social como componente de identificação concedido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário aos produtores de biodiesel que promovam a inclusão social e o desenvolvimento regional por meio da geração de emprego e de renda para os agricultores familiares integrados. A compreensão de como são distribuídos os benefícios, custos e ricos entre os participantes da cadeia demanda que seja analisada a operacionalização desse tipo de sistema de parceria, tendo em foco o estabelecimento das relações de poder no interior da estrutura. Assim, recorreu-se aos conceitos de cadeia de valor global e relações de poder.

O acesso aos mercados globais tornou-se cada vez mais dependente da participação em redes de produção globais, lideradas por empresas com atuação em diferentes países. A compreensão da natureza mutável do comércio internacional e da organização industrial em escala global reside na noção de cadeia de valor. Esta refere-se ao processo pelo qual a tecnologia é combinada com insumos materiais, mão de obra e recursos naturais. Os insumos processados são montados, comercializados e distribuídos em uma estrutura de produção global “fragmentada”. A separação física das diferentes partes de um processo de produção permite a formação de redes de produção transnacionais (GEREFFI *et al.*, 2005).

A estrutura de transação contratual caracteriza a governança das cadeias de valor modernas. A cadeia é visualizada como sistema econômico,

institucional e social. Em tese, está comprometida com um conjunto de estratégias baseadas na complementaridade e especialização do trabalho e das funções entre seus integrantes, visando criar vantagens competitivas e benefícios mútuos para toda a cadeia, gerar maior valor agregado e obter uma distribuição mais equitativa dos custos, benefícios e riscos entre os participantes (COASE, 1960; WILLIAMSON, 1985). No meio rural brasileiro, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, esse tipo de parceria tem sido estimulada através dos benefícios do Selo Combustível Social, no âmbito do PNPB. Com esta medida, o governo busca agregar ao discurso político, além dos benefícios ao meio ambiente, um caráter de inclusão social, ao estimular agricultores familiares a integrarem-se à cadeia produtiva do biodiesel (BRASIL, 2010a).

Em trabalho seminal sobre o tema, Gereffiet al. (2005) identificaram cinco padrões de governança nas cadeias de valor globais (CVGs), definidos a partir da interação entre três variáveis utilizadas como fatores de análise dos tipos de governança das CVGs, quais sejam: a complexidade das operações – relacionada à transferência de informação e aos conhecimentos necessários para as especificações de produto e processo; a capacidade de codificar informação – referente ao ponto em que a informação e o conhecimento podem ser codificados e transmitidos com eficiência e sem investimento entre as partes da transação; e os recursos na base de fornecimento – capacidades reais e potenciais dos fornecedores em relação aos requisitos das operações. A combinação entre as variáveis internas ao modelo influencia a forma e a governança das cadeias. Assim, a governança pode ser do tipo de mercado, modular, relacional, cativa e verticalmente integrada, as quais variam de altos a baixos níveis de coordenação explícita e assimetria de poder (GEREFFI *et al.*, 2005). Dessa forma, cada tipo de governança fornece um *trade-off* diferente entre os benefícios e os riscos da terceirização.

Na abordagem deste estudo, será destacado o modelo de governança do tipo cativa. Nesse tipo de governança, os fornecedores dependem da transação de compradores muito maiores, que buscam controlar possível oportunismo através do domínio da estrutura de governança da cadeia. Ao mesmo tempo, fornecem recursos e acesso ao mercado para que a saída se torne uma opção pouco atraente para os fornecedores, que, enfrentando custos significativos de mudança, tornam-se “cativos”. Essa configuração

de governança ocorre quando: a parceria é estabelecida entre sujeitos desiguais; há a necessidade de que a informação e o conhecimento sejam codificados e transmitidos com eficiência na forma de instruções detalhadas; e a complexidade das especificações do produto são altas, mas as capacidades reais e potenciais de compreensão dos fornecedores são baixas. Dessa forma, a baixa competência do fornecedor requer grande investimento por parte da empresa líder, gerando acumulação de dependência transacional à medida que as empresas líderes tentam aprisionar os fornecedores, a fim de excluir outros de colher os benefícios de seus esforços (GEREFFI *et al.*, 2005). Neste modelo, o poder é exercido e controlado diretamente pela empresa líder sobre os fornecedores, cuja relação é análoga ao controle administrativo direto que a alta gerência de uma empresa matriz pode exercer sobre os subordinados em uma subsidiária ou afiliada. Enfatiza-se o papel da competência do fornecedor na determinação do grau de sua subordinação aos compradores.

Por outro lado, conforme Gereffiet al., (2005), essas estruturas de governança são dinâmicas e evoluem com o tempo, na chamada dinâmica de “Upgrading”, resultante do aprendizado adquirido pelos produtores locais para se “elevarem na cadeia de valor”. Podendo ser efetivamente estimulada, a depender de como o conhecimento e a informação fluem dentro das cadeias de valor de “empresas líderes” para seus fornecedores. Em uma trajetória de “Upgrading”, o modelo de governança cativo, frequentemente controlado de forma unilateral pelas empresas líderes, quando assume uma forma de maior valor agregado por meio da complexidade de coordenação, troca de conhecimento e autonomia de fornecedores, adquire modelagem da cadeia relacional. Nela, ocorre uma melhoria significativa de produto e processo para produtores locais e o equilíbrio de poder entre as empresas é mais simétrico, dado que contribuem com competências-chave. Havendo, portanto, uma expectativa normativa de que os fornecedores se movam para a produção de produtos de maior valor agregado ou assumam funções mais sofisticadas ao longo de uma cadeia de valor global, tornando-se mais competitivos no mercado.

Contudo, Ferreira e Santana (2020) demonstraram que se o aumento da competência do fornecedor com o tempo é o principal fator impulsionador por trás da atualização, os processos de rebaixamento ou “downgrade” a que estão sujeitos os fornecedores nesse padrão de governança ocorrem

por influência das relações do poder, especialmente a partir da interação entre a segunda e terceira dimensões do poder, conforme apresentada por Lukes (2005) e que a perspectiva da CVG não lançou luz. A posição de comando e controle assumida pela Agropalma na governança da cadeia garante que o seu poder seja exercido diretamente sobre os fornecedores de forma mais eficaz. As estratégias da manipulação, dominação e controle, como aspectos menos acessíveis à observação, asseguram à Agropalma a manutenção de uma relação hierárquica de autoridade e controle sobre os pequenos produtores, pois o poder é mais eficaz quando menos observável. A posição de agir e a capacidade de decisão hegemônica são preponderantes para os processos de rebaixamento na estrutura de governança da cadeia.

Nesse ponto, a perspectiva do poder tridimensional, conforme Lukes (2005), torna-se central nas análises da distribuição dos custos, benefícios e riscos no interior da cadeia de valor, especialmente a partir da interação entre segunda e terceira dimensões do poder. Em Lukes (2005), o poder está associado à capacidade dos atores de reconhecer, articular, representar e atingir seus interesses nas atividades do mundo social. Pela segunda dimensão, certos interesses são ocultados pelos atores mais poderosos, que poderão ser afetados pelos atos de decisão. Buscam determinar a agenda de conflitos, sendo capazes de afastar temas contrários aos seus interesses através do controle e determinação da agenda em detrimento das coletividades sociais prejudicadas. Através da terceira dimensão, o poder é mais refinado, configura-se por meio da manipulação de vontades e desejos a ponto de os interesses reais ou objetivos dos atores serem encobertos pelos próprios atores e substituídos por interesses subjetivos produzidos pelas várias estruturas que os circundam. O poder busca obter a dependência, a cumplicidade, mesmo não precisando ser exercido, quando não existe conflito. Esta visão permite analisar, na desigual apropriação de poder e “hegemonia” do grupo mais poderoso sobre os demais, como o consentimento dos dominados é obtido. O poder é, antes de tudo, uma capacidade e não somente o exercício dessa capacidade; pode nunca ser e nunca precisar ser exercido, pois possui aspectos menos acessíveis à observação como a manipulação, a dominação e o controle. Neles reside a eficácia do poder. O ponto crucial da eficácia e astúcia do poder é impedir ou reprimir manifestações de interesses. Não havendo contestação, não haverá conflito e a estrutura de poder jamais será afetada (LUKES, 2005).

Mas o poder é também compreendido neste estudo como a habilidade humana de agir em uníssono, em comum acordo, é inerente à existência de qualquer comunidade política para construir e impor visão de mundo legítima. O desenvolvimento da capacidade de agir pressupõe a percepção que os agentes têm do campo das posições sociais (lugar de forças), da consciência política de sua contribuição para a construção da visão do mundo e do próprio mundo (BOURDIEU, 2010). Um contexto no qual a governança de mercado poderia ser melhor orientada a fim de alcançar tais objetivos deveria ter por base a parceria fundada no dialogismo e na perspectiva pluralista entre as partes interessadas. No âmbito de uma macropolítica do dendê, onde atuam vários “players” da governança pública, a governança pode se tornar uma forma desejável de produção de políticas, desde que mecanismos regulatórios sejam criados para que as obrigações sejam cumpridas, a participação consciente seja garantida nesses espaços, num processo tendente a reduzir as assimetrias de poder nesse campo de forças desigual (PONTE; EWERT, 2009; BEVIR, 2011; FUKUYAMA, 2013).

3. MATERIAL E MÉTODOS

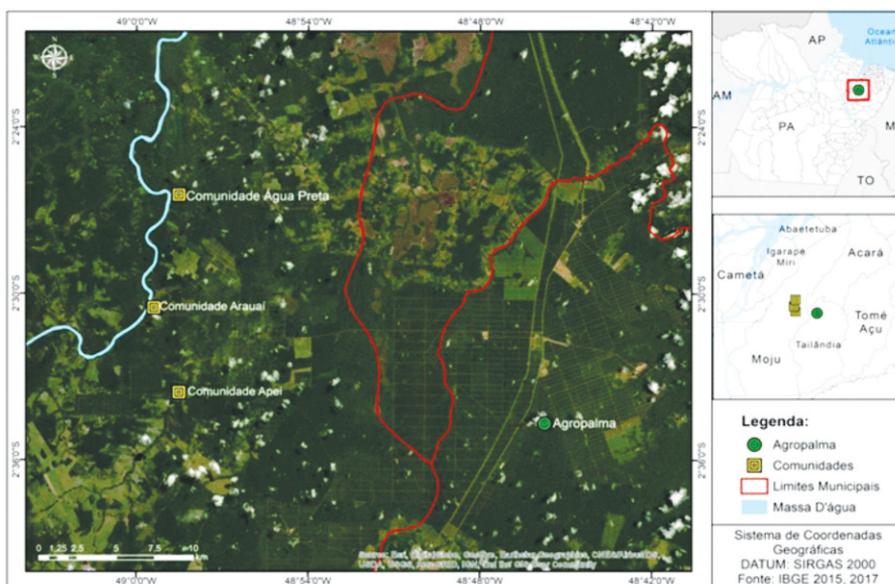
3.1 ÁREA DE ESTUDO

A proximidade dos portos e da capital do estado do Pará, Belém, bem como as condições biofísicas favoráveis fazem do Nordeste Paraense o espaço ideal para o desenvolvimento da dendeicultura. Nessa mesorregião, o Baixo Tocantins foi definido como área de estudo pela densidade da produção de dendê e por apresentar os primeiros efeitos da política nacional de fortalecimento do desenvolvimento rural sustentável, baseada na integração de pequenos agricultores familiares à cadeia de valor do dendê (BRASIL, 2010b). No Baixo Tocantins, elegeu-se a área de atuação do Grupo Agropalma, maior produtor de óleo de palma da região, abrangendo terras dos municípios de Acará, Moju e Tailândia. Contudo, a coleta dos dados limitou-se às comunidades de Água Preta, Arauaí e Apei, no Moju (Tabela 2), por concentrarem o maior número de agricultores familiares que mantinham contrato com a Agropalma no período estabelecido para o trabalho (Mapa 1).

Tabela 2 : Número de agricultores por projeto/comunidade na amostra da pesquisa

| PROJETO/ COMUNIDADE | ANO DE IMPLANTAÇÃO | PRODUTORES ENTREVISTADOS (%) |
|------------------------|-----------------------|---------------------------------|
| Soledade/Apei | 2002 | 10 (20%) |
| Projeto I/Arauaí | 2004 | 10 (20%) |
| Calmaria II/Água Preta | 2006 | 30 (60%) |
| Total | - | 50 (100%) |

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da pesquisa de campo.

Mapa 1: Localização das Comunidades de Água Preta, Arauaí e Apei - Moju/Pará

Fonte: Ferreira (2020).

3.2 COLETA DE DADOS

Os dados foram coletados por meio de levantamento documental e a pesquisa de campo com os sujeitos sociais envolvidos no sistema de parceria. A coleta ocorreu no período de 4 de maio a 10 de julho de 2015. Contou

com o apoio do sindicato dos trabalhadores rurais do município de Moju, no que se refere ao fornecimento de documentos e facilitação no contato com os pequenos produtores familiares nas comunidades pesquisadas. O universo da pesquisa foi constituído pelos atores vinculados à cadeia, representados por 50 famílias produtoras que tinham contrato firmado com a Agropalma entre 2002 e 2014, considerando a percepção desses atores locais no horizonte de 12 anos; 4 representantes da Agropalma e 2 dirigentes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Município do Moju.

3.3 ANÁLISE DOS DADOS

Nessa fase, procedeu-se à análise dos conteúdos dos documentos e das entrevistas. No estrato da população de agricultores familiares, adotou-se o critério estatístico para a representatividade da amostra. Assim, do total de 192 famílias, foi extraída uma amostra probabilística de 50 agricultores. A amostra foi representativa, considerando 95% de confiança, proporção da população ($p = 0,23$ sucesso e $q = 0,77$ insucesso) e erro amostrai de 10% (FERREIRA et al. , 2016b; SANTANA et al., 2018). Para os demais atores, a amostra foi intencional, determinada a partir do conhecimento e escolha dos agentes-chave. Para a categoria das famílias agricultoras, a coleta de dados se deu por meio da aplicação de formulário específico, com perguntas semiestruturadas, obedecendo a critérios de uma linguagem coloquial, procurando usar o máximo de expressões conhecidas dos entrevistados, de modo que as informações obtidas permitissem atingir os objetivos da pesquisa. Complementando os questionários, foram realizadas entrevistas em profundidade com os agricultores familiares, representantes da Agropalma e dirigentes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Moju. As entrevistas foram gravadas durante a sua realização e posteriormente analisadas.

4. RESULTADOS

Na análise dos resultados, agrupou-se o conjunto de 9 variáveis em dois subconjuntos. O primeiro, contendo 6 variáveis relativas à caracterização geral do produtor e da propriedade familiar enquadrados

no Selo Biocombustível Social, demonstrou que o baixo grau de instrução da maioria dos produtores familiares tem se refletido na incapacidade de gerenciamento do projeto do dendê diante dos desafios de ordem técnica e organizacional exigidos pela integração e na fragilidade da organização social desses sujeitos frente as determinações hierárquicas superiores da Agropalma. Já o segundo, com 4 variáveis relacionadas à estrutura de governança da cadeia, capacitação e distribuição dos benefícios e custos entre os sujeitos envolvidos na parceria, revelou que o componente de identificação “Selo Biocombustível Social” conferido à Agropalma pelo seu caráter promotor de inclusão social criou as condições institucionais para legitimar e obscurecer a relação dependência e total subordinação do agricultor familiar aos ditames essencialmente econômicos da Agropalma, que impôs padrões rígidos de produção aos pequenos produtores. Conseqüentemente, houve o aumento da dependência do agricultor familiar em relação à atividade do dendê, bem como o aumento dos riscos e do custo da produção, que têm recaído sobre os trabalhadores, repercutindo negativamente sobre o emprego e a renda das famílias.

4.1 ASPECTOS GERAIS DO PRODUTOR E DA PROPRIEDADE FAMILIAR INTEGRADOS AO DENDÊ

No Nordeste Paraense, 80% dos produtores familiares integrados à cadeia de valor do dendê e parceiros da Agropalma são paraenses; os 20% restantes são oriundos de outros estados brasileiros. O trabalho no dendezal é desenvolvido predominantemente pelos agricultores com idade superior a 40 anos (78%). O caráter de dedicação exclusiva ao trabalho penoso e exaustivo no dendezal, sobretudo nos anos iniciais dos tratos com a cultura, foi apontado como uma das causas do desinteresse da população mais jovem pelo trabalho na cultura do dendê nos moldes da integração. Esse dado foi acompanhado por um problema social considerado grave com relação ao grau de escolaridade da maioria dos agricultores familiares parceiros Agropalma. Foi identificado um quadro de 80% dos agricultores enquadrados como analfabetos (36%) e analfabetos funcionais (44%) (Tabela 3).

Tabela 3: Características gerais dos agricultores familiares entrevistados

| ESTADO DE ORIGEM | FREQUÊNCIA | FREQUÊNCIA RELATIVA (%) |
|------------------------|------------|-------------------------|
| Pará | 40 | 80% |
| Ceará | 6 | 12% |
| Rio Grande do Sul | 2 | 4% |
| Goiás | 2 | 4% |
| Total | 50 | 100% |
| IDADE | FREQUÊNCIA | FREQUÊNCIA RELATIVA (%) |
| 22 a 40 anos | 11 | 22% |
| 41 a 59 anos | 30 | 60% |
| Acima de 59 anos | 9 | 18% |
| Total | 50 | 100% |
| GRAU DE ESCOLARIDADE | FREQUÊNCIA | FREQUÊNCIA RELATIVA (%) |
| Analfabeto | 18 | 36% |
| Fundamental incompleto | 22 | 44% |
| Fundamental completo | 4 | 8% |
| Médio incompleto | 2 | 4% |
| Médio completo | 4 | 8% |
| Total | 50 | 100% |

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da pesquisa de campo.

A inserção desses trabalhadores com baixo ou nenhum grau de instrução formal em uma área mais técnica é preocupante, pois, além da inexperiência com a cultura do dendê, os pequenos agricultores têm dificuldades para compreender o significado técnico e/ou jurídico das cláusulas contratuais que os regulam, assim como as condições impostas ao financiamento adquirido no banco (FERREIRA; SANTANA, 2020). Os efeitos da assimetria no grau de instrução entre sujeitos desiguais na governança da cadeia já se fizeram presentes no estabelecimento das cláusulas contratuais que regulam a parceria. Embora um dos critérios de enquadramento ao Selo Biocombustível Social seja a participação de pelo menos uma representação dos agricultores familiares na formulação do contrato (BRASIL, 2005), isso não garantiu a presença de cláusulas que assegurassem os produtores familiares no caso de perda da produção por infestações, pragas e outros (CONTRATO ..., 2005). Esse é um custo que recairá sobre os agricultores. Ficou claro que os agricultores familiares

entendem a necessidade de rever muitos aspectos da relação com a empresa, sobretudo a questão contratual, mas, devido à falta de orientação, têm receio do que possa acontecer, conforme relatou um interlocutor: “não é fácil pra nós bater de frente com a empresa. Assinamos um contrato, temos uma dívida”.

Chama a atenção, ainda, as ações voltadas ao treinamento dos agricultores, as quais foram avaliadas com os níveis médio (50%) e baixo (18%). Os interlocutores consideraram que a frequência de treinamento oferecida pela empresa nos anos iniciais da parceria tornou-se mais escassa nos últimos anos. É importante ressaltar que a capacitação e assistência técnica são alguns dos elementos condicionantes para a obtenção do Selo Combustível Social, do qual a Agropalma é beneficiária pelo sistema integrado de produção com a agricultura familiar. A falta de compromisso da empresa com uma ação direta e contínua de capacitação dos agricultores e de seus filhos para melhorar o gerenciamento do projeto configura-se como um problema sério, diante da necessidade de se investir minimamente nos filhos, já que os pais, em sua maioria, são analfabetos ou têm apenas o nível fundamental incompleto.

As propriedades familiares integradas ao dendê constituem estabelecimentos com áreas que variam de 10 a 50 ha. A maioria (60%), contudo, enquadra-se no estrato de 10 a 25 ha, principalmente na comunidade de Água Preta, projeto Calmaria II, onde a área da propriedade ocupada com o dendê é majoritariamente de 6 ha (Tabela 4).

Tabela 4: Características das propriedades rurais integradas à produção de dendê

| ESTRATO DE ÁREA TOTAL DA PROPRIEDADE (HA) | NÚMERO DE PRODUTORES | % |
|---|----------------------|------|
| 10 a 25 | 30 | 60% |
| 26 a 35 | 6 | 12% |
| 36 a 50 | 14 | 28% |
| Total | 50 | 100% |
| ÁREA OCUPADA COM DENDÊ (HA) | NÚMERO DE PRODUTORES | % |
| 6 | 22 | 44% |
| 10 | 25 | 50% |
| 12 | 3 | 6% |
| Total | 50 | 100% |

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da pesquisa de campo.

Entretanto, na comunidade de Água Preta, onde predominam propriedades de 10 ha, foram identificadas três propriedades com áreas de 12 ha destinadas à plantação de dendê, resultado da aquisição de lotes de outros proprietários pelas famílias que já apresentavam melhores condições financeiras antes da integração. Há um estímulo, na forma de prêmio com a eliminação da concorrência, para as famílias que conseguem garantir a produção em patamares satisfatórios para a empresa e acabam por incorporar as terras daqueles que não conseguem manter níveis de produtividade adequados e cuja situação financeira era mais precária antes da integração. As famílias que se destacam nos moldes da produção eficiente são utilizadas pela Agropalma como “famílias modelo”, as que se dedicam com seriedade ao trabalho e por isso ocupam uma espécie de “nível mais elevado da hierarquia” entre os produtores, recebendo bonificações.

Com efeito, a introdução da lógica empresarial competitiva entre os produtores familiares acaba por estimular um processo de concentração de renda e terra entre estes. Essa prática parece predominar nos sistemas integrados de produção do dendê. Em estudo sobre a inclusão de pequenos agricultores na cultura do dendê na Indonésia, McCarthy (2010) demonstra que a forma como o projeto de dendê se desenvolve pode levar a um processo de concentração de renda e terras também dentro da própria comunidade de agricultores familiares. Sousa (2015) identificou o mesmo ambiente entre os agricultores familiares “parceiros” da empresa Biopalma no Nordeste Paraense, relatando que os agricultores têm convidado a empresa a refletir sobre as diferenças nas condições financeiras das famílias integradas, mas “[...] a empresa não aceita relativizações.” (SOUSA, 2015, p. 23). O que está ocorrendo nas áreas do dendê é resultado da não consideração da realidade socioeconômica, cultural e da infraestrutura das famílias selecionadas para o projeto, conforme o presidente do STRM:

Esse projeto não foi pensado para o pequeno agricultor. A maioria deles é analfabeto ou semianalfabeto, que têm renda de 10 mil por ano, são incentivados a trabalhar com um projeto que chega a 80 mil por ano, você força-o a ter que trabalhar muito mais para dar conta de toda uma infraestrutura que o projeto precisa, e ele não tem. Os agricultores que mais se destacam são os que apresentam renda melhor. Esse projeto foi implantado na marra.

No que tange à propriedade da terra, até a data do levantamento de dados, os produtores familiares ainda não possuíam o título definitivo da terra, que estaria em tramitação no Instituto de Terras do Pará (ITERPA), tendo como documento somente o recibo de compra e venda da propriedade. Na prática, o direito de propriedade ainda não está assegurado, configurando-se em risco e incerteza quanto à posse e ao uso legal das terras. Adicionalmente, relataram que possuir o título definitivo da propriedade não significa ser o dono da terra, pois o contrato firmado com a empresa condiciona o uso da terra com a dendeicultura pelo tempo que durar o contrato. Esta condição tira a liberdade de decisão dos agricultores sobre o uso da terra com outros sistemas de produção.

O PRODUTOR/VENDEDOR obriga-se, em caráter irrevogável e irretratável, a manter total exclusividade quanto à entrega de sua produção dos plantios dos frutos de dendê à COMPRADORA, pelo prazo que perdurar este Contrato, isto é, 28 (vinte e oito) anos, independentemente da liquidação do débito pelo PRODUTOR/VENDEDOR (CONTRATO..., 2005, p. 5).

Nessas condições, a “parceria” com os agricultores familiares, estabelecida por contrato, assegura à Agropalma, além dos benefícios do Selo Biocombustível Social, a disponibilidade de terras, sem a necessidade de compra nem a apropriação indevida delas, já que o pequeno produtor está obrigado a cultivar o dendê na terra pelo período que perdurar o contrato. Processo identificado por Backhouse (2013) como estratégia padrão das empresas agroindustriais de óleo de palma na região.

4.2 O SELO BIOCOMBUSTÍVEL SOCIAL E A DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS, CUSTOS E RISCOS NO INTERIOR DA GOVERNANÇA DA CADEIA

De acordo com a avaliação feita pela Agropalma em relação à parceria com os agricultores familiares, percebe-se que o compromisso da empresa na região é, sobretudo, com o projeto do dendê, e não com as pessoas.

A avaliação que a gente tem é muito positiva dessa parceria porque a gente tem um custo muito baixo. O produtor é responsável por todas as atividades dos plantios, isso é muito viável, nós não precisamos adquirir áreas novas. O custo com áreas novas é muito alto, licença ambiental, o custo com a terra em si (Gerente Agrícola da Agropalma).

O Selo Combustível Social garantiu à empresa, além dos benefícios fiscais e de financiamento, o benefício da disponibilidade de terras, criando as condições para fazer recair sobre os agricultores familiares os riscos das plantações, os custos com o cumprimento da legislação ambiental e, recentemente, os custos adicionais trabalhista, de transporte e certificações. A adequação da mão de obra às leis trabalhistas provocou a precarização das condições de trabalho e aumento no custo da produção, pois nos moldes empresariais de produção somente o integrante familiar com idade igual ou superior a 18 anos tem permissão para trabalhar no dendezal, o que tem obrigado os trabalhadores mais velhos a se submeterem a jornadas extenuantes ou mesmo a trabalharem doentes para dar conta da produção, pois na ausência do familiar habilitado, o trabalho deve ser realizado por trabalhador contratado ou terceirizado em sistema de consórcio. Isso implica custo adicional, que o produtor familiar não tem condições de arcar. O gerente agrícola da Agropalma explicou que, diante das exigências do Ministério do Trabalho, o sistema de consórcio é o ideal para a adequação das relações de trabalho nas unidades familiares, e consiste numa espécie de terceirização do trabalho no campo implicando um custo a mais para o agricultor familiar que, em contrapartida, passa a ter a segurança do cumprimento das cláusulas contratuais. Para a empresa, a transferência das responsabilidades da mão de obra para o agricultor familiar é mais um aspecto dos benefícios garantidos à Agropalma no sistema de parceria, pois reduz o custo com a mão de obra, conforme relato: “Quanto ao produtor, se ele precisar de mão de obra, ele mesmo contrata o trabalhador e arca com as despesas com a mão de obra dele; então para a gente é muito rentável” (gerente agrícola).

Entretanto, para os agricultores familiares, o efeito é inverso. O aumento dos custos com a mão de obra tem efeito negativo sobre a renda das famílias, contrariando o discurso político propalado pelo Governo Federal e sustentado nos objetivos do PNPB e SBS: o de geração de emprego e renda para os agricultores familiares. Os produtores relataram que a empresa usa o contrato para chantageá-los, obrigando-os a se adequarem às leis trabalhistas e a arcarem com os custos e riscos da contratação de mão de obra terceirizada. Além disso, há fiscalização intensa nos dendezais:

A pressão é muito grande em cima de nós; ontem mesmo o Zeno e a Carol [representantes da Agropalma] estavam andando nas casas, botando pressão nos agricultores. Disseram que se uma pessoa de fora cortar o dendê da gente, ou se for um filho nosso que tenha menos de 18 anos, eles não levam o dendê, fica aí apodrecendo. [...] O que eles estão botando aqui para nós é um sistema de escravidão. Nós não podemos mais botar nossos filhos pra ajudar, porque eles não levam a produção, fica tudo aí apodrecendo. Eu tenho que trabalhar doente, tem mês que a gente pega daí R\$ 200,00 ou até tem prejuízo, como é que eu vou pagar um salário para uma pessoa? (Produtor familiar).

Outro custo recentemente arcado pelos agricultores refere-se ao transporte da produção, agora realizado por uma empresa terceirizada. De acordo com os pequenos produtores, a Agropalma não permite que os produtores transportem a sua produção até a unidade beneficiadora, tampouco acompanhem a pesagem da sua produção, ferindo o cumprimento da cláusula contratual que assegura ao produtor familiar o direito de acompanhar a pesagem dos frutos (CONTRATO..., 2005, p. 6). Isto constitui mais um fator na geração de riscos, conflitos e ineficiência para a governança da cadeia. A empresa envia um fiscal para acompanhar a coleta e o transporte da produção até a unidade beneficiadora. A presença do fiscal tem a função de intimidá-los e mantê-los afastados, garantindo, dessa forma, total controle sobre a coleta, transporte e pesagem dos frutos. Assim relatou um produtor familiar:

Antes, a gente podia assistir à pesagem do nosso coco, mas agora a empresa não aceita de jeito nenhum. Arrumaram um caminhão para fazer o transporte, e nós temos que pagar. Toda a nossa produção vai pra lá, eles pesam do jeito que querem, pagam do jeito que querem e quando querem, passa até quarenta, cinquenta dias pra pagar a gente.

Por outro lado, além dos benefícios advindos do Selo Biocombustível Social, a Agropalma vem buscando certificações como a Roundtable On Sustainable Palm Oil (RSPO), certificação relacionada à produção sustentável de óleo de palma, requerendo dos pequenos produtores que adquiram o selo e se adequem aos critérios de produção (RELATÓRIO..., 2017). Para

a empresa, o acesso ao RSPO significa maior facilidade de entrada dos produtos em mercados mais exigentes, mas para os pequenos agricultores implica custos adicionais, que repercutem na perda de benefícios, maiores riscos e incertezas para a qualidade de vida dos integrados. Os entrevistados relataram que a Agropalma os notificou sobre as intenções da empresa em obter a Certificação RSPO por meio do IBD Certificações (NOTIFICAÇÃO..., 2010) e da necessidade de adequação da produção familiar aos novos critérios de produção sem, contudo, apresentar contrapartida para os custos que os agricultores precisariam arcar para atender às novas exigências.

Por fim, como consequência do aumento de custo da produção, os agricultores relataram que houve diminuição na renda oriunda exclusivamente da dendeicultura para garantir o sustento das famílias. A renda gerada com o dendê está atrelada aos descontos estabelecidos no contrato e quaisquer custos adicionais não supridos pela linha de financiamento, como o frete, a taxa de consórcio (para aqueles que utilizam mão de obra terceirizada) e materiais de trabalho fornecidos pela empresa (Figura 1).

Figura 1: Remessa de pagamento da Agropalma para o produtor familiar

02/04/2015

PAGAMENTO
Período: 09/04/2015 à 09/04/2015
Agricultor Familiar

Lote: [redacted] Sap: [redacted] BANCO DO BASA - Ag: [redacted]

| Dados de Remessas | | | | | | | | | | |
|-------------------|-------|-------------|---------------|-------------|--------|-----------|-------|-------------|-------|--------------|
| Data | Ton. | Valor Unit. | Total Remessa | Premio Tot. | Premio | Bonus Tot | Bonus | Valor bruto | INSS | Total Devido |
| 11/03/2015 | 1,058 | 254,14 | 268,88 | 0,00 | 0,00 | 14,72 | 15,57 | 284,45 | 6,54 | 277,91 |
| 20/03/2015 | 0,446 | 254,14 | 113,35 | 0,00 | 0,00 | 14,72 | 6,57 | 119,92 | 2,76 | 117,16 |
| | | | | | 0,00 | | 22,14 | | 9,300 | |

| Dados de pagamento | | | | | | | | | | |
|-----------------------|-------------|---------------|-------------|---------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|---------------|
| Data | Qtde (Ton) | Vir. Bruto | INSS | Vir. Liquid | Amortiz. | Frete | Assoc | Desc. | Comiss. | Valor Pago |
| 09/04/2015 | 1,50 | 404,37 | 9,30 | 395,07 | 98,77 | 38,35 | 10,00 | 0,00 | 0,00 | 247,95 |
| Tot. Produtor: | 1,50 | 404,37 | 9,30 | 395,07 | 98,77 | 38,35 | 10,00 | 0,00 | 0,00 | 247,95 |

Fonte: Ferreira (2020).

Constatou-se que a insuficiência da renda oriunda da “parceria” tem sido disfarçada pelo maior acesso às transferências governamentais como o programa “Bolsa Família”. Do universo de entrevistados, 70% recebem o benefício. É, portanto, um contrassenso que uma política pública de natureza estruturante, como o projeto de integração da agricultura familiar à cadeia de valor do dendê, destinada ao incentivo de atividades de fomento à geração de emprego e renda, promova a diminuição da renda dos agricultores, deixando-os dependentes do repasse oriundo da política emergencial do “Bolsa Família” para sobreviver.

É importante destacar que o estudo identificou a existência de associações dos produtores familiares em todas as comunidades pesquisadas, porém estas são vistas com certa desconfiança pelos agricultores, que alegam haver forte atrelamento dos seus dirigentes aos interesses da empresa. Nas assembleias, são convidados a votar uma agenda definida pela empresa: “a gente só é informado que tem mudança e tem que cumprir porque tem o contrato. A associação só serve para repassar o que a empresa manda” (produtor familiar). Para o presidente do STRM, a fragilidade na organização social dos agricultores é benéfica para a Agropalma, pois assim é mais fácil manter o controle sobre os agricultores, negociar questões estratégicas individualmente: “Percebemos que não foi trabalhada a organização social dos agricultores no processo de integração. Para a empresa é melhor assim: quanto mais solto, melhor” (Presidente do STRM).

5. DISCUSSÕES

A economia está cada vez mais se estruturando em torno das cadeias de valor globais (CVGs) que representam uma parcela crescente do comércio internacional, do produto interno bruto global e do emprego. Para muitos países, especialmente países ditos em desenvolvimento, a capacidade de se inserir efetivamente nas cadeias de valor globais é tida como condição vital para o crescimento econômico. Isso supõe uma capacidade de acessar as CVGs, competir com sucesso e “capturar os ganhos” e transformá-los em desenvolvimento econômico nacional, capacitação e geração de mais e melhores empregos para reduzir o desemprego e a pobreza. Assim, não é apenas uma questão de participar da economia global, mas como fazê-lo de forma vantajosa (GEREFFI *et al.* 2005; GEREFFI; FERNANDEZ-STARK,

2018), pois o arranjo contratual, que estabelece a estrutura de governança das cadeias, está voltado para gerar benefícios mútuos para todos os participantes da cadeia (WILLIAMSON, 1985).

Contudo, a análise documental e os dados da pesquisa de campo demonstraram que nem sempre a integração via contrato gera benefícios mútuos. Isso porque a dinâmica de governança das cadeias globais de valor depende de como ocorrem as interações entre os atores envolvidos. Existem relações de poder operando a interação entre sujeitos desiguais na governança da cadeia, o que pode criar desajustes ou ineficiência da integração, traduzindo-se na geração de contratos falhos, assimetrias de poder e de ganhos no arranjo da governança (FERREIRA; SANTANA, 2020). No Baixo Tocantins, a “parceria” com a Agropalma impôs aos agricultores familiares uma relação de profunda dependência e subordinação às determinações hierárquicas superiores da empresa. Esta, utilizando-se da posição de agir e da capacidade hegemônica de decisão, infringe aos pequenos produtores as suas regras de produção, transformando-os em uma espécie de funcionários terceirizados.

As evidências empíricas desconstruíram os dois argumentos utilizados pelo governo federal para justificar a inclusão dos pequenos agricultores à cadeia de valor da palma de óleo por meio dos incentivos do Selo Combustível Social, quais sejam: emprego e renda. O que ficou demonstrado é que o SCS, por sustentar o eficiente discurso da inclusão e da reponsabilidade social no sistema integrado de produção do dendê, criou as condições para tornar invisíveis as assimetrias de poder no interior da cadeia de valor do dendê no Baixo Tocantins. Assim, predominam os interesses econômicos da Agropalma sobre as demandas de sobrevivência das famílias agricultoras.

De forma geral, tem-se um ambiente que beneficia a grande empresa e penaliza os pequenos produtores com riscos e custos mais elevados e recompensas limitadas. As informações referentes ao aumento do custo da produção, decorrentes das constantes exigências da empresa no processo produtivo, correspondem exatamente ao processo de “downgrade” identificado por Ponte e Ewert (2009), no caso do vinho sul-africano. Os agricultores familiares, para se manterem na “parceria” com a Agropalma, evitando penalizações com uma possível quebra contratual, assumem riscos mais elevados e recompensas restritas para se manterem competitivos.

A conduta da Agropalma demonstra que a operacionalização da produção no sistema de parceria se dá por meio de uma governança de mercado do tipo cativa, cujas normas e regras são sempre ditadas pela empresa integradora. Mas é a capacidade da Agropalma de exercer o poder, especialmente a partir da interação entre a segunda e terceira dimensões, conforme Lukes (2005), que está na base do processo de submissão dos pequenos agricultores familiares aos ditames da empresa (FERREIRA; SANTANA, 2020). Assumindo a posição de decidir na governança da cadeia, a Agropalma controla a agenda nos processos decisórios, suprimindo temas contrários aos seus interesses, induzindo os produtores familiares a acreditarem que participam dos processos decisórios, pois têm permissão para votar, decidir. Contudo, não lhes é permitido definir o que deve ser decidido e que poderia influenciar na melhoria da qualidade de vida desses trabalhadores.

Por outro lado, a Agropalma atua no controle de aspectos menos acessíveis à observação e que são cruciais na conduta interativa dos agentes no interior da cadeia. A estratégia de premiação das “famílias modelo” por meio das bonificações leva os indivíduos a adquirirem a crença de que precisam se esforçar mais para alcançar o patamar de produtividade das “famílias modelo”. Assim, com as percepções e cognições moldadas, muitos agricultores familiares formam desejos que resultam em seu consentimento ou adaptação à ordem das coisas existentes, o que os impede de apresentarem queixas. A utilização dos mecanismos de manipulação e controle, resguardada pela credibilidade da certificação do SCS, tem assegurado os interesses da Agropalma na governança da cadeia e fragilizado a organização social dos produtores, o que poderia instrumentalizá-los para fazer frente ao abuso de poder por parte da empresa.

Com efeito, a inserção dos pequenos produtores familiares, com frágil organização social e baixo grau de instrução e conhecimento, em uma atividade que exige alta capacidade de codificação diante da complexidade das especificações dos produtos, condena-os à dinâmica do “downgrade”. Ficou demonstrada a existência de uma relação direta entre o processo de submissão dos pequenos produtores familiares na “parceria” com a Agropalma e a influência hegemônica do poder conforme os interesses da empresa na governança da cadeia. Sem regulação e fiscalização quanto ao cumprimento dos requisitos estabelecidos no regramento, o mercado com governança cativa não tem interesse em uma relação mais qualificada e ativa do produtor (FERREIRA; SANTANA, 2020).

6. CONCLUSÃO

A obtenção dos incentivos fiscais advindos do Selo Combustível Social pela empresa Agropalma é o fator determinante da viabilidade econômica para o cultivo da palma de óleo no sistema integrado de produção com os agricultores familiares. É a condição para que a empresa obtenha vantagem competitiva no mercado global. A “parceria” entre agentes desiguais criou um processo de dependência dos pequenos produtores em relação à empresa, que impôs seus padrões e regras rígidas de produção, com elevados riscos e incertezas para a qualidade de vida dos integrados. O abuso do poder econômico na estrutura de governança da cadeia tem se traduzido no descumprimento de cláusulas contratuais e exigências abusivas sobre os pequenos produtores. O atendimento a essas exigências está implicando aumento do custo da produção para as famílias agricultoras, repercutindo negativamente sobre a renda oriunda exclusivamente da dendecultura para garantir o sustento das famílias.

Em suma, as assimetrias de poder na governança da cadeia não permitiram a distribuição equânime dos benefícios, custos e riscos entre os participantes. De forma geral, os benefícios concentraram-se na empresa e os custos e riscos foram transferidos para os agricultores familiares. Este ambiente demonstra que o fortalecimento do associativismo entre os pequenos produtores de dendê, de ações voltadas à instrução e qualificação desses trabalhadores, bem como a criação de políticas regulatórias para que as obrigações entre as partes sejam cumpridas constituem elementos imprescindíveis de empoderamento para fazer frente ao abuso de poder econômico da Agropalma, de modo a garantir um melhor equilíbrio nesse sistema de parceria. Esse processo é sustentado pela fragilidade da organização social desses trabalhadores nas comunidades pesquisadas, em função do baixo nível de conscientização dos agricultores sobre a importância da organização social como ferramenta para o empoderamento desses sujeitos sociais, causando viés na funcionalidade da governança.

Nessas condições, os resultados não respaldam esse tipo de programa para alavancar o processo de desenvolvimento local na Amazônia. Exigem-se estudos adicionais para redefinir as ações orientadoras da operacionalidade das cadeias de valor em parcerias contratuais com pequenos produtores, para que se alcancem eficiência e eficácia de acordo com o que se estabelece nos programas. O desafio reside em fazer

funcionar adequadamente as regras da estrutura de governança para viabilizar as condições e trajetórias que otimizem “um acordo melhor” para o desempenho dos pequenos produtores dentro da cadeia de valor.

REFERÊNCIAS

BACKHOUSE, M. Desapropriação sustentável da Amazônia: o caso de investimentos em dendê no Pará. *Fair Fuels? Working Paper 6* Berlin, 2013. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/277669750>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BECKER, B. Recuperação de áreas desflorestadas da Amazônia: será pertinente o cultivo da palma de óleo (Dendê)? *Confins*, Revista Franco-Brasileira de Geografia, n. 10. Disponível em: <http://confins.revues.org/6609>. Acesso em: 12 jul. 2019.

BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114. 2011.

BÖRZEL, T; RISSE, T. Dysfunctional Institutions, Social Trust, and Governance in Areas of Limited Statehood SFB-Governance. *Working Paper Series*, n. 67, 2015.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Tradução: Fernando Tomaz 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel: inclusão social e desenvolvimento territorial*. Brasília, DF, (2010a). Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Biodiesel_Book_final_Low_Completo.pdf. Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Programa de Produção Sustentável de óleo de Palma no Brasil*. Brasília, DF, MAPA, (2010b). Disponível em: http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_setoriais/Palma_de_oleo/1_reuniao/Programa.pdf. Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. Diário Oficial da União. *Decreto nº 10.527*, de 22 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.527-de-22-de-outubro-de-2020-284690266>. Acesso em: 05 dez. 2020.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Biodiesel: o novo combustível do Brasil/ Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel*. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/programa/biodiesel/menu/programa/objetivos-diretrizes.html>. Acesso em: 14 jun. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Instrução Normativa nº 02*, de 30 de setembro de 2005. Dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos ao enquadramento de projetos de produção de biodiesel ao Selo Combustível Social, 2005. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_627/IN%2002%20-%202005%20MDA.pdf. Acesso em: 15 mar. 2019.

COASE, R. H. *The problem of social cost*. *Journal of Law & Economics*, v. 2, p. 1-44. 1960.

CONTRATO de implantação da Cultura de Palma (Dendê) e de Exclusividade de Fornecimento de Fruto de Dendê (*Elaeis guineensis*, Jacq.) e outras avenças, firmado entre a Companhia Refinadora da Amazônia, CRAI Agroindustrial S.A. e o Agricultor Familiar..., com a interveniência da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará – FETAGRI-PA, 2005.

DELGADO, N. G. Agronegócio e agricultura familiar no Brasil: desafios para a transformação democrática do meio rural. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 15, n. 2, p. 85-129, jun. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/868>.

FERREIRA, V. A.; SANTANA, A. C. A governança da cadeia de valor de dendê na percepção dos atores sociais integrados, estado do Pará. *International Journal of Development Research*, v. 10, p. 41739-41746, 2020.

FERREIRA, V. *et al.* Os fatores de repercussão da cadeia produtiva do dendê no desenvolvimento local do Baixo Tocantins. *Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Paraná, v. 39, p. 173-188. 2016a.

FERREIRA, V. *As influências socioeconômicas e ambientais da cadeia produtiva do dendê no desenvolvimento local do Baixo Tocantins*. 2016. 138f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, Belém, 2016b.

FUKUYAMA, F. What is governance? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 26, 2013.

GEREFFI, G.; FERNANDEZ-STARK, K. Global Value Chain Analysis: a Primer. In: GEREFFI, Gary. *Global Value Chains and Development: redefining the Contours of 21st Century Capitalism*. Cambridge: Cambridge University, 494, 2018.

- GEREFFI, G. *et al.* The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, v. 12, p. 78-104, 2005.
- LUKES, S. *Power: a radical view*. 2. ed. Londres: Palgrave, 2005.
- MCCARTHY, J. F. Process of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia. *The Journal of Peasant Studies*, v. 37, 2010.
- MÜLLER, A. *A cultura do dendê*. Belém: EMBRAPA-CPATU, 1980.
- PONTE, S.; EWERT, J. Which Way is 'Up' in Upgrading? Trajectories of Change in the Value Chain for South African Wine. *World Development*, v. 37, 2009.
- REBELLO, F. K.; COSTA, D. H. M. A experiência do Banco da Amazônia com projetos integrados de dendê familiar. *Contexto Amazônico*, p. 1-8. 2012.
- RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE. Agropalma: relatório de sustentabilidade 2017. Disponível em: https://www.agropalma.com.br/arquivos/relatorios/BX2_PT_AGP_016_Relatorio_sustentabilidade_REVISADO_29jan19-1549629900.pdf. Acesso em: 01 set. 2019.
- SANTANA, A. C. *et al.* A importância dos serviços ecossistêmicos para o desenvolvimento econômico e o bem-estar social na percepção da população: o caso da Floresta Nacional de Carajás. *Nativa*, v. 6, p. 689-698, 2018.
- SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 14. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- SILVA, R. G. C. Amazônia Globalizada: da fronteira agrícola ao território do agronegócio – o exemplo de Rondônia. *Confins*, v. 23, 2015. Disponível em: <http://confins.revues.org/9949>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- SOUSA, C. F. M. Projetos de desenvolvimento para a Amazônia: a expansão da dendeicultura. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL AMÉRICA LATINA, 2015, Belém. *Anais do Seminário Internacional América Latina: políticas e conflitos contemporâneos*. Belém, GETTAM/NAEA/UFPA, p. 15-29. 2015.
- WILLIAMSON, O. *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press, 1985.

CADEIAS PRODUTIVAS DO AÇAÍ E DO PEIXE EM ABAETETUBA, PARÁ

Mayany Soares Salgado
Antônio Cordeiro de Santana

Resumo: As cadeias produtivas do açaí e do peixe na feira de Abaetetuba fazem parte da realidade comercial da região, tendo contribuído para a formação socioeconômica do município, considerando as elevadas demandas geradas em torno desses produtos. Este artigo objetiva caracterizar a estrutura da cadeia produtiva do açaí e do peixe de Abaetetuba, identificando seus segmentos, agentes, insumos, produtos e demanda. Para tanto, a amostra utilizada para a perspectiva qualitativa foi a intencional, direcionada aos ribeirinhos, balanceiros e intermediários da feira do município; a quantitativa contou com amostra probabilística de 342 consumidores desses produtos. A pesquisa concluiu que o açaí e o peixe são os produtos de maior procura, e se configuram em cadeias curtas, com vendas diretas para os intermediários e consumidores, e cadeias longas, que passam pelo processamento industrial, adentrando nos mercados varejistas e atacadistas. A pesquisa identificou ausências de Políticas Públicas para o incentivo à produção e comercialização desses produtos.

Palavras-chave: Cadeia produtiva. Açaí. Peixe. Abaetetuba (PA).

Abstract. The açai and fish production chains at the Abaetetuba fair are part of the commercial reality of the region, having contributed to the socioeconomic formation of the municipality, considering the high demands generated for these products. This article aims to characterize the structure of the açai and fish production chain in Abaetetuba, identifying its segments, agents, inputs, products and demand. For that, the sample used for the qualitative perspective was the intentional one, directed to the riverside dwellers, rockers and intermediaries of the fair in the city; the quantitative had a probabilistic sample of 342 consumers of these products. The research concluded that açai and fish are the products in greatest demand and are configured in short chains, with direct sales to intermediaries and consumers, and long chains, which undergo industrial processing, entering retail and wholesale markets. The research identified the absence of Public Policies to encourage the production and commercialization of these products.

Keywords: Production chain, Açai, Fish, Pará-State

1. INTRODUÇÃO

O açai e o peixe são os principais produtos extrativos produzidos e comercializados em Abaetetuba. Segundo os dados do Censo Agropecuário de 2017, Abaetetuba produziu 333 toneladas de açai extrativo e comercializou 239 toneladas. Em contrapartida, o peixe apresentou uma quantidade de 126 toneladas, tendo sido comercializadas 71 toneladas, por isso são considerados os principais produtos do sistema de produção familiar ribeirinho de Abaetetuba.

O açai e o peixe são produtos que têm contribuído para a geração de renda dos agentes envolvidos nessas cadeias. No caso do açai, tem entrado em outras regiões do Brasil e, também, alcançado o mercado de outros países. (SANTANA; COSTA, 2008; SANTANA, 2020). No entanto nem sempre foi assim, anteriormente o açai era um alimento consumido essencialmente pelos povos da floresta e pela população de baixa renda dos centros urbanos até o momento em que houve a descoberta dos benefícios que o produto proporciona para a saúde, tendo como consequência o aumento exacerbado da demanda. (SANTANA; COSTA, 2008).

Em relação ao peixe, de acordo com o Registro Geral da Pesca (RGP) do Ministério da Pesca e Aquicultura, o estado do Pará é o segundo maior produtor de pescado do Brasil, considerado um grande exportador de pescado (BRASIL, 2012). Nesse sentido, entende-se que a pesca artesanal desenvolvida no estado possui importante papel socioeconômico na geração de renda e suprimento alimentar para a população, mostrando assim a complexidade que a atividade apresenta relacionada à cadeia produtiva, na qual possui uma variedade de sujeitos envolvidos na comercialização, tais como balanceiros, vendedores do mercado de peixe, consumidores finais, entre outros.

Esses dois produtos, além de gerar renda, são a base alimentar das unidades familiares dos ribeirinhos e da população de Abaetetuba, sendo necessário destacar que Santana *et al.* (1997) apontam que a combinação do açaí, farinha e peixe proporciona um quantum de proteína e calorias diárias maior do que os valores recomendados pela Organização Mundial de Saúde (OMS), consideradas pelo autor produtos âncoras da segurança alimentar das populações ribeirinhas.

Nesse contexto, é possível destacar a realidade comercial relacionada à produção extrativista na feira de Abaetetuba, local considerado entreposto comercial de produtos de diversas origens, entre eles o extrativista, onde ocorrem as relações socioeconômicas responsáveis pela configuração das cadeias produtivas curtas e longas desses produtos.

Barros (2009) e Reis (2015) apontam que a economia local de Abaetetuba se baseia em três atividades principais: pesca, extrativismo e agricultura. No entanto, são também encontradas atividades referentes ao comércio e a serviços de indústria, ainda que em menor proporção (processamento do minério), principalmente nas cidades de Abaetetuba e Cametá, denominadas polos (REIS, 2015).

A feira de Abaetetuba, chamada pelos moradores de “beira”, em virtude de ter sido fixada na beira do rio, na margem esquerda do rio Maratauíra, é palco de muitas histórias de gente feliz, com cheiros e sabores da terra e tem um papel indiscutível na vida dos abaetetubenses, sejam fregueses, sejam feirantes (BARROS, 2009).

Na feira de Abaetetuba, percebe-se claramente como a biodiversidade está presente na vida dos diferentes atores, sejam eles moradores da cidade ou do campo. Essa biodiversidade, transformada no tempo e no espaço, traduz a riqueza do ambiente amazônico na sua natureza profunda e diversa e no seu aspecto cultural (BARROS, 2009, p. 157).

Além disso, o autor destaca que os produtos da biodiversidade amazônica são a consolidação da trajetória do modo de vida e da sabedoria acumulada ao longo do tempo dos ribeirinhos do município, que originam os produtos e sustentam a economia local (BARROS, 2009).

O trabalho foi estruturado em três seções, além da introdução. Na primeira, é apresentada a metodologia, que caracteriza a área de estudo e os percursos adotados para analisar os dados qualitativos e quantitativos. Na segunda, os resultados foram descritos e analisados os elos de cada cadeia, em relação aos fundamentos teóricos e à realidade observada na pesquisa de campo. Na última seção, são apresentadas as conclusões.

2. METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada no município de Abaetetuba, que pertence a Região do Baixo Tocantins, totalizando 11 municípios; os demais são: Mocajuba, Acará, Baião, Barcarena, Cametá, Igarapé-Miri, Limoeiro do Ajuru, Moju, Oeiras do Pará e Tailândia.

Conforme dados disponíveis no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2019), a população estimada de Abaetetuba é de 157.698 mil habitantes. Todavia, conforme o Censo Demográfico de 2010, há 141.100 habitantes oficialmente. A população rural é composta de 58.102 mil pessoas; a urbana, de 82.998 mil. Em relação à extensão territorial, o município possui uma área de 1.610,498km².

O ecossistema predominante nas ilhas de Abaetetuba é a várzea, que, segundo Sioli (1984), que apresenta florestas periodicamente inundadas por rios de água branca ou barrenta devido às partículas de argila e sedimentos em suspensão originados dos Andes, influenciando na coloração das águas (pardo-amarelada) e na fertilidade do solo.

Essa realidade da várzea proporciona uma aptidão produtiva para as ilhas de Abaetetuba, que apresenta uma diversidade de produtos extrativos e agrícolas nessas áreas, e tem culminado com a comercialização do açaí e do peixe na feira de Abaetetuba.

2.1 PERCURSO E MÉTODOS ADOTADOS

A pesquisa possui uma abordagem descritiva e interpretativa, a partir da coleta de dados em caráter quantitativo e qualitativo. O resultado da pesquisa foi proporcionado a partir da coleta de dados de fonte primária, realizada no período de janeiro a julho de 2019 e de dezembro de 2019 a fevereiro de 2020, através da realização de entrevistas com os principais agentes envolvidos nos elos das cadeias produtivas do açaí e do peixe de Abaetetuba, observação de campo, registros escritos e gravados, para assim dar suporte às análises da dinâmica estabelecida em torno das trocas comerciais existentes cotidianamente na feira de Abaetetuba.

Do ponto de vista quantitativo, a amostra foi probabilística, a partir da aplicação de 342 questionários para os consumidores da feira de Abaetetuba, contendo questões abertas e fechadas direcionadas ao preço dos produtos, quantidade consumida por família mensalmente, renda, quantidade de pessoas que compõe a unidade familiar, município que mora, frequência com que vai à feira, entre outros. Assim, as demandas de peixe e de açaí foram especificadas por meio de um sistema de equações aparentemente não relacionadas, conforme Santana (1999; 2020) e Santana *et al.* (2017).

Em relação ao caráter qualitativo, dispomos de uma amostra intencional direcionada aos agentes que atuam nos elos das cadeias, a partir da representatividade do fenômeno, com a escolha dos ribeirinhos, intermediários, balanceiros, trabalhadores da agroindústria; o critério de escolha foi o entrevistado compor algum elo das cadeias do açaí e do peixe, para assim haver maior possibilidade de obter dados mais precisos.

Nesse sentido, foram realizadas entrevistas em profundidade com quatro ribeirinhos que atuam na produção extrativa do açaí e do peixe; quatro intermediários que possuem diferentes locais de atuação (rio e feira); um intermediário dos rios do peixe; um balanceiro de peixe; dois intermediários, um que fornece peixe para os municípios vizinhos e outro que atua na agroindústria do peixe, utilizou-se a compreensão de cadeias produtivas, para assim possibilitar a análise de todos os elos que configuram essas cadeias, bem como os fluxos de mercados nas escalas locais, regionais, nacionais e internacionais.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O município de Abaetetuba possui uma considerável circulação de produtos extrativos, tendo destaque a *beira de Abaeté*, denominação reconhecida pela população da Região do Baixo Tocantins que possui o hábito de comprar produtos extrativos, concretizando o espaço de referência de oferta e demanda desses, tais como: camarão, peixe, açaí, miriti, castanha-do-pará, entre outros.

Essa realidade de comercialização de produtos extrativos influencia na escolha do conceito de cadeia produtiva, considerando que parte da definição da matéria-prima oriunda do extrativismo em ambiente natural, nesse caso o peixe e o açaí, passa por um sucessivo processo de transformação da matéria-prima a produto intermediário ou final, dissociável e inseparável, bem como pela distribuição (atacado e varejo) até o produto chegar ao consumidor (SANTANA, 2005). Além disso, esse tipo de cadeia não obedece à fronteira definida, que pode permanecer na escala local ou ultrapassar as fronteiras nacionais e internacionais e chegar a diversos países. (SANTANA, 2005).

O fluxograma da cadeia produtiva do açaí e do peixe permite identificar diversos canais de comercialização, que configura fluxos curtos e longos. Os curtos ocorrem com a relação quase que direta entre o produtor e o consumidor, de acordo com Renting *et al.* (2003). Essas cadeias são originadas em função da busca pelo estabelecimento de relações mais diretas entre produtores e consumidores, caracteristicamente com a venda direta do produtor ao consumidor, ou de forma indireta, com a participação de (no máximo) um intermediário no processo. Já as cadeias longas envolvem uma quantidade maior de elos para chegar até o consumidor final extralocal.

Diante disso, as cadeias do açaí e do peixe de Abaetetuba possuem um delineamento semelhante, considerando que são produzidos no mesmo elo e pelos mesmos agentes. Possuem uma organização produtiva alternada e simultânea, que depende da sazonalidade dos produtos e do comportamento do mercado.

O presente artigo destaca o açaí e o peixe, considerando a elevada demanda existente na feira em torno desses produtos, gerando uma dinâmica de comercialização diariamente na feira de Abaetetuba, que segue destinos locais e extralocais diferenciados. Há, portanto, intensa mobilização de pessoas para que os destinos finais desses produtos sejam alcançados.

No caso do açaí, a organização das cadeias se constitui de acordo com o período de safra e entressafra do produto, pois na safra o responsável por trazer o fruto até a feira para comercializar é o próprio ribeirinho. Já na

entressafra, os intermediários entram em cena e trazem o açaí manejado e irrigado da ilha do Marajó, para comercializar o produto na feira.

Antes de terminar a safra do açaí, eu logo começo a trabalhar com peixe até a pesca fechar; aí depois disso me junto com minha esposa e a gente pesca camarão, e ajunta miriti para vender lá na feira, e assim a gente segue se virando; tento sempre deixar um dinheiro guardado para passar o inverno, porque a gente não consegue ganhar um dinheiro bom igual no verão. Tem ribeirinho que vai trabalhar embarcado, mas eu não penso nisso, porque é muita exploração e pagam muito pouco (Informação verbal).

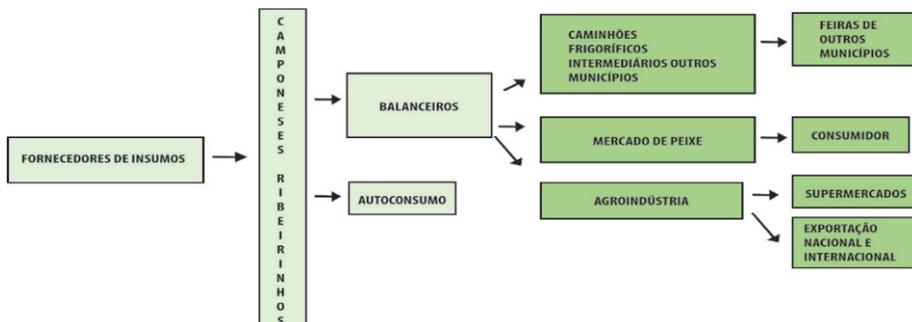
No caso da cadeia do peixe, a organização permanece a mesma; a variação se dá na diminuição da quantidade de embarcações quando a pesca está fechada, e aumento na pesca aberta.

Ao longo do ano, a oferta ocorre por meio tanto dos intermediários como dos ribeirinhos das ilhas de Abaetetuba que trazem em suas próprias embarcações uma quantidade menor de pescado, se comparada às embarcações dos intermediários vindos do Baixo Amazonas, Marajó e Xingu, permanecendo ao longo do ano criando estratégias para manter a oferta, tais como os intermediários das outras regiões.

Essa realidade está relacionada com o fato de a pesca artesanal em Abaetetuba ocorrer em grande parte em embarcações de pequeno porte, e que captura uma diversidade de espécies, não usando intensivamente somente uma espécie, como ocorre nas embarcações da pesca industrial (ALMEIDA *et al.*, 2009)

3.1 CADEIA DO PEIXE

Figura 1: Fluxo de produção de peixes em Abaetetuba



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

A cadeia produtiva do peixe do mercado de Abaetetuba obedece à seguinte formatação: O primeiro elo são fornecedores de apetrechos de pesca e insumos, sendo comercializados em lojas na própria feira, onde é possível conseguir os instrumentos a serem utilizados na pesca. Os instrumentos adquiridos são anzóis, malhadeira, tarrafa, espinhel de quatro anzóis, caniço, linha, rede de bloqueio, rede de lancear, assim como alguns advindos da própria várzea, como cipó titica e tala de jupati, utilizadas para a confecção do matapi.

O segundo elo tem os ribeirinhos como segmento representante, são os pescadores que atuam nos rios da Amazônia em busca das espécies de peixe permitidas naquele momento. Nesse caso, a cadeia não se restringe apenas aos pescadores das ilhas de Abaetetuba e adjacências, mas também aos demais que atuam nas regiões já destacadas no artigo; nesse sentido, o território de atuação da cadeia da pesca ultrapassa os limites territoriais municipais, regionais e estaduais.

A gente vai buscar peixe do Marajó e do Xingu. Já temos o contato direto com os pescadores e quando a gente chega com eles, já pegamos o tipo e a quantidade certa de peixe, aí a gente logo tira a barriga do peixe e coloca no gelo, assim dá para aguentar chegar até aqui e a gente logo vende (Informação verbal)³⁵.

O terceiro segmento é composto pelos intermediários, autoconsumo e como troca por outro produto ou alimento que tem dificuldade de conseguir. Os intermediários são os responsáveis em trazer esse produto de diversas origens, onde há ribeirinhos que atuam como pescadores de peixes de água doce da Amazônia.

Atuam ao longo do rio Amazonas e seus afluentes, em busca de espécies de peixe com valor comercial, tais como: tamuatá, jeju, pirapitinga, filhote, dourada, tucunaré, tambaqui, mapará, pescada, entre outros. Cada um já tem os contatos com os ribeirinhos que estão dispostos a repassar a produção para que estes comercializem na feira de Abaetetuba.

Já os produtos destinados ao autoconsumo e a produto de troca pertencem à dimensão não econômica do ribeirinho, e são comuns na dinâmica pesqueira na Amazônia, e principalmente nas regiões onde a atividade pesqueira é mais comum no estado do Pará, pois há uma série de

³⁵ Entrevista realizada com o intermediário Sebastião, em 02/02/2020.

dificuldades de locomoção ao longo dos meandros dos rios, dificultando a circulação de dinheiro. Esse fato contribui para a criação de estratégias visando à manutenção da unidade familiar.

Quando saio para pescar, sempre separo o peixe que vou passar para o marreteiro, e tento garantir o da nossa "boia". Minha família já espera que eu leve o peixe para casa sempre, a gente sempre come peixe, até porque já é menos uma despesa, a gente já não se preocupa com "pedaço", passa a se preocupar com o café, açúcar, leite, arroz, feijão e com as outras despesas. Geralmente a farinha eu também não compro, tem um pessoal que mora para estrada que faz farinha, então, como é difícil peixe para eles lá, a gente combinou de trocar peixe por farinha, as vezes troco 40 kg de peixe, por um pacote de 30 kg de farinha (Informação verbal)³⁶.

O quarto segmento é composto pelos balanceiros, considerando sua importância no abastecimento da feira com peixe, pois permanecem atuando nessa função ao longo do ano, mesmo no período do defeso. É como se fosse uma espécie de marreteiro fixo e institucionalizado pela prefeitura, pois repassa 25% da produção que recebe de cada embarcação diariamente para a prefeitura, precisando de dinheiro em espécie para comprar e vender simultaneamente o pescado do intermediário ou mesmo do ribeirinho, e repassar aos demais segmentos da cadeia, que pode ser destinado ao consumidor, ao peixeiro do mercado de peixe, às agroindústrias ou aos intermediários responsáveis por abastecer outras feiras.

A minha função é a principal daqui porque sou responsável pela compra e venda, tudo passa por mim, por isso tenho que estar antes das 4h, para eu ter domínio do movimento. A gente chega a receber 10 toneladas de peixe quando a pesca tá fechada e cerca de 23 toneladas quando está aberta. Todo dia é esse movimento que a senhora tá vendo aqui (Informação verbal)³⁷.

De acordo com os dados empíricos da pesquisa, o quinto elo é constituído pelo mercado de peixe, em que os peixeiros do mercado compram o peixe dos balanceiros, ainda de madrugada, para vender a varejo no mercado de peixe; pagam uma taxa de R\$ 6,00 para a prefeitura para usar o talho e são responsáveis pela higienização dessa área; vendem o peixe para o consumidor final diariamente.

³⁶ Entrevista realizada com o ribeirinho José, em 04/02/2020.

³⁷ Entrevista realizada com o balanceiro João, em: 20/01/2020.

O sexto elo é a agroindústria, que direciona o peixe *in natura* para o processo de filetagem, para comercializar nas redes de supermercados, bem como para a exportação.

Os intermediários dos municípios vizinhos buscam o pescado em isopor contendo gelo em carros de pequeno e médio porte, para distribuí-lo nas feiras dos municípios vizinhos, como Barcarena, Moju, Acará, Mocajuba, entre outros.

Eu venho um dia sim e outro não buscar peixe, tenho meus clientes certos já. Tenho essa caminhonete que dá para eu levar uns 100 kg de peixe. É bom para mim, porque venho por aqui por dentro, pela estrada de Beja e chego rápido aqui, porque a estrada tá boa. Aí eu compro aqui e levo para vender lá em Barcarena (Informação verbal)³⁸.

A atuação desse tipo de intermediário é muito comum na feira de Abaetetuba, pois são responsáveis pelo abastecimento de peixe nas feiras desses municípios vizinhos, que não possuem a dinâmica de comercialização de Abaetetuba.

O sétimo elo é composto pelos supermercados, exportação nacional e internacional, feiras livres de outros municípios, considerados os canais de comercialização que atenderão a demanda dos consumidores de peixe regional, nacional e internacional.

3.1.1 DEMANDA DO PEIXE

As variáveis independentes incluídas na demanda por peixe explicaram 82,54% das variações nas quantidades demandadas de peixe do mercado varejista do município de Abaetetuba em 2020 (Tabela 1). A estatística F foi significativa a 1%, indicando a presença de variáveis relevantes na regressão múltipla especificada na forma linear, indicando que as variáveis incluídas no modelo são relevantes para representar o mercado.

Os resíduos apresentaram distribuição normal pelo teste de Jarque-Bera, isto dispensa o teste para heterocedasticidade, conforme Santana

³⁸ Entrevista realizada com o intermediário Mário, em: 14/09/2019.

(2003). A estatística de Durbin-Watson, como esperado, não indicou problema de autocorrelação serial de primeira ordem (SANTANA *et al.*, 2012, 2017; SANTANA, 2020). O teste do Fator de Variância Inflacionária não indicou presença de multicolinearidade entre as variáveis explanatórias (Tabela 1). Estes resultados atestam que a demanda agregada de peixe está corretamente especificada. As variáveis preço do camarão e preço da bacaba não apresentaram significância estatística, afastando a dependência na decisão de compra das famílias que consomem peixe.

Pelos resultados da Tabela 1, o consumo autônomo de peixe foi positivo e de 30,17 kg/família/mês, o que geraria um consumo *per capita* anual médio de 90,51 kg, caso as demais variáveis fossem iguais a zero. Este é o limite máximo do consumo *per capita* de peixe das famílias entrevistadas na feira de Abaetetuba, *Ceteris paribus*. Por outro lado, o preço de estrangulamento do mercado, ou seja, o preço para além do qual não existe demanda, foi estimado em R\$ 22,10/kg.

O coeficiente associado ao preço foi negativo e significativo a 1%, confirmando a lei da demanda de que as quantidades demandadas de peixe variaram inversamente aos preços. Assim, tem-se que, para cada aumento de R\$ 1,00/kg no preço do peixe, a quantidade demandada por família do município de Abaetetuba ao mês tenderia a diminuir -1,37 kg por mês. O coeficiente da renda, por sua vez, foi positivo em relação ao consumo de peixe, mostrando que para aumentos de R\$ 1.000,00 na renda das famílias, a demanda tenderia a aumentar de 1,7 kg por mês, *Ceteris Paribus*. Portanto, os resultados estão coerentes com a teoria da demanda.

Com relação à conexão horizontal dos produtos relacionados ao consumo de peixe, tem-se que os coeficientes associados aos preços do açáí e da farinha foram negativos e iguais a -0,177 e -1,875, indicando que uma mudança de R\$ 1,00/L de açáí e de R\$ 1,00 kg de farinha, o consumo de peixe tenderia a cair de 177g e 1,875 kg/família ao mês. O coeficiente associado à variável tamanho da família foi positivo, mostrando que, quanto maior o número de pessoas por família, maior tende a ser o consumo, o que está de acordo com a teoria da demanda dos produtos essenciais à dieta alimentar da população.

Tabela 1: Resultados da demanda agregada de peixe da pesca artesanal do município de Abaetetuba e as elasticidades da demanda, 2020.

| VARIÁVEL | COEFICIENTE | ESTATÍSTICA Z | VALOR-P | ELASTICIDADE |
|-----------------------------|-------------|-------------------------------|---------|--------------|
| Constante | 30,1726 | 10,3643 | 0,0000 | - |
| Preço do peixe | -1,3654 | -9,0496 | 0,0000 | -0,3717 |
| Preço do açai | -0,1772 | -1,3050 | 0,1919 | -0,0438 |
| Renda da família | 0,0017 | 5,1702 | 0,0000 | 0,1232 |
| Educação | 1,2720 | 5,2040 | 0,0000 | 0,1952 |
| Qualidade do produto | 3,4160 | 7,6153 | 0,0000 | 0,1777 |
| Tamanho da família | 0,7593 | 3,5811 | 0,0003 | 0,0920 |
| Preço da farinha | -1,8746 | -3,5094 | 0,0004 | -0,1695 |
| Preço do camarão | 0,0150 | 0,0527 | 0,9580 | - |
| Preço da bacaba | 0,2388 | 0,5603 | 0,5753 | - |
| R ² da Regressão | 0,8300 | Média da var. dependente | | 32,0921 |
| R ² - Ajustado | 0,8254 | Critério de informação Akaike | | 12,4121 |
| Erro da regressão | 4,6709 | Critério de Schwarz | | 12,6364 |
| Estatística – F | 180,149 | Multicolinearidade – FVI | | 2,9870 |
| Prob. F-statistic) | 0,0000 | Durbin-Watson statistic | | 1,6404 |

Fonte: Dados da pesquisa. FVI - Fator de Variância Inflacionária indica ausência de multicolinearidade. W – Teste de heterocedasticidade de White. Método de estimação: Full Information Maximum Likelihood (Marquardt). Eviews 7.1.

A elasticidade-preço do peixe igual a -0,3717 indica que a demanda de peixe é inelástica a preço, dado que, em resposta a aumentos de 10% no preço, as famílias tenderiam a diminuir a quantidade consumida em 3,72%, *ceteris paribus*. Ou seja, a variação na quantidade demandada de peixe é menor que proporcional às mudanças no preço do peixe.

Com o coeficiente de elasticidade-renda igual a 0,1232, o peixe é classificado como um bem normal. Portanto, para cada 10% de aumento na renda *per capita* das famílias, a demanda de peixe pode incrementar 1,232%, *Ceteris Paribus*. Ou seja, o peixe consumido em Abaetetuba pode ser classificado como um produto essencial à alimentação da população, visto que o consumo aumentou menos que proporcional em resposta aos incrementos na renda.

A elasticidade-cruzada da demanda de peixe em relação à demanda de polpa de açaí foi de -0,044, indicando que tais produtos são considerados complementares para as famílias entrevistadas no mercado varejista de Abaetetuba. Assim, em resposta a incrementos de 10% nos preços da polpa de açaí, as famílias tendem a diminuir o consumo de peixe em 0,44%, *Ceteris Paribus*, indicando que o grau de complementaridade é baixo. Desta forma, o açaí tende a produzir impactos no ajuste do consumo do peixe pelas famílias abaetetubenses e adjacências, o que está coerente com a dinâmica do hábito cultural secular de consumo dos paraenses ao manter a base alimentar sustentada nesta combinação de produtos (SANTANA *et al.*, 1997, 2015; SANTANA, 2020).

Com relação à elasticidade-cruzada entre peixe e a farinha de mandioca, obteve-se um coeficiente de -0,1695, indicando que tais produtos são considerados complementares para os consumidores de peixe entrevistados no mercado varejista de Abaetetuba. Assim, em resposta a incrementos de 10% nos preços do peixe, as famílias tendem a aumentar o consumo de farinha de mandioca em 1,695%, *Ceteris Paribus*. Desta forma, a carne de boi influencia no ajuste do consumo do peixe pelas famílias abaetetubenses. Este fato reflete a mudança nos hábitos de consumo e no poder aquisitivo das famílias, como revelado pioneiramente por Santana (1999) no estudo sobre as mudanças recentes nas relações de demanda de carnes no Brasil.

Esses resultados envolvendo as conexões horizontais da demanda de peixe com o açaí e a farinha de mandioca, caracterizando uma relação de complementaridade, evidenciam o hábito cultural revelado pelos consumidores que procuram diversificar o cardápio com produtos e sabores diferentes, o que torna a alimentação diferenciada. Isto configura um comportamento que faz considerar nas pesquisas de orçamento familiar, esta relação de complementaridade com a carne de boi, se distanciando do que tradicionalmente se admitia como requisito de que os produtos proteicos tendem a ser substitutos, mas como revelado por Santana (1999), esta tendência vem mudando com o aumento da participação dos gastos das famílias em alimentação fora de casa, compra mensal de alimentos variados para diversificar o cardápio ao longo da semana.

O nível de escolaridade do consumidor apresentou resultado coerente com o teoricamente esperado, ao influenciar de forma positiva a decisão de compra e consumo do peixe, dado que um maior grau de educação pode

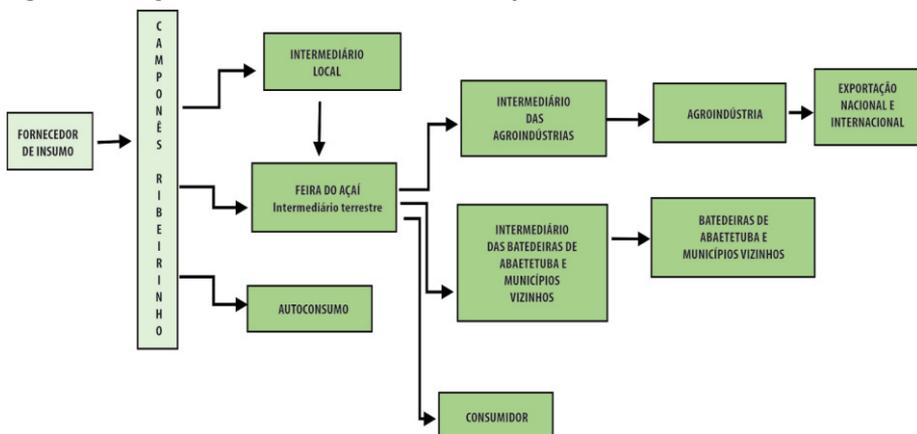
levar a um aumento no consumo do produto em parte pelo conhecimento das propriedades nutricionais do produto e em parte pela qualidade, segurança alimentar e benefícios à saúde. No caso, a relação entre o consumo de peixe e o nível de escolaridade mostrou que, quando o consumidor muda de um nível de escolaridade para outro, a quantidade demandada de peixe tende a aumentar 1,272 kg mensal por família. Com relação à qualidade, tem-se que, quando o consumidor avalia que a qualidade muda de baixo para médio e de médio para alto, o consumo tende a aumentar 3,42 kg por família. Ou seja, os resultados da pesquisa indicam que os entrevistados com maior grau de instrução estão associados a uma maior quantidade e qualidade do peixe consumido por mês.

O tamanho da família, por sua vez, apresentou sinal positivo de acordo com o esperado teoricamente e foi diferente de zero a 1%. O resultado do coeficiente foi de 0,7593, indicando que, para cada aumento de uma pessoa na composição da família, o consumo de peixe tende a aumentar 759,3g/mês. Assim, a estratégia de evolução do tamanho da família define o comportamento inercial do consumo de peixe no mercado do município de Abaetetuba, a uma taxa de 2,278 kg por cada pessoa que ingressa na família ao ano.

3.2 CADEIA DO AÇÁI

A sequência acima demonstra a realidade da lógica de funcionamento das cadeias produtivas de commodities e/ou produtos do extrativismo, em que o fluxo produtivo e de informação da cadeia foram elaborados com base na matriz de insumo-produto (SANTANA, 1994, 2002, 2005).

Figura 3 - Fluxograma de funcionamento da cadeia do açai da feira de Abaetetuba



Fonte: Elaboração dos autores (2020).

O fluxo da cadeia produtiva do açaí inicia com os fornecedores dos instrumentos para a retirada do açaí e insumos. São adquiridos em pequenas lojas distribuídas à beira de Abaetetuba; comercializam basquetas, cestos, terçados, além dos instrumentos utilizados no período da entressafra do açaí, momento destinado para a limpeza dos açazais: enxadas, ancinhos, entre outros.

Nesse período do inverno que estamos passando, a gente aproveita para limpar os açazais. A gente capina, tira a folhas secas do terreno e coloca nos pés das touceiras. A gente também derruba os pés de açaí mais antigos para tirar o palmito, para, quando chegar a safra, a gente consegue ficar com açazal bonito e com muito açaí (Informação verbal)³⁹.

O segundo elo da cadeia do açaí é o ribeirinho, que, nesse caso, tem a função de limpar o terreno durante a entressafra, exercendo outra atividade que vise à garantia da manutenção socioeconômica da unidade familiar, exercendo atividades extrativas, tais como confecção de miriti, pesca de camarão, bacaba. Já outros preferem atuar com os intermediários do peixe, nas embarcações de grande porte, em funções variadas.

No período da safra do açaí, os ribeirinhos que optaram por mudar de função retornam para a unidade familiar e participam de todo o processo: apanham o açaí, debulham-no, colocam-no nas rasas e carregam-no até as canoas para ser comercializado na feira de Abaetetuba. É necessário destacar que há um rodízio na divisão do trabalho, para que todos os membros da família sejam beneficiados.

Eu só trabalho com açaí na safra, que é quando todo mundo consegue ganhar um dinheiro aqui nas ilhas. Na entressafra, eu prefiro trabalhar só com a pesca, nem que seja só para o consumo e para trocar por farinha. Então a gente se organiza, limpa o açazal, até chegar a nova safra de novo; o que dá para segurar é que minha sogra é aposentada e ajuda na despesa no *inverno* (Informação verbal)⁴⁰.

³⁹ Entrevista realizada com o ribeirinho Pedro, em 14.01.2020.

⁴⁰ Entrevista realizada com o ribeirinho Sebastião, em 17.07.2019.

O terceiro elo é composto pelo autoconsumo, troca por outros produtos, intermediário, feira do açaí e consumidor final. No caso do autoconsumo, todas as unidades familiares primeiramente garantem a produção para o consumo próprio, pois o açaí compõe a alimentação das famílias ribeirinhas do estado (SANTANA, 2008), sobretudo em Abaetetuba.

A pesquisa mostrou que o intermediário que leva a produção do ribeirinho até a feira é identificado como intermediário local, considerando que, geralmente, é um ribeirinho morador da mesma ilha que possui condições para o traslado. Essa prática é comum, principalmente com os ribeirinhos que moram em ilhas mais distantes da feira de Abaetetuba.

Hoje o dia foi puxado para mim, porque eu fui cedo apanhar açaí; enquanto eu apanhava, minha filha e o esposo dela debulharam o açaí e organizaram as rasas, aí quando deu 11h da manhã, às 14h, horário que a maré estava cheia, eu peguei o meu barco e vim buscar o açaí com o pessoal daqui do furo do Canderu; já tinha deixado certo de que eu viria no horário que enchesse, agora levarei esse açaí para casa e organizar junto com os que apanhei hoje. Quando for amanhã de madrugada, levarei para vender tudo junto, na mesma viagem (Informação verbal)⁴¹.

O destino da produção do açaí será a feira do açaí, e os canais de distribuição são vários, podendo ser feito com a entrega direta ao intermediário, ao consumidor ou à agroindústria. Nos dois primeiros casos, a cadeia é considerada curta; no terceiro, longa.

De acordo com os dados empíricos da pesquisa, a cadeia curta do açaí se dá com a participação do consumidor final nesse elo essencialmente no período da safra, considerando que o preço está baixo, tornando possível que o consumidor adquira o açaí em rasa com maior frequência diretamente na feira e que foi identificado na pesquisa que há consumidores que dispõem de máquinas despulpadora de açaí nas suas residências, entretanto, esse tipo de canal de comercialização direta com o consumidor ocorre essencialmente na safra, quando os preços atingem valores acessíveis. Na entressafra, é rara a ocorrência, pois as rasas atingem valores muito elevados.

O quarto elo é composto por intermediário da agroindústria, chamado de negociador, intermediário de municípios vizinhos, assim como o

⁴¹ Entrevista realizada com o intermediário Iranildo, em: 06/08/2020.

consumidor também pode compor este elo, em função da ocorrência da relação direta na feira do açaí. O negociador é morador da sede do município e tem o contato direto com a agroindústria, ou seja, articula a relação com os compradores para a exportação, no entanto existe um entrave muito expressivo nesse elo: a dificuldade de venda do produto pelo preço definido pelos ribeirinhos, considerando que os representantes das empresas tabelam um preço bem abaixo do mercado de Abaetetuba, além de exercerem a prática da compra para recebimento posterior. Quando há uma elevada oferta do produto, os produtores ribeirinhos são prejudicados, porque acabam vendendo o produto a preço muito baixo e em algumas circunstâncias não conseguem pagar os custos do trabalho gerado pela produção do açaí.

No caso do intermediário das bateadeiras de municípios vizinhos, são pessoas que se dirigem à feira para pegar a produção em seus veículos e distribuem o produto para as bateadeiras do município e de Moju, Barcarena, Igarapé-Miri, entre outros.

O quinto elo é composto pela agroindústria e bateadeiras de municípios vizinhos, em que o produto é destinado para o consumo regional e internacional.

O último elo é composto pela exportação nacional e internacional, quando o produto ganha os destinos nacionais e internacionais, caracterizado pelas cadeias longas. De acordo com os dados empíricos da pesquisa, a agroindústria Amazon Polpas, do município de Castanhal, recebe esse produto em caroço, despolpa, pasteuriza e exporta, no entanto, o fruto também sai de Abaetetuba, sendo exportado em caroço, *in natura* para o estado do Maranhão e Ceará, por exemplo. Outro segmento pertencente ao último elo é o consumidor final, que consome o produto ao longo do ano, porém atua nesse elo essencialmente na entressafra, devido aos elevados preços do produto, como já destacado; na safra, na maioria das vezes, compra diretamente com o ribeirinho.

Os dados empíricos da pesquisa apontam que, mesmo com os elevados volumes de comercialização das cadeias curtas e longas do açaí, não há arrecadação de impostos pelo município nessa cadeia, por isso há pouca regulamentação da dinâmica gerada para as duas modalidades curtas e longas. Isso demonstra que a organização não está institucionalizada pelo município, mas tão somente pelos agentes envolvidos nos elos que pertencem aos segmentos das cadeias.

3.2.1 Demanda do açaí

As variáveis independentes incluídas na demanda do açaí, explicaram 87,12% das variações nas quantidades demandadas de açaí do mercado varejista do município de Abaetetuba em 2020 (Tabela 2). Para o mercado de açaí, a estatística F também foi significativa a 1%, que indica as variáveis relevantes na regressão múltipla especificada na forma linear, apontando que as variáveis incluídas no modelo são relevantes para representar a demanda de mercado. Os resíduos apresentaram distribuição normal pelo teste de Jarque-Bera, isto dispensa o teste para heterocedasticidade, conforme Santana (2003). A estatística de Durbin-Watson, como esperado, não indicou problema de autocorrelação serial de primeira ordem (SANTANA *et al.*, 2012, 2017; SANTANA, 2020). O teste do Fator de Variância Inflacionária não indicou presença de multicolinearidade entre as variáveis explanatórias (Tabela 2). Estes resultados atestam que a demanda agregada do açaí está corretamente especificada. Para a demanda do açaí, as variáveis preço do camarão e preço da bacaba apresentaram significância estatística, indicando a dependência na decisão de compra das famílias que consomem açaí.

Pelos resultados da Tabela 2, o consumo autônomo de açaí foi positivo e de 77 L/família/mês, o que geraria um consumo *per capita* anual médio de 231 L, caso as demais variáveis fossem iguais a zero. Este é o limite máximo do consumo *per capita* de açaí das famílias entrevistadas na feira de Abaetetuba, *Ceteris Paribus*. Por outro lado, o preço de estrangulamento do mercado, ou seja, o preço para além do qual não existe demanda, foi estimado em R\$ 42,03/L.

O coeficiente associado ao preço foi negativo e significativo a 1%, confirmando a lei da demanda de que as quantidades demandadas de açaí variaram inversamente aos preços. Assim, tem-se que, para cada aumento de R\$ 1,00/L no preço do açaí, a quantidade demandada por família do município de Abaetetuba ao mês tenderia a diminuir -1,265 L por mês. O coeficiente da renda, por sua vez, foi positivo em relação ao consumo de açaí, mostrando que, para aumentos de R\$ 1.000,00 na renda das famílias, a demanda tenderia a aumentar de 1,9 L por mês, *Ceteris Paribus*. Portanto, os resultados estão coerentes com a teoria da demanda.

Com relação à conexão horizontal dos produtos relacionados ao consumo de peixe, tem-se que o coeficiente associado ao preço do peixe foi positivo de 0,214, indicando que, com uma mudança de R\$ 1,00/kg de peixe, tenderia a ocorrer o aumento do consumo de açaí em 0,214 L. Já no caso da farinha de mandioca, o resultado apresentou uma relação negativa de - 2,916, indicando que os produtos são complementares, pois para um aumento de R\$ 1,00/kg no preço da farinha, o consumo de açaí tende a diminuir 2,916 L/família ao mês. O coeficiente associado à variável tamanho da família foi positivo, mostrando que, quanto maior o número de pessoas por família, maior tende a ser o consumo, o que está de acordo com a teoria da demanda dos produtos essenciais à dieta alimentar da população.

Tabela 2: Resultados da demanda agregada de açaí do extrativismo do município de Abaetetuba e as elasticidades da demanda, 2020.

| VARIÁVEL | COEFICIENTE | ESTATÍSTICA Z | VALOR-P | ELASTICIDADE |
|-----------------------------|-------------|-------------------------------|---------|--------------|
| Constante | 77,0005 | 18,7613 | 0,0000 | - |
| Preço do peixe | 0,2141 | 1,3460 | 0,1783 | 0,0442 |
| Preço do açaí | -1,2651 | -7,9332 | 0,0000 | -0,2371 |
| Renda da família | 0,0019 | 4,6334 | 0,0000 | 0,1050 |
| Educação | 0,5059 | 1,4456 | 0,1483 | 0,0589 |
| Qualidade do produto | -0,4332 | -0,6795 | 0,4968 | - |
| Tamanho da família | 2,2455 | 7,8087 | 0,0000 | 0,2064 |
| Preço da farinha | -2,9158 | -3,9078 | 0,0001 | -0,2000 |
| Preço do camarão | -2,9984 | -8,0001 | 0,0000 | -0,5037 |
| Preço da bacaba | -2,4874 | -5,2480 | 0,0000 | -0,2739 |
| R ² da Regressão | 0,8746 | Média da var. dependente | | 42,317 |
| R ² - Ajustado | 0,8712 | Critério de informação Akaike | | 12,4121 |
| Erro da regressão | 6,0379 | Critério de Schwarz | | 12,6364 |
| Estatística – F | 257,211 | Multicolinearidade – FVI | | 2,9870 |
| Prob. F-statistic) | 0,00000 | Durbin-Watson statistic | | 1,6886 |

Fonte: Dados da pesquisa. FVI - Fator de Variância Inflacionária indica ausência de multicolinearidade. W – Teste de heterocedasticidade de White. Método de estimação: Full InformationMaximumLikelihood (Marquardt). Eviews 7.1.

A elasticidade-preço do açaí igual a $-0,2371$ indica que a demanda de peixe é inelástica a preço, dado que, em resposta a aumentos de 10% no preço, as famílias tenderiam a diminuir a quantidade consumida em 2,37%, *Ceteris Paribus*. Ou seja, a redução na quantidade demandada de açaí é menor que o aumento no preço do açaí.

Com o coeficiente de elasticidade-renda igual a $0,1050$, o açaí é classificado como um bem normal. Portanto, para cada 10% de aumento na renda *per capita* das famílias, a demanda do açaí pode incrementar 1,050%, *Ceteris Paribus*. Ou seja, o açaí consumido em Abaetetuba pode ser classificado como um produto essencial à alimentação da população, visto que o consumo aumentou em proporção menor do que o da renda.

A elasticidade-cruzada da demanda de polpa de açaí em relação à demanda de peixe foi de $0,044$, indicando que tais produtos são considerados substitutos para as famílias entrevistadas no mercado varejista de Abaetetuba, mas considerando um nível de significância de 17,83%. Assim, em resposta a incrementos de 10% nos preços do peixe, as famílias tendem a aumentar o consumo de açaí em 0,44%, *Ceteris Paribus*, indicando que a substituição é baixa (SANTANA, 2020).

Com relação à elasticidade-cruzada entre açaí e a farinha de mandioca, obteve-se um coeficiente de $-0,200$, indicando que tais produtos são considerados complementares para os consumidores de açaí entrevistados na feira de Abaetetuba. Assim, em resposta a incrementos de 10% nos preços do açaí, as famílias tendem a aumentar o consumo de farinha de mandioca em 2%, *Ceteris Paribus*. Desta forma, a farinha de mandioca influencia no ajuste do consumo de açaí pelas famílias abaetetubenses e adjacências. Este fato reflete a mudança nos hábitos de consumo e no poder aquisitivo das famílias, como revelado pioneiramente por Santana (1999) no estudo sobre as mudanças recentes nas relações de demanda de carnes no Brasil.

A relação entre o consumo de açaí e o nível de escolaridade mostrou que, quando o consumidor muda de um nível de escolaridade para outro mais alto, a quantidade demandada de açaí tende a aumentar 0,505 L mensal por família. Ou seja, os resultados da pesquisa indicam que os entrevistados com maior grau de instrução tendem a consumir maior quantidade de açaí, pois têm acesso às informações referentes aos benefícios à saúde.

O tamanho da família, por sua vez, apresentou sinal positivo, de acordo com o esperado teoricamente, e foi diferente de zero a 1%. O resultado do coeficiente foi de 2,2455, indicando que, para cada aumento de uma pessoa na composição da família, o consumo de açaí tende a aumentar em 22,45 L/mês. Assim, a estratégia de evolução do tamanho da família define o comportamento inercial do consumo de açaí na feira do município de Abaetetuba, a um incremento de 67,36 L por cada pessoa que ingressa na família ao ano.

4. CONCLUSÃO

As cadeias produtivas do açaí e do peixe de Abaetetuba conseguem atender a demanda desses produtos diariamente. O açaí apresentou um coeficiente de elasticidade renda igual a 0,1050; o do peixe foi 0,1232, indicando que os dois produtos são um bem normal.

A elasticidade-cruzada da demanda de peixe em relação à demanda de polpa de açaí foi de -0,044; a elasticidade-cruzada entre açaí e a farinha de mandioca foi de -0,200, indicando que tais produtos são considerados complementares para as famílias entrevistadas no mercado varejista de Abaetetuba.

Além disso, os canais de comercialização existentes nas duas cadeias manifestam o delineamento de cadeias curtas e longas, considerando a ocorrência na feira de Abaetetuba de relações de comercialização relacionadas à venda direta do produtor para o consumidor, assim como uma comercialização com a participação de intermediários e com as agroindústrias que atuam na exportação desses produtos nas escalas regional, nacional e internacional, consolidando as cadeias longas.

A cadeia curta do açaí ocorre com maior frequência na safra, pois na entressafra há um redirecionamento de atividades dos agentes que atuam nesses elos para outras atividades.

Portanto, para que essa dinâmica de comercialização do açaí e do peixe ocorra na feira de Abaetetuba, é fundamental a mobilização de todos os agentes que atuam nos elos das cadeias, com destaque na atuação do ribeirinho abaetetubense, considerando o envolvimento com o processo produtivo de ambos os produtos.

Além disso, a pesquisa também possibilitou identificar a necessidade de criação de Políticas Públicas direcionadas aos elos dessas duas cadeias produtivas, que proporcione garantia de comercialização desses produtos, com o recebimento dos valores equivalentes ao trabalho desempenhado em cada elo, e que proporcione um padrão de qualidade de produto regional, atendendo as exigências dos mercados nacionais e internacionais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, O. *et al.* Estrutura, dinâmica e economia da pesca comercial no Baixo Amazonas. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 12, n. 2, p. 175-194, dez. 2009.

BARROS, F. B. Sociabilidade, cultura e biodiversidade na Beira de Abaetetuba no Pará. *Ciências Sociais Unisinos*, [s.l.], v. 45, n. 2, 2009, p. 152-161.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA. *Boletim estatístico da pesca e aquicultura: 2010*. Brasília: MPA, 2012.

FURTADO, L. G. *Pescadores do rio Amazonas: um estudo antropológico da pesca ribeirinha em uma área amazônica*. Belém. MPEG. 1993. p. 28.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estatística Municipal do Estado do Pará- Abaetetuba*. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema IBGE de Recuperação Automática. Banco de Dados Agregados. 2019. Tabela 6949: *Quantidade produzida na extração vegetal*. [Rio de Janeiro]. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6949>. Acesso em: 30 nov. 2020.

JEAN, H. B. (org.) *Situación y perspectivas de la seguridad alimentaria en la Amazonia*. Caracas: FAO, 1997. p. 129-217.

REIS, A. A. *Desenvolvimento Sustentável e Uso dos Recursos Naturais em Áreas de Várzea do Território do Baixo Tocantins da Amazônia Paraense: Limites, desafios e possibilidades*. 2015. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

RENTING, H. *et al.* Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development. *Environment and Planning*, v. 35, p.393-411, 2003.

SANTANA, A. C. *A dinâmica do complexo agroindustrial e o crescimento econômico no Brasil*. Tese (Doutorado em Economia Rural) – Universidade Federal de Viçosa (UFV), 1994.

- SANTANA, A. C.; HOMMA, A. K. O.; TOURINHO, M. M.; MATTAR, P. N. Situación y perspectivas de la seguridad alimentaria en la Amazonia: em um marco de producción agropecuaria y de cooperación intra-regional. In: PETIT SANTANA, A. C. *Bioeconomia aplicada ao agronegócio: mercado, externalidades e ativos naturais*. Piracanjuba-GO: Editora Conhecimento Livre, 2020.
- SANTANA, A. C. Recent changes in the relations of Brazilian meat demand system. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 37, n. 2, p. 161-184, 1999.
- SANTANA, A. C. *A competitividade sistêmica das empresas de madeira da Região Norte*. Belém: M & S Gráfica Editora, 2002. 304 p.
- SANTANA, A. *Elementos de economia, agronegócio e desenvolvimento local*. Belém: GTZ; TUD; UFRA, 2005.
- SANTANA, A. C.; MENDES, F. A. T.; CARVALHO, D. F.; SANTANA, A. L. Conexões sistêmicas das empresas de polpas de frutas do estado do Pará com fornecedores, clientes e instituições. In: SANTANA, A.C.; CARVALHO, D. F.; MENDES, F. A. T. *Análise sistêmica da fruticultura paraense: organização, mercado e competitividade empresarial* Belém: Banco da Amazônia, 2008. p. 21-62.
- SANTANA, A. C.; COSTA, F. A. Mudanças recentes na oferta e demanda do açaí no estado do Pará. In: SANTANA, A. C.; CARVALHO, D. F.; MENDES, F. A. T. *Análise sistêmica da fruticultura paraense: organização, mercado e competitividade empresarial*. Belém: Banco da Amazônia, 2008. p. 205-226.
- SANTANA, A. C.; SANTANA, A. L.; AMIN, M. M.; SALOMÃO, R. P.; COSTA, N. L.; SANTOS, M. A. S.; CASTILHO, A. F. Theoretical and methodological contributions to the contingent valuation of the natural resources of the Carajás National Forest. *International Journal of Development Research*, v. 7, n. 4, p. 12468-12474, 2017.
- SANTANA, A. C.; PESSOA, J. D. C.; SANTANA, A. L. O Mercado de açaí e os desafios tecnológicos da Amazônia. In: PESSOA, J. D. C.; TEIXEIRA, G. H. A. *Tecnologias para inovação nas cadeias euterge* Brasília: Embrapa, 2012. p. 21-39.
- SANTANA, A. C. *Métodos quantitativos em economia: elementos e aplicações*. Belém: UFRA, 2003. 484p.
- SANTANA, A. C.; SANTANA, ÁDINA L.; GOMES, S. C.; SANTANA, ÁDAMO L.; NOGUEIRA, A. K. M.; OLIVEIRA, C. M.; SANTOS, M. A. S. Evidências do mercado de produtos da pequena produção na região da Transamazônica e BR-163 no estado do Pará. *Revista de Estudos Sociais*, v. 17, p. 186-215, 2015.
- SANTANA, A. C. *Ecoeconomia aplicada ao agronegócio: mercado, externalidades e ativos naturais*. Belém: UFRA, 2020. 176 p.
- SIOLI, H. (Ed). *The Amazon – Limnology and landscape ecology of a mighty tropical river and its basin*. Boston: Junk Publishers Dordrecht. 1984.

GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM ÁREA DE PROTEÇÃO MARINHA: RESEX MARINHA DE SÃO JOÃO DA PONTA

Adria Macedo dos Santos
Antônio Idalmir Rodrigues de Oliveira
Danusa Di Paula Nascimento da Rocha
Ligia Terezinha Lopes Simonian

Resumo: A questão central do presente artigo está na compreensão de como o desenvolvimento do território da Reserva Extrativista (RESEX) de São João da Ponta vem ocorrendo e o que mudou a partir da criação dessa Área de Proteção no Município de São João da Ponta, assim como em que medida a RESEX tem possibilitado o desenvolvimento de mecanismos de governança ambiental e garantido a participação social. Desse modo, o estudo trata dos processos de governança ambiental em Áreas Protegidas (AP), assentados na RESEX de São João da Ponta. A pesquisa se justifica pela importância de analisar a governança sob a perspectiva da participação social. Metodologicamente esta atividade se sustenta na pesquisa qualitativa – pesquisa de campo e observação participante – e tem como auxílio fontes documentais, bibliográficas e registros fotográficos. Concluiu-se, em síntese, que a pesquisa aponta para a existência de artifícios essenciais ao processo de construção da governança no âmbito desta RESEX.

Palavras-chave: Governança Ambiental. RESEX marinha. Participação social. Políticas públicas.

Abstract: The central issue of the present study is limited to the understanding of how the development of the territory of the Extractive Reserve (RESEX) of São João da Ponta has been occurring and what has changed since the creation of this Protection Area in the Municipality of São João da Ponta, as well to what extent RESEX has enabled the development of environmental governance mechanisms and guaranteed social participation. Thus, the article deals with the environmental governance processes in Protected Areas (PA), based on the RESEX of São João da Ponta. Thus, the objective is to analyze the construction of governance from the perspective of social participation. Methodologically this activity is supported by qualitative research – field research and participant observation – and is supported by documentary, bibliographic sources and photographic records. It was concluded, in summary, that the research points to the existence of essential devices to the process of building governance within the scope of this RESEX.

Keywords: Environmental governance. Marine RESEX. Social participation. Public policy.

1. INTRODUÇÃO

As constantes ameaças que pairam sobre o ecossistema planetário e, consequentemente, sobre a vida do ser humano, tem posto o modelo de desenvolvimento econômico e sua política de uso excessivo de recursos naturais sob severo questionamento. Entre os variados questionamentos, está a proposta de adoção de um modelo de desenvolvimento que seja ambientalmente sustentável, economicamente sustentado e socialmente inclusivo (SACHS, 2006). Diante desse debate, surge a proposição de instituição das Áreas Protegidas (AP) e mais recentemente a estratégia de arranjos de governança que viabilizem a gestão eficiente do uso dos recursos naturais, associados ao bem-estar das comunidades.

Nesses termos, a considerar a amplitude do estudo e a viabilidade de compreensão maior do fenômeno e da dinâmica do contexto investigado, adota-se como conceito basilar a Governança como:

[...] a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. Expressa, ainda, [...] a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições públicas e privadas administram seus problemas (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 2).

Mas também se caracteriza, segundo Gonçalves (2006), como meio e processo capaz de produzir resultados eficientes. Aprofundamento conceitual que será feito mais adiante.

A considerar o acima explanado, o referido estudo terá como objetivo apresentar alguns aspectos políticos, sociais e ambientais sobre o desenvolvimento do território a partir do entendimento sobre governança, vivenciado no contexto de engajamento das comunidades que compõem a RESEX de São João da Ponta, com destaque para a comunidade de São Francisco. Pretende-se, ainda, analisar e contextualizar alguns aspectos socioambientais utilizando o método qualitativo, explorando conceitos e apontando pontos de importância relacionados a partir da criação da RESEX com questões ambientais e de politização social das comunidades, assim como dos seus saberes e práticas tradicionais em relação ao seu território.

A base empírica deste trabalho é resultante de: coleta bibliográfica procedente da disciplina Governança e Instituições Públicas (NAEA/UFPA) ministrada no contexto do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável no Trópico Úmido (PPGDSTU)/ Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e da Universidade Federal do Pará (UFPA), no período de 27/03/2019 a 03/05/2019; dados documentais; também de pesquisa exploratória realizada na RESEX de São João da Ponta entre os dias 26 e 28/05/2019 (HISTÓRIA ORAL, 2019). Na ocasião, foram visitadas a sede do município e comunidades da UC, bem como entrevistas com gestores municipais, usuários e lideranças locais.

Nesse sentido, os resultados da pesquisa apresentados identificaram a necessidade de maior atenção, assistência e envolvimento do poder público, referentes a ações dentro de uma perspectiva sustentável de desenvolvimento territorial e de políticas públicas. Do mesmo modo, também foi possível observar que uma parcela significativa de usuários participa ativamente do processo que concebe as estratégias norteadoras

do uso coletivo dos recursos do mangue. E mais, são atores sociais que reputam que ações cooperativas desenvolvidas com a participação da comunidade leva ao usufruto e à manutenção do recurso de forma responsável.

Promove-se neste estudo uma discussão sobre a governança ambiental, unidades de conservação e participação social, assim como uma relevante descrição de aspectos históricos e geográficos do município de São João da Ponta e da RESEX Marinha homônima. Em seguida, empreende-se uma demanda em torno das políticas públicas nessa mesma Reserva e acerca da percepção dos usuários e integrantes da Associação local, encerrando com a conclusão.

2. ÁREAS PROTEGIDAS, GOVERNANÇA AMBIENTAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: PERSPECTIVAS CONCEITUAIS

O processo de constituição de Áreas Protegidas (AP) dos mais longínquos lugares tem suas raízes históricas emergidas das relações entre homem e natureza. A questão em foco remonta a tempos imemoriais, em que povos de outrora delineavam áreas tidas como essenciais à sobrevivência, práticas esportivas e ambientes sacros, mercedores de reverência e temperança. Em tempos modernos, as AP se consolidam ao adquirem status de políticas públicas de Estado no início do séc. XIX. De acordo com Simonian (2018, p. 122), “[...] as razões para tais criações têm variado desde as de natureza paisagística, as vinculadas à proteção da biodiversidade, até as que envolvem direitos sociais ao ambiente, a exemplo das RESEX”.

Ao realizar uma rápida digressão ao longo do percurso histórico sobre a construção das AP, é possível dizer que, de acordo com Diegues (2001), a primeira proposta surge a partir da perspectiva preservacionista idealizada pelos norte-americanos em meados do século XIX. Eram recortes espaciais que objetivavam a preservação da ‘riqueza’ e da ‘beleza cênica’ da natureza, mas principalmente, proteger a vida selvagem (*wilderness*) em risco. Como resultado dessa visão, de um mundo ‘natural intocado e intocável’, surge o Parque Nacional (PARNA) de Yellowstone, reconhecido oficialmente como a primeira AP natural no mundo.

Ainda conforme Diegues (2001), o modelo conservacionista norte-americano de parques propagou-se pelo mundo como política ambiental, sobretudo entre os países em desenvolvimento. A materialização da proposta ocorreu no Brasil com a instituição do Parque Nacional do Itatiaia, em 1937 (DIEGUES, 2001; PÁDUA, 1997). No entanto, o autor alerta que no Brasil o contexto é profusamente distinto do ambiente da América do Norte, a começar pelo aspecto ecológico, seguido do social, cultural e econômico. Condição que trará implicações devastadoras sobre as populações tradicionais extrativistas, pescadores e índios que habitam secularmente esses territórios.

Além do mais, conforme o autor, a depender do território e sua estrutura sociocultural, o modelo não passará de uma percepção inadequada de AP. Isso somado à estagnação econômica, à política desenvolvimentista, à expansão latifundiária, à degradação ambiental, ao conflito pela terra e problemas sociais. À vista disso, tudo incidiria em um processo prolongado de “crise ambiental” no Brasil, sobretudo na região Amazônica, iniciado nos anos de 1970 (ALLEGRETTI, 1994; DIEGUES, 2001; SIMONIAN, 2018). Do mesmo modo, também se testemunhou o despertar de movimentos sociais em defesa do direito de acesso a terra e à conservação da Floresta Amazônica.

O que dará, segundo Maciel (2003), início a uma reorientação das políticas de desenvolvimento regional para a Amazônia, baseado nos preceitos da sustentabilidade como estratégia nova de desenvolvimento. Ao complementar este autor, Gomes, M. e Gomes, A. (2018) dizem que uma das principais conquistas, no que se refere ao extrativismo sustentável no Brasil, ocorreu com a normatização de três importantes marcos legais. Esses consistiam na Portaria nº 627/1987, editada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA, 1987), no Decreto nº 98.897/1990 e na Lei nº 9.985/2000 (BRASIL, 2000).

Decerto que os dois primeiros ordenamentos jurídicos deram base à criação de UC de uso sustentável no país. O que para Allegretti (1994) e Menezes (1994), representou uma proposição inovadora que combinava um regime de manejo sustentável aliado aos direitos de propriedade na região, contrapondo-se às políticas idealizadas até então para a Amazônia. E mais, de acordo com Almeida, Allegretti e Postigo (2018), as unidades

são instrumentos de justiça e de inclusão social para povos e comunidades detentoras de ricas tradições culturais, de habitantes da Floresta Amazônica e de outros ambientes de alta biodiversidade.

Ainda em se tratando de contexto jurídico, as AP no Brasil estão asseguradas pela Constituição vigente de 1988, pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (BRASIL, 2000) e pela Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6.938/81 (BRASIL, 1981). Conforme seu Art. 2º, as AP têm por objetivo “[...] a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”. De todo modo, para Santos e Simonian (2017), essa modalidade nova de uso da terra estendeu-se com a participação ativa das populações tradicionais que a integram para além da Floresta Amazônica.

Daí, com tamanha e igual importância, foram criadas, a partir do início dos anos 1990, as RESEX marinhas. Tais Unidades de Conservação (UC) são constituídas em áreas litorâneas, integrando, territorialmente, além de áreas florestais de terra firme, áreas marinhas, estuarinas e seus usuários, dependentes, principalmente, de áreas de manguezais, rios, igarapés e baías das quais extraem peixes, crustáceos e moluscos para sua subsistência. Destaca-se que o Pará é o estado que reúne o maior número de RESEX em área costeira e marinha em território nacional, com uma área de 322 mil hectares de abrangência.

Conforme Santos e Simonian (2017, p. 309), essas áreas formam “[...] um cinturão de manguê enorme em área protegida (AP), o maior do mundo, e o conjunto de populações tradicionais pesqueiras mais amplo com outorga da área”. São elas: Marinha de Soure, Chocoaré-Mato Grosso, Maracanã, Mãe Grande de Curuçá, Marinha de Araí-Peroba, Marinha de Caeté-Taperaçu, Marinha de Gurupi-Piriá, Marinha de Tracuateua, Marinha Mocapajuba, Marinha Mestre Lucindo, Marinha Cuinarana e São João da Ponta, sendo a última reserva extrativista citada o *locus* do referido estudo.

As RESEX Marinhas estão definidas no Art. 18 do SNUC, Lei n. 9.985, de 18 de junho de 2000, como:

Áreas utilizadas por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade (BRASIL, 2000, p. 10).

Os objetivos básicos de uma RESEX são proteger os meios de vida e a cultura destas populações, assegurando o uso sustentável dos recursos naturais da área (BRASIL, 2000). E, conforme definido legalmente, são de domínio público, com seu uso concedido às populações extrativistas tradicionais.

As principais expressões políticas internacionais do debate em torno das AP vêm sendo oportunizadas pela União Internacional para Conservação da Natureza (UICN) (BORRINI-FEYERABEND; HILL, 2015). Fundada em 1948, a instituição tem como principal foco a criação e a gestão eficiente de AP. Em termos conceituais, a UICN adota uma definição ampla para AP, que, conforme Dudley (2008, p. 8), constitui-se em “Um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gerenciado através de meios legais ou outros meios eficazes, para alcançar a conservação a longo prazo da natureza com serviços ecossistêmicos associados e valores culturais”.

Tal amplitude traz consigo importantes elementos que fundamentam a compreensão da governança ambiental em AP. Conforme Fuentes (2011), o conceito de governança de áreas protegidas ganhou força e notoriedade quando emergiram várias demandas oriundas de diferentes setores, tais como os de grupos indígenas, governos locais, coletivos, instituições e organizações não governamentais. De acordo com Institute of Governance (2003, p. ii), em 2003, o Instituto Canadense de Governança apresentou o seguinte conceito: “[...] interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidos, como as decisões são tomadas e como os cidadãos ou outras partes interessadas podem opinar”.

Todavia, Borrini-Feyerabend e Hill (2015) a classificam como “elegante”, mas com poucos elementos capazes de fornecer parâmetros e indicadores claramente úteis para avaliar o fenômeno da governança em AP. Para estes,

o ponto de partida prático para considerar a governança são os atores-chave, governamentais e não governamentais engajados na tomada de decisões e ações sobre as áreas. E mais, é preciso compreender como esses atores e as decisões conectam-se e relacionam-se com outros; e como estes moldam a história ecológica e social de seus territórios. Isto é, a governança para a conservação é um fenômeno político, mas também uma expressão que reflete conceitos, valores e visões de mundo.

A governança ambiental trata-se de um tema com capacidade que aborda relações sociais, políticas e visões complexas que influenciam o modo como as sociedades fazem uso dos recursos naturais, o que a torna um campo amplo e diversificado. No âmbito socioambiental, ela acabou por gerar classificações como: “governança florestal”, “governança da água”, “governança energética”, “recursos naturais” e “governança de áreas protegidas”, conforme Fuentes (2011). Além de estruturas prescritivas sobre “boa governança”, incluindo estruturas jurídicas, institucionais, transparência e responsabilidade. Assim como participação social e inclusão de direitos.

Decerto que se trata de discernimento que, no entendimento de Ckagnazaroff (2009, p. 23), “[...] expressa a criação de uma estrutura ou ordem que não pode ser imposta externamente, mas é o resultado da interação de multiplicidade de atores governamentais, sociais e políticos capazes de influenciarem” suas realidades. Assim, Ckagnazaroff *et al.* (2008) evidencia, de modo contundente, que governança é um importante instrumento para o desenvolvimento econômico, sobretudo o local.

Nessa linha de raciocínio, pode ser citado o trabalho de Ostrom (2001), Araújo e Simonian (2016) quanto aos arranjos institucionais em favor de uma governança em torno de bens comuns, que evitem tragédias coletivas ou degradação de recursos. As autoras preconizam o estabelecimento de instâncias normativas e regulatórias com vista ao uso de um bem comum a partir da anuência de seus usuários.

Ostrom (2001) não só adverte sobre os riscos ambientais, mas exige a análise da complexidade dos sistemas socioambientais e dos desafios implícitos à gestão e uso sustentável a partir de esquemas de governança e instituições capazes de responder a essa complexidade. A autora assinala

pela horizontalidade e equilíbrio entre instâncias centralizadoras, governo e atores locais em torno de ações que gerem resultados coletivos melhores. Cox, Arnold e Tomás (2010) alertam que qualquer tarefa nesse *metier* deva ser descentralizada ao nível da governança mais local, com capacidade de assumi-la satisfatoriamente, sem entrar em contradição com as regras e/ou ações que ocorrem em escalas maiores.

A esse respeito, Pont Vidal (2019) considera que a proposta de governança visa delinear a necessidade de se pensar um novo processo de gestão da sociedade (e de governança) que vá além da reprodução do processo gerencial hierárquico ainda habitual. Tal definição leva ao entendimento de que auto-organização dos indivíduos, instigados por arranjos institucionais alinhados ao contexto levaria à construção de mecanismos e estratégias de gerenciamento e uso do recurso de forma sustentável, pois, como já dito, há evidências substanciais de que por milhares de anos diferentes comunidades humanas se auto-organizavam para gerir os recursos naturais de forma sustentável.

Trata-se de uma abordagem que reconhece o conhecimento tradicional das populações locais com vista a uma gestão eficiente das AP e, conseqüentemente, propicia a participação social na tomada de decisões. Tais perspectivas encontram-se acordadas no “Princípio do Malawi” da Convenção sobre Diversidade Biológica, que destaca que a gestão tem de ser descentralizada para o nível mais baixo apropriado. Ainda, na Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), afirma-se que estes têm o direito de “[...] definir suas próprias prioridades de desenvolvimento na medida em que afetem suas vidas, crenças, instituições, valores espirituais e a própria terra que ocupam ou utilizam” (OIT, 2011, p. 8).

Desse modo, a governança ambiental exige a participação da sociedade civil como pré-requisito essencial à sustentabilidade. De todo modo, para Jacobi e Sinisgalli (2012, p. 1471), a construção de um processo de governança “[...] é participativo e, acima de tudo, de aprendizagem”. Tal participação contribui fundamentalmente para o alcance de objetivos coletivos na medida em que:

[...] nenhum ator, público ou privado, dispõe nem do conhecimento nem da informação para resolver problemas complexos, dinâmicos e diversificados; e isto demanda interdependências, que mostram as limitações do governo e a necessidade de fortes laços com os governos locais, o setor privado e as organizações sociais (KOOIMAN, 1993 *apud* JACOBI; SINISGALLI, 2012, p. 1471).

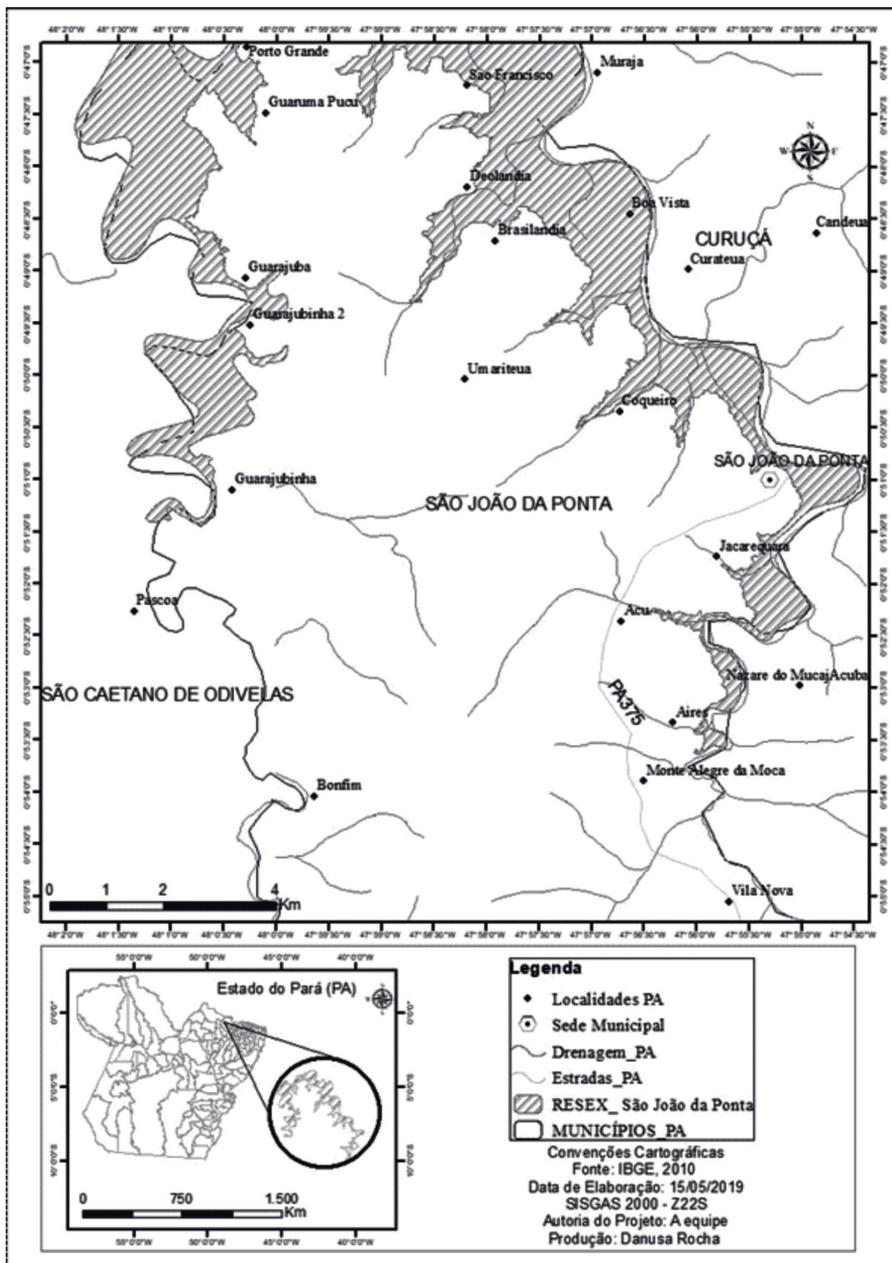
Observa-se que as noções aqui apresentadas estão inseridas no plano das relações de poder e do fortalecimento de práticas de controle social e constituição de públicos participativos.

Por tratar-se de Amazônia, especificamente áreas de RESEX Marinhas, Teisserenc (2014, p. 36) constata que “[...] a implementação de práticas participativas ocupa um lugar significativo, especialmente quando se trata de dar respostas ao princípio de responsabilização dos atores engajados no desenvolvimento de seu território”. O que subjaz ao pensamento de Teisserenc é que o desenvolvimento do território de AP não poderá ser concebido sem que haja respostas às exigências do desenvolvimento sustentável.

3. RESEX EXTRATIVISTA DE SÃO JOÃO DA PONTA: ASPECTOS HISTÓRICOS E GEOGRÁFICOS

A RESEX Marinha de São João da Ponta (Figura 1), unidade de Conservação (UC) com jurisdição legal da Amazônia Legal, trata-se de um ambiente que possui um bioma marinho costeiro, com um território composto por populações extrativistas tradicionais. Anteriormente à sua criação, houve, em 1984, um povoamento no local que posteriormente se configurou no município de São Caetano de Odivelas. A sua emancipação correu no ano de 1995.

Figura 1: Mapa de Localização da RESEX São João da Ponta - PA



Fonte: IBGE (2010). Autoria: equipe de pesquisa. Produção: Danusa Rocha.

A RESEX de São João da Ponta – especializada na Figura 1 – está localizada no nordeste paraense. Incidem sobre o território da UC os municípios de Curuçá (3,38%), São Caetano de Odivelas (5,13%) e São João da Ponta, com 97,64% da área total dos 3.203,00ha (IBGE). Como se desprende de ICMBIO (2010), ela foi criada por meio do Decreto s/nº de 13 de dezembro de 2002.

A RESEX Marinha de São João da Ponta foi criada a partir da mobilização participativa das comunidades com apoio da igreja católica e de alguns parceiros institucionais (TEISSERENC, 2014). A UC possui como órgão gestor o Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade (ICMBIO) e, atualmente, incidem sobre seu território as comunidades de Aires, Acu, Jacarequara, Coqueiro, Umariteua, Brasilândia, Deolândia, Boa Vista, São Francisco, Porto Grande, Guaruma Pucu, Guarajuba, Guarajubinha, Guarajubinha 2. Tem predominância de vegetação típica de manguezal, ambiente ecológico explorado pela maior parte da comunidade local para subsistência e comercialização do caranguejo.

A RESEX será considerada a partir da

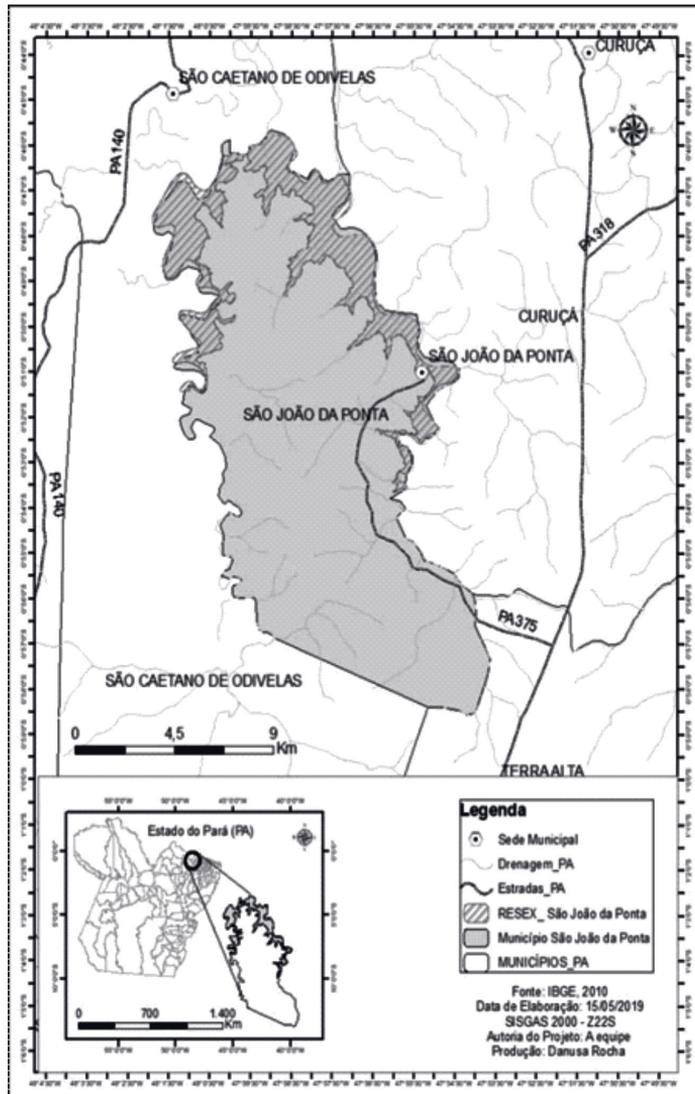
[...] ideia de uma área historicamente ocupada por populações que se utilizam de produtos florestais para subsistência e comercialização, dependentes da utilização de produtos nativos da floresta e realizam uma exploração ecologicamente sustentada (ALLEGRETTI, 2008, p. 17).

Essa UC foi ocupada, historicamente, por populações que se utilizam de produtos florestais. Com o passar dos anos, tais comunidades adquirem notabilidade em virtude da mobilização e do engajamento dos seus representantes em movimentos que priorizam a valorização e o desenvolvimento local. Como efeito, ter-se-á uma série de acontecimentos favoráveis com apoio de parceiros institucionais (universidades, instituições públicas, igreja católica, entre outras) que objetivam contribuir na resolução de demandas sociais, econômicas, ambientais e políticas públicas direcionadas à realidade tipicamente amazônica.

Este foi um trabalho que oportunizou uma mudança importante em termos de desenvolvimento da Reserva. Porém, com a ressalva de que ainda há muito a ser feito no sentido do reconhecimento das competências produtivas e da qualidade de vida nas comunidades. Adverte-se que, ao tratar-se do município de São João da Ponta (Figura 2), este requer maior

atenção, por apresentar elevada incidência sobre o território da UC ocupado por populações extrativistas tradicionais cuja subsistência é basicamente a do extrativismo.

Figura 2: Mapa de Localização do Município de São João da Ponta-PA



Fonte: IBGE (2010). Autoria: equipe de pesquisa.

Produção: Danusa Rocha.

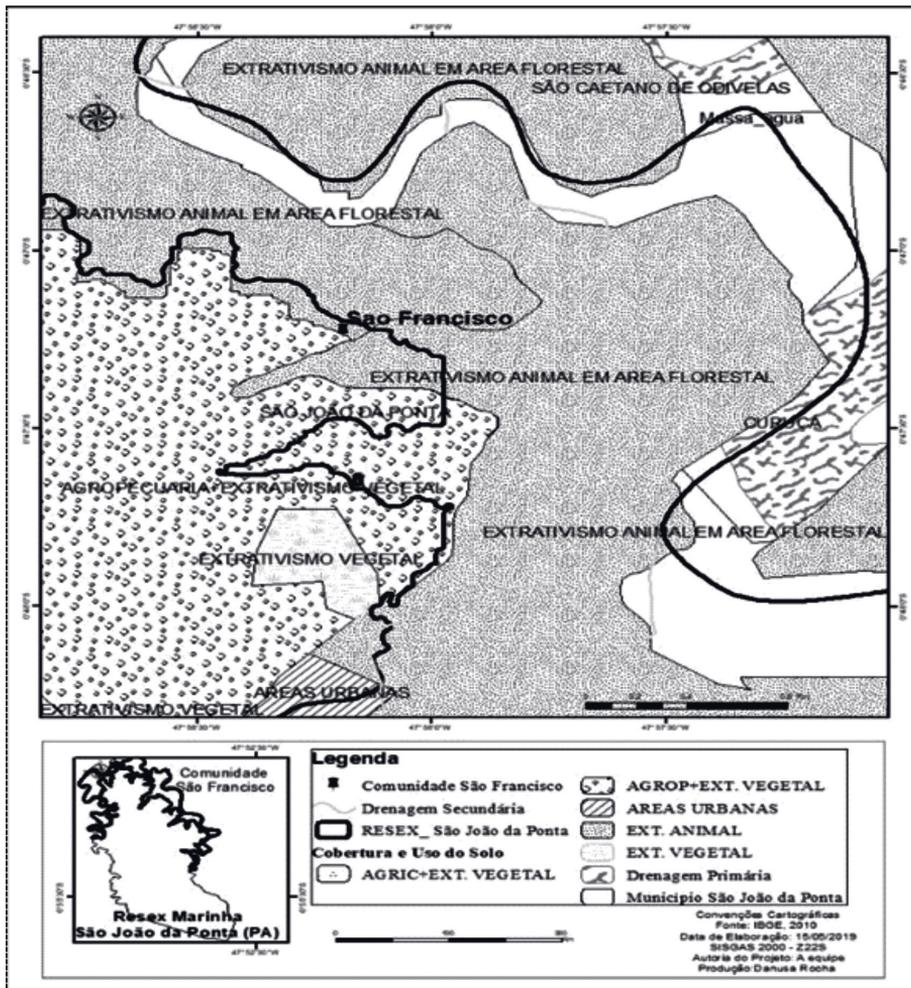
O município de São João da Ponta está espacializado na Figura 2, no qual é possível observar que ele está localizado na mesorregião do nordeste paraense e microrregião do salgado. Possui localização central na latitude 00°50'59" sul e longitude 47°55'12" oeste, com altitude de 34 m em relação ao nível do mar. Limita-se ao norte e oeste com o município de São Caetano de Odivelas, ao sul com os municípios de Terra Alta e São Caetano de Odivelas e a leste com os municípios de Terra Alta e Curuçá. Apresenta como acesso principal a rodovia PA-136 (Rodovia Castanhal - Curuçá) e PA-375 e possui clima equatorial quente e úmido, característico da região.

Segundo o IBGE, foi elevado à categoria de município com a denominação de São João da Ponta pela lei estadual nº 5920, de 27-12-1995, desmembrado de São Caetano de Odivelas, sendo este então sede no antigo distrito de São João da Ponta. Em divisão territorial datada de 15-VII-1997, o município é constituído do distrito-sede.

O município em questão possui uma área de aproximadamente 230 km e uma população de 3.877 (IBGE, 2010), informação que é contestada pela prefeitura local que, conforme levantamentos preliminares, conta com uma população de aproximadamente 6.150 habitantes. Os cidadãos pontenses (Gentílico: são joãopontenses ou pontenses) notavam divergências quanto ao desinteresse de seguidas administrações de São Caetano de Odivelas por aqueles que habitavam o então território correspondente ao atual município de São João da Ponta. Isso ocorria, por exemplo, quando muitos serviços eram reivindicados, como posto de saúde, estradas, escolas, creches entre outros fundamentais à cidadania, porém sem sucesso.

Dessa maneira, a ausência dessas e outras contemplações sociais acabaram contribuindo para a busca pela emancipação municipal. Tal construção se deu por meio de parcerias deliberativas nas comunidades tradicionais dentro de uma perspectiva ambientalista. A partir de então, faz sentido se falar em governança territorial ambiental. Entre as comunidades que compõem o município de São Caetano de Odivelas, encontra-se a de São Francisco (Figura 3), a qual é composta por aproximadamente 50 famílias, que contaram com o apoio do PNRA/INCRA para a construção de suas casas. A maioria dos moradores utiliza os recursos pesqueiros da RESEX, assim como da agricultura, porém com menor expressão.

Figura 3: Uso e cobertura do solo da comunidade de São Francisco-PA



Fonte: IBGE (2010). Autoria: equipe de pesquisa.

Produção: Danusa Rocha.

A Figura 3 traz a espacialização da cobertura e uso do solo da comunidade, o qual facilita o entendimento dos recursos ambientais, assim como a sua aptidão para a comercialização local; entre os produtos, está o caranguejo, de maior expressividade, seguido da produção de mandioca, açaí e frutos nativos.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS NA RESEX DE SÃO JOÃO DA PONTA

As políticas públicas existentes na RESEX de São João da Ponta compõem a atuação das três esferas de governo. Quanto ao governo federal, a definição da Reserva foi estabelecida pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA), sendo a gerência de responsabilidade do ICMBIO, conforme a Lei n. 9.985 (BRASIL, 2000). A partir daí, tem-se uma atuação desses órgãos nas políticas gerenciais e assistenciais aos moradores da RESEX, com programas pontuais definidos pelas gestões federais a partir de sua criação.

Na atuação do governo estadual, à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (EMATER) compete o diagnóstico de necessidades e capacitação técnica para orientação e manejo das atividades extrativas e práticas agrícolas desenvolvidas pelos usuários da RESEX. Na pesquisa, observou-se uma retração de participação da EMATER, movida pela redução de investimentos e aplicação de programas com propósito de atuar nas áreas de RESEX.

Conforme interlocutores locais, a criação da RESEX viabilizou a implementação de uma série de políticas públicas relevantes ao município e, por conseguinte, aos usuários da RESEX, entre as quais abertura e melhoramento de estradas, construção de pontes, microssistemas de abastecimento de água e habitações. Tratava-se de um momento favorável ao diálogo e à formalização de parcerias entre a Associação de Mocajuiu, Prefeitura e segmentos do Estado, segundo informantes. É o que Ostrom (2001) denomina cooperação em nível local, em que as ações voltadas aos bens comuns devem ser descentralizadas ao nível da governança mais local, via parcerias entre esferas governamentais e sociedade civil organizada.

A comunidade de São Francisco conta com poucos serviços disponíveis, como energia elétrica, fossas sépticas, água encanada, pequenos comércios, coleta esporádica do lixo, uma igreja católica, centro comunitário e um espaço para a prática de esportes. Por tratar-se de uma comunidade rural pertencente a uma área de Reserva, segue a característica comum da Amazônia, que é a dependência da maioria dos serviços públicos na sede do município ou até mesmo nos grandes centros do Estado.

A cobertura municipal se dá pela disponibilização dos serviços básicos de saúde, que possui uma equipe do programa Estratégia de Saúde da Família (ESF), localizado na Comunidade de Nova Deolândia, onde são realizados os procedimentos no âmbito da atenção básica em saúde e tem como área de cobertura, além de seus moradores, os das comunidades de Porto Grande, São Francisco, Guarajuba, Guarajubinha, Baunilha, Santa Luzia e Brasilândia. O que, por sua vez, deixa este ESF sobrecarregado e sem condições de prestar atendimento a todos que recorrem aos serviços mínimos ofertados por esse espaço.

Na educação, existe nas comunidades da RESEX a instalação de pequenas escolas municipais com disponibilidade de oferta do 1º ao 5º ano do ensino fundamental, sendo os demais anos de ensino e o médio ofertados apenas na sede do município, porém com a devida disponibilidade de transporte escolar. Também encontramos na pesquisa equipamentos da assistência social, como o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) na comunidade de São Francisco, como mostra a Figura 4.

Figura 4: Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) de São Francisco



Fonte: Do autor Oliveira (2019).

Segundo relatos, o CRAS de São Francisco é ponto de referência para reuniões que tratam de assuntos relacionados à RESEX, manifestações culturais, cursos, formações, atividades recreativas e educacionais

direcionadas às crianças da comunidade. Ainda segundo interlocutores locais, os principais responsáveis pela articulação e o desenvolvimento dessas atividades na comunidade é a Associação Mocajum. Para estes, embora a associação não conte com a simpatia de muitos de seus usuários, ela mantém-se coerente na luta pela organização das comunidades e pela proteção dos rios e mangues da RESEX.

5. A PERCEPÇÃO DOS USUÁRIOS E INTEGRANTES DA ASSOCIAÇÃO DA RESEX

Na pesquisa, observou-se o aspecto da valoração social da atuação da Associação dos Usuários da RESEX de São João da Ponta (MOCAJUIM), que define as opiniões em relação ao engajamento e participação das pessoas entrevistadas. Os integrantes e dirigentes da entidade relatam, de maneira positiva, o histórico da criação da RESEX, a formação da associação e a atuação desta, especialmente na articulação de benefícios para os usuários que residem nas comunidades que compõem essa Reserva. Para Rhodes (2005, p. 106), tais organizações:

[...] necesitan intercambiar recursos (por ejemplo, dinero, información, conocimiento) para conseguir sus objetivos, maximizar su influencia sobre los resultados y evitar convertirse en dependientes de otros jugadores.

Os dirigentes atuais da Associação relatam que as políticas e ações desenvolvidas pelas Instituições de governo, principalmente as do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), deixaram de ser viabilizadas.

Note-se que importantes obras de saneamento, infraestrutura e habitação há muito deixaram de ser implementadas na UC. No que diz respeito às novas perspectivas de andamento e inovações para o desenvolvimento do planejamento corrente assistencial e educativo de questões ambientais, como o manejo e a fiscalização da captura do caranguejo nas áreas delimitadas na RESEX, têm sido postas pelos usuários como desafio a ser superado.

Essa informação está evidenciada na fala do líder comunitário:

Falta fiscalização no trabalho do caranguejo, se o padrão é 5 ou 6 cm, mas a gente briga muito por isso, a gente conversa com eles, mas não mudam... [...] A técnica da basqueta está na lei, mas ninguém respeita (Líder comunitário e membro da direção da Associação da Resex).

Convém aqui ressaltar que a captura de caranguejo é a principal fonte de renda dos usuários da RESEX, segundo entrevistados. Isso se deve principalmente à largura dos rios que cercam a comunidade, “[...] como os rios são estreitos, o estoque de pescado é menor, e o de caranguejo relativamente maior por conta da extensão do mangue”, de acordo com interlocutores. Daí o manejo do caranguejo ser considerado um dos maiores desafios da RESEX, segundo a diretoria da Associação. Além da captura desordenada, é preciso estar atento à prática de aviamento na atividade e à figura do atravessador nesses espaços.

Sob a ótica das lideranças comunitárias, a ação do atravessador enreda o pescador em um ciclo de exploração que, por conseguinte, eleva a pobreza desse sujeito. Mas também aumenta a pressão sobre o mangue. O atravessador tem *status* de ‘patrão’, cabendo a ele ditar o valor do produto (caranguejo) no momento da entrega. Segundo informações de campo, ele age livremente, sem qualquer tipo de registro ou ação fiscalizadora sobre o produto que endereça ao comércio da grande capital belenense. Para essas lideranças, faz-se urgente a criação de uma Cooperativa de Produtores de Caranguejo de São João da Ponta.

Aliás, tudo indica que a Associação esteja caminhando nesse sentido, visto que, desde 2015, a Associação Mocajum, a Comissão Nacional para o Fortalecimento das Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas (CONFREM) e a ONG Conservação Internacional (CI) trabalham na execução do projeto Produção Sustentável com o programa Pesca Mais Sustentável. Na primeira fase, o projeto priorizou debates e seminários relacionados à sustentabilidade ambiental e ao engajamento comunitário. De acordo com os informantes, o projeto possivelmente será estendido para uma segunda fase, na qual irá desenvolver o ‘Plano de Negócio’, que pretende:

[...] ter um olhar mais voltado para os negócios e dar viabilidade econômica à produção que tem sido rastreada. A proposta do Plano de Negócio consiste em se atentar para o que precisa ser estruturado dentro da atividade, para viabilizar a comercialização do pescado (CONFREM, 2019).

A considerar esse delineamento, é possível dizer que tal ação representa, mesmo que pontual, um avanço no processo de interação e arranjos cooperativos e, por sua vez, contribui para a formação de um sistema de governança nessa UC.

Outros óbices levantados pelos interlocutores estão na recusa de “alguns companheiros” em adotar práticas menos danosas ao mangue e de comprometimento com os objetivos propostos na criação da reserva, pois, como dizem Araújo e Simonian (2016), para se tencionar um projeto de sustentabilidade em UC, é preciso que tais condições sejam satisfeitas. Para Borrini-Feyerabend e Hill (2015), os membros das associações precisam aderir às diretrizes de práticas melhores, uma vez que tais associações acabam por receber importantes formas de reconhecimento à medida que se envolvem em uma variedade de programas, desde a educação até o monitoramento e a vigilância.

Nesse sentido, essa compreensão seria compatível com o que já ocorreu na Reserva Extrativista de Cassurubá em Caravelas na Bahia, onde foram implantados os Acordos de Pesca pela porção marítima da RESEX. Segundo Brasil (2002 apud NOBRE; SCHIAVETTI, 2013), isso significa o conjunto de medidas específicas decorrentes de tratados consensuais entre os diversos usuários e o órgão gestor dos recursos pesqueiros em uma área definida geograficamente. É também indicativo de que há um ajustamento de interesses comuns manifestos pelos atores sociais e direção desse processo.

Percebeu-se no decorrer da pesquisa que a postura dos líderes da associação se evidencia pela manutenção dos princípios da criação da RESEX. No entanto, ao longo do tempo, ações de suma importância à garantia legal da ampla participação da sociedade local nos processos decisórios deixaram de ser realizadas. Como exemplo, mudanças para atualizar o estatuto, pois o direito ao voto permanece restrito aos sócios-fundadores, impedindo uma participação mais democrática nas decisões.

Ao partir-se desse ideal para a organização coletiva, busca-se a integração e a participação das populações locais com o intuito de alcançar o desenvolvimento sustentável em suas comunidades.

A Associação trouxe muito para São João da Ponta, sobretudo quando o Nelson foi prefeito daqui, trouxe ponte, estrada, tudo pelo INCRA, também pela Associação... [...] teve a chamada pública pela Emater via Resex. Após essa chamada, não teve nada, porque acabou o dinheiro, e aí quem pagou o pato fomos nós (Pescador, Líder da Associação da Resex) (TEISSERENC, 2014, p. 61).

Os residentes da comunidade de São Francisco entrevistados apontam os benefícios adquiridos com a articulação da Associação. Para estes, os de maior significância foram as habitações e materiais utilizados na prática da pesca e do deslocamento para a captura do caranguejo (canoas, motores, redes de pesca etc.), com a percepção de certa dependência dos órgãos gerenciais governamentais e do esforço dos líderes da associação. Situação igualmente vivenciada por outras UC Marinhas na Costa Amazônica.

Embora sejam notórios na fala de alguns interlocutores conquistas e avanços ao longo do processo de instituição da RESEX, para outros, há muito a ser feito no sentido de adoção de políticas que impactem positivamente no resguardo do mangue e sustento da vida, como se observa no depoimento a seguir:

Não vejo mudança na nossa rotina, não conseguiram o seguro-defeso para nós; eu sei que teve outros benefícios, mas não resolveu muita coisa. Como meus filhos já foram embora daqui, minha vontade também é de ir [...] (Funcionária pública, 40 anos, servente da escola municipal e moradora da comunidade São Francisco).

Quando outros informantes foram questionados sobre esse tipo de posicionamento, muitos disseram tratar-se de uma fala comum entre os que pouco se envolvem em debates ou ações promovidas pela Associação Mocajum. Depreende-se daí, que urge a necessidade de se aprofundar a disseminação de informações nas comunidades, a ponto de estimular outros atores com relação à importância dessa UC para o município.

No entanto, como muito se ressaltou em campo, a definição da RESEX trouxe consciência ambiental em parte dos moradores, que geralmente estão mais engajados nas práticas extrativas locais, com a percepção de

que a governança associativa é necessária para a sustentabilidade da comunidade. É um discernimento que coaduna com a perspectiva de Ostrom (2001), pois, de acordo com ela, os usuários de determinado recurso comum cooperariam em virtude do interesse na conservação dos recursos, por estes serem os alicerces da vida comunitária e individual, conforme expressa um dos pescadores entrevistados:

A criação da RESEX foi muito boa para nós, pois temos agora a consciência de como tirar o caranguejo direito e no tempo da natureza e não quando a gente quer (Moradora da Comunidade de São Francisco, 58 anos, trabalha na captura do caranguejo e do camarão).

Longa tem sido a caminhada da Associação e seus membros, que, por meio da gestão participativa, buscam acessar projetos, eventos formativos, seminários e intercâmbios, com vista à sensibilização dos usuários para o manejo sustentável do caranguejo-uçá e à preservação dos recursos naturais que circundam seu ambiente.

Como exemplo, cita-se também na RESEX Marinha São João da Ponta o projeto “Pesca para Sempre”, promovido pela ONG norte-americana Rare Conservation e a Associação Mocajum, 2018.

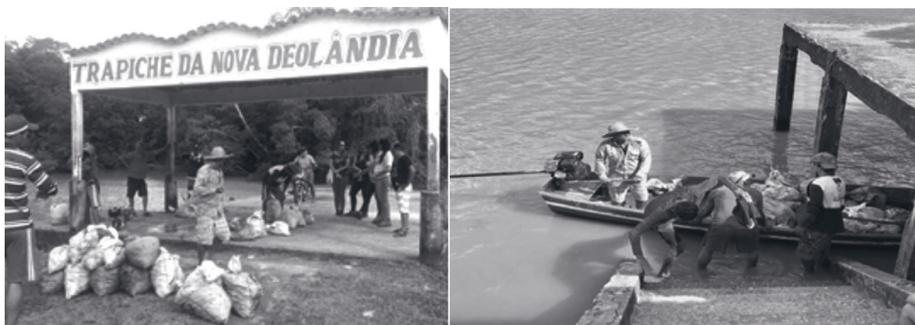
Conforme, informado pelo pescador João Lima, “[...] o objetivo é definir uma zona, uma área exclusiva para que o pescado possa se reproduzir livremente, sem pressão. Mas, o mais importante é atingir a consciência do pescador”. A campanha envolve, ainda, a promoção de seminários e eventos direcionados para a juventude, com a intenção de aproximar esse segmento do movimento.

Como já mencionado, além da recusa de alguns pescadores em se envolver efetivamente no processo da pesca sustentável, também há resistência em melhorar a forma de acondicionar e transportar o produto para a comercialização. A Associação recomenda e exige, por exemplo, o uso da basqueta em vez de saco de rafia para acondicionar e transportar o caranguejo, conforme se observa na Figura 5. Um dos membros da associação entrevistado ressalta que

O que é ruim são as pessoas que desobedecem às regras e tiram o caranguejo fora da época. Porque o marreteiro compra em qualquer época. [...] Sou satisfeito com a Associação, quando a gente se associou, depois veio os benefícios, foi construída minha casa e veio o dinheiro para eu comprar a rede, o motor e a canoa... (Caranguejeiro, 49 anos, Sócio-fundador da Associação, porém não faz parte da diretoria).

Portanto, promover a fiscalização e o monitoramento dos impactos sobre os recursos naturais, derivados das atividades extrativistas, usos e ocupação do território, ainda é um ponto problemático, tornando-se um desafio à gestão das RESEX.

FIGURA 05: Chegada dos tiradores de caranguejo ao trapiche de Novadeolândia



Fonte: Dos autores Oliveira e Santos (2019).

Na sequência, é possível elencar alguns pontos de tensão observados em campo, entre estes: tensão entre poder público municipal e algumas comunidades, principalmente aquelas que são partícipes do movimento da RESEX; comunidades e grupos políticos partidários; entre extrativistas e suas representações de classe; e descumprimento do arcabouço legal vigente. A contenda ocorre por área de pesca; locais considerados impróprios à atividade; apetrechos de alto impacto ao meio, como o uso do fiapo; desobediência aos acordos tácitos e outros.

Embora o movimento social de base disponha de escassos recursos financeiros e limitações de recursos materiais e mesmo humanos, estes se fazem presentes nas comunidades, nas reuniões e debates que deliberam ações em prol do município, da AP e dos usuários. Segundo informações dos entrevistados, a diretoria tem se esforçado para fechar agenda e

executar ações de capacitação, educação ambiental, monitoramento do caranguejo entre outras atividades, com instituições como ICMBIO, Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade da Amazônia (UNAMA), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a ONG Conservação Internacional (CI).

De acordo com as lideranças, os espaços oportunizados por essas instituições têm contribuído para a construção de valores e mentalidades direcionados ao debate, ao exercício de práticas sustentáveis e à manutenção do modo de vida das comunidades tradicionais dentro das UC e, sobretudo, alimentado o anseio pela criação de condições que levem ao desenvolvimento e à sustentabilidade da RESEX.

Aos olhos do movimento, o desenvolvimento das comunidades poderia estar melhor se contassem com o apoio e parceria do poder público municipal. Infelizmente, segundo estes, a administração atual não está aberta ao diálogo, o que implica o desenvolvimento de propostas sociais, econômicas e ambientais dentro da RESEX. Assim, observa-se que nesse contexto se faz necessário incentivar um modelo de governança que contemple a aproximação desses segmentos sociais para resolver suas diferenças e trabalharem na construção e implementação de políticas públicas que favoreçam o município de São João da Ponta e a AP ambiental.

6. CONCLUSÃO

Tratar da governança em AP é ampliar o campo de entendimento que vai para além de uma observação diminuta sobre a paisagem e sua gestão. A complexidade desse processo requer a inclusão da pluralidade de atores, instituições governamentais, ONG e parcerias privadas, se for o caso. Isso se sustenta na medida em que a governança se trata de alinhamento de perspectivas e articulação de interesses conflitantes na maioria das vezes, contrapondo-se, assim, ao processo de tomada decisões de mão única sobre áreas e territórios com padrões de inter-relações sociais e ecossistemas intrínsecos, como a realidade foco desta análise.

Assim, percebe-se que, pelos dados obtidos, a RESEX de São João da Ponta tem prezado pela gestão participativa, o que chama a atenção para a emergência de um sistema de governança nessa UC; embora sejam

numerosos os desafios para se alcançar a participação dos múltiplos atores e segmentos governamentais, nesse caso o poder executivo local, no processo de fortalecimento da referida AP. Mesmo diante de inúmeros óbices e limitações, a UC tem, a sua maneira, alcançado alguns objetivos segundo preceitos que a regem e expectativas idealizadas no processo de sua instituição.

Nessa direção, foi possível observar que muita coisa avançou no sentido de promover mudanças reais na melhoria das condições habitacionais, de apoio à produção extrativista a muitos usuários dessas comunidades. Contudo, é preciso ampliar o campo de atuação, o empoderamento do movimento social e a inclusão das comunidades locais nas discussões. O que sem dúvida é benéfico aos sujeitos pertencentes a esse contexto, ao município como um todo e ao meio ambiente.

Os indicadores apresentados pela literatura que se detém nessas questões, corroborados pelas falas dos interlocutores durante a pesquisa de campo, asseveram que é preciso levar em consideração os determinantes sociais, econômicos e físico-ambientais das Reservas Extrativistas enquanto territórios de antigas e novas configurações organizacionais e institucionais. O que irá, por sua vez, otimizar a cidadania das comunidades tradicionais, consolidar a democracia, sobretudo no que se refere à governança. Também contribuirá para a superação da pobreza e da exclusão social.

REFERÊNCIAS

ALLEGRETTI, M. H. A Construção social de políticas públicas. Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros. *Desenvolv. Meio Ambiente [online]*. Curitiba, n. 18, p. 39-59, jul./dez. 2008.

ALLEGRETTI, M. H. Políticas para o uso dos recursos naturais renováveis. In: CLUSENER-GOLDT, M.; SACHS, I. (org.). *Extrativismo na Amazônia brasileira perspectivas sobre o desenvolvimento regional*. Paris: Compêndio MAB 18 - UNESCO, 1994. p. 14-31.

ALMEIDA, M. W. B.; ALLEGRETTI, M. H.; POSTIGO, A. O legado de Chico Mendes: êxitos e entraves das Reservas Extrativistas. *Desenvolv. Meio Ambiente [online]*. Curitiba, v. 48, Edição especial: 30 Anos do Legado de Chico Mendes, p. 25-49, nov. 2018.

ARAÚJO, M. N. F.; SIMONIAN, L. T. L. Governança ambiental e turismo: a participação de atores no Parque Nacional Tortuguero, Costa Rica. *Pasos: RTPC [online]*, La Laguna (Tenerife), v. 14, n. 2, p. 319-334, 2016. Disponível em: http://www.pasosonline.org/Publicados/14216/PS216_02.pdf. Acesso em: 12 out. 2019.

BORRINI-FEYERABEND, G.; HILL, R. Governance for the conservation of nature. In: WORBOYS, G. L. *et al.* (org.). *Protected area, governance and management*. Canberra: ANU Press, 2015. Chapter 7, p. 169-207.

BRASIL. Presidência da República. 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. Brasília, *DOU*, de 02 de setembro de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938compilada.htm. Acesso em: 08 mar. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *A Convenção sobre Diversidade Biológica* – CDB. Brasília/DF: MMA, 2000. Série Biodiversidade no. 1. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf. Acesso em: 17 maio 2019.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, *DOU*, de 19 de julho de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 08 mar. 2020.

CKAGNAZAROFF, I. B. *et al.* Governança em planejamento e desenvolvimento local: uma análise teórica. *Rev. Cienc. Humanas*, v. 8, n. 2, p. 171-191, jul./dez. 2008.

CKAGNAZAROFF, I. B. Reflexões sobre estratégias de governança local. *GES [online]*, Belo Horizonte, v. 3. n. 5, p. 23-45, jan./jun. 2009.

COMISSÃO NACIONAL DE FORTALECIMENTO DAS RESERVAS EXTRATIVISTAS COSTEIRAS E MARINHAS (CONFREM). Reunião de planejamento da coordenação de produção e monitoramento da CONFREM-Brasil. *Relatório*. Belém, 2019.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL (CGC). Um convite à ação do CGG: comissão sobre governança global. Nossa Comunidade Global. *Relatório da Comissão sobre Governança Global*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

COX, M.; ARNOLD, G.; TOMÁS, S. V. Design principles for community-based natural resource management. *Ecol. Soc. [online]*, v. 15, n. 4, p. 38-57, 2010. Disponível em: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art38/>. Acesso em: 28 jun. 2019.

DIEGUES, A. C. *O mito moderno da natureza intocada*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, NUPAUB/USP, 2001.

DUDLEY, N. (ed.). *Guidelines for applying protected area management categories*. Gland, Switzerland: IUCN, 2008. 86 p.

FUENTES, J. L. Gobernanza para la conservación de áreas protegidas. In: ANDRADE-MENDONZA, K. (org.). *Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú: gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, la conservación en áreas protegidas y los pueblos indígenas*. Quito: FLASCO; UICN, 2011. p. 85-115.

GOMES, M. E. A. C.; GOMES, A. C. Marco normativo das Reservas Extrativistas brasileiras: a construção social de uma tutela jurídica ambiental. *Desenvolv. Meio Ambiente [online]*. Curitiba, v. 48, p. 99-117, 2018.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. In: CONGRESSO NACIONAL – MANAUS (COMPEDI), XV, Manaus, 15 a 18 de novembro de 2006. *Anais... 2006*. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2016.

HISTÓRIA ORAL. Portal São João da Ponta a partir de narrativas orais [Internet]. Nossa história. Disponível em: <http://historiaoral.com.br/saojoaodaponta/>. Acesso em: 20 maio 2019.

INSTITUTE OF GOVERNANCE (IOG). *Governance principles for protected areas in the 21st century*. Ottawa, CA: IOG, 2003. Disponível em: https://www.files.ethz.ch/isn/122197/pa_governance2.pdf. Acesso em 17 mai. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *IBGE Cidades*: São João da Ponta. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/sao-joao-da-ponta/panorama>. Acesso em: 28 de jun. de 2019.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Caracterização dos aspectos socioambientais e econômicos da Reserva extrativista de São João da Ponta e proposta de estudos complementares*. São João da Ponta Grossa: ICMBIO, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). *Portaria INCRA/P/nº 627*, de 30 de julho de 1987. Cria a modalidade de Projeto de Assentamento Extrativista. Brasília, 1987. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/portarias/portarias-de-1987/portaria_incra_p627_300787.pdf. Acesso em: 28 de jun. de 2019.

JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. A. Governança ambiental e economia verde. *Ciênc. Saúde Colet. [online]*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 6, p. 1469-1478, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v17n6/v17n6a11.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2019.

MACIEL, R. C. G. *Ilhas de alta produtividade: inovação essencial para a manutenção dos seringueiros nas Reservas Extrativistas*. 2003. 66 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, 2003.

MENEZES, M. As reservas extrativistas como alternativas ao desenvolvimento na Amazônia. In: ANDERSON, A. B.; ARNT, R. (org.). *O destino da floresta: reservas extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p. 49-72.

NOBRE, D. M.; SCHIAVETTI, A. Acordos de pesca, governança e Conselho Deliberativo de reserva extrativista: Caso da RESEX de Cassurubá, Caravelas, Bahia, Brasil. *Bol. Inst. Pesca*, v. 39, n. 4, p. 445-55, 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT*. Brasília: OIT, 2011.

OSTROM, E. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

PÁDUA, M. T. J. Sistema brasileiro de unidades de conservação: de onde viemos e para onde vamos? In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1, 1997, Curitiba. *Anais...* Curitiba: IAP; Unilivre; Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, 1997. v. 1.

PONT VIDAL, J. Gobernanza: una propuesta observacional sistémica-procesual política y territorio. *GIGAPP Estudios Working Papers [online]*, Madrid, v. 5, n. 83-90, p. 93-110, 2019. Disponível em: <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/97>. Acesso em: 30 jul. 2019.

RHODES, R. A. W. La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. In: MARTINEZ, A. C. I. (org.). *La gobernanza hoy: 10 textos de Referència*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 99-122.

SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. 96 p. (Coleção Ideias Sustentáveis).

SANTOS, A. M.; SIMONIAN, L. T. L. RESEX Marinha Gurupi-Piriá e políticas públicas educacionais. *Desenvolv. Meio Ambiente [online]*, Curitiba, v. 42, p. 308-327, dez. 2017. DOI: 10.5380/dma.v42i0.47028.

SIMONIAN, L. T. L. Políticas públicas e participação social nas Reservas Extrativistas amazônicas: entre avanços, limitações e possibilidades. *Desenvolv. Meio Ambiente [online]*, Curitiba, v. 48, p. 118-139, nov. 2018.

TEISSERENC, P. Governança territorial em reservas extrativistas. *Revista Pós Ci. Soc. [online]*, São Luís, v. 11, n. 22, p. 19-42, 2014. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/3413/1465>. Acesso em: 20 maio 2019.

POLÍTICA PÚBLICA E TURISMO NA ILHA DO MARAJÓ: REFLEXÕES SOBRE NOVAS FORMAS NECESSÁRIAS E POSSÍVEIS DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO

Marinete Silva Boulhosa
Silvio Lima Figueiredo

Resumo: O turismo tem se destacado como importante atividade socioeconômica capaz de contribuir para a elevação da qualidade de vida das populações humanas. Porém, as políticas públicas desenvolvidas na atividade, baseadas num ideário desenvolvimentista neoliberal, têm deixado um lastro de impactos negativos sobre o ambiente natural e cultural e pouco têm contribuído para a melhoria da vida das populações envolvidas. Nesse contexto, o presente artigo, elaborado a partir de dados bibliográficos, documentais e observações direta em visitas de campo aos municípios turísticos da Ilha do Marajó, discute sobre modelos excludentes de desenvolvimento e sobre as políticas públicas para o turismo na Ilha, enquanto polo de turismo do estado do Pará, problematizando-os, salientando a necessidade de reformulação dessas políticas com vista à promoção do desenvolvimento endógeno, como norteador de novas práticas de turismo e do Turismo de Base Comunitária, que considere as características ambientais e a capacidade dos agentes locais em promover seu próprio desenvolvimento.

Palavras-chave: Ilha do Marajó. Desenvolvimento endógeno. Turismo de Base Comunitária.

Abstract: Tourism has been highlighted as an important socioeconomic activity capable of contributing to the raising of the quality of life of human populations. However, the public policies developed in the activity, based on a neoliberal developmentalist idea, have left a ballast of negative impacts on the natural and cultural environment and have contributed little to improving the lives of the populations involved. In this context, this article, based on bibliographic and documentary data and direct observations on field visits to the tourist municipalities of Marajó Island, discusses exclusionary development models and public policies for tourism on the Island, as a tourism hub of the State of Pará, problematizing them, stressing the need to reformulate these policies with a view to promoting endogenous development, as a guide for new tourism practices and Community Based Tourism, which considers the environmental characteristics and the ability of local actors to promote their own development.

Keywords: Marajó Island. Endogenous development. Community Based Tourism.

1. INTRODUÇÃO

As abordagens sobre turismo quase sempre iniciam destacando a importância socioeconômica que a atividade desempenha no mundo e sua capacidade de contribuir para a elevação da qualidade de vida das populações humanas. O destaque é para seu crescimento, quase ininterrupto, não obstante as crises que enfrenta a sociedade contemporânea, o que revela, de acordo com a Organização Mundial do Turismo (UNWTO) (2016), a capacidade de resiliência do setor, com o surgimento de um número cada vez maior de destinos em todo o mundo, podendo contribuir para o desenvolvimento socioeconômico com a criação de empregos, empresas, receitas, instalação de infraestrutura etc.

No entanto, as políticas públicas desenvolvidas na atividade, baseadas num ideário desenvolvimentista neoliberal, têm deixado um lastro de impactos negativos sobre o ambiente natural e cultural e pouco têm contribuído para a melhoria da qualidade de vida das populações envolvidas.

São inúmeras as experiências no Brasil em que as políticas públicas para o turismo acabaram por ampliar o uso desordenado dos espaços naturais, promoveram a elevação das desigualdades sociais e a exclusão de populações de territórios receptores de turistas e dos investimentos para o turismo. Tais experiências têm provocado novas reflexões sobre o turismo e a reação de comunidades locais frente às políticas públicas de caráter excludente.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo realizar reflexões sobre as políticas públicas de turismo, com foco na região do Marajó, enquanto polo de turismo do Estado do Pará, preconizado pela política estadual de turismo, fazendo um debate sobre o caráter elitista e excludente desta. Além disso, destaca-se a necessidade de reformulação da *praxis* do turismo na região, que considere o desenvolvimento endógeno e o protagonismo das populações autóctones da Ilha do Marajó, que podem ter no Turismo de Base Comunitária um novo caminho, capaz de contribuir para o tão desejado turismo sustentável e para a proposição de novas políticas públicas.

Para a elaboração deste artigo, foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais, com destaque às políticas públicas de turismo, definidas nos planos e programas governamentais para a região do Marajó; trabalho de campo com idas aos municípios de Soure, Salvaterra e Cachoeira do Arari, para observação direta, entrevistas não estruturadas e registros documentais imagéticos dos eventos e locais considerados atrativos turísticos desses municípios, que são apresentados no corpo do trabalho, através das fotografias documentais produzidas.

2. POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E TURISMO: REFLEXÕES SOBRE MODELOS EXCLUDENTES

A globalização tem impulsionado o estabelecimento de processos de desenvolvimento erguidos sob a égide da ideologia neoliberal, na crença de que mercados autorreguláveis, dirigidos por si mesmos, podem gerar melhores resultados econômicos (POLANYI, 2000; HABERMAS, 2001). Nesse sentido, acrescenta Polanyi (2000, p. 91), “só terão validade as políticas e as medidas que contribuam para assegurar essa auto-regulação do mercado, possibilitando condições para fazer do mercado o único poder organizador na esfera econômica”.

Ainda nessa mesma obra, o autor revela como o Estado interventor liberal, a serviço de proprietários, empregadores etc., articulou-se, através de políticas e leis, para criar as condições em que a sociedade humana fosse submetida ao mercado, tornando-se acessório do sistema econômico.

Nessa linha de raciocínio, de acordo com o Habermas (2001), o enfraquecimento do Estado, paralelo ao fortalecimento do mercado, não obstante o dinamismo econômico gerado, aumentou as desigualdades sociais e econômicas, levando ao conseqüente aumento do abismo entre empregados e empregadores.

Baseada nessa premissa, segue-se a ideologia neoliberal, na qual muitas políticas de desenvolvimento estão assentadas na atualidade e que acabam por reforçar as desigualdades, pois muito do que foi previsto por essa ideologia não corresponde ao que se observa em várias partes do mundo. A economia globalizada embasada nessa ideologia acabou por ampliar sua capacidade de produzir desigualdades, de explorar a natureza à exaustão, de ampliar riscos e custos sociais e ambientais e elevar a exclusão social (HABERMAS, 2001). Na atualidade, salienta Fazito (2015), neoliberalismo, globalização e modernização formam o tripé dos discursos dominantes de desenvolvimento.

Condé (2009), ao discutir Estado, capitalismo e desenvolvimento, analisa as reformas econômicas de cunho liberal e o aprofundamento da simples regulação pelo mercado que, após os pródigos anos 90, gerou uma situação decepcionante, em particular, na América Latina, com o aumento da desigualdade e da pobreza, de crises financeiras e de insegurança econômica.

Trazendo o debate para o campo do turismo, Bursztyn (2003), ao fazer uma análise da influência do ideário neoliberal na formulação de políticas públicas de turismo no Brasil, conclui que

A globalização contemporânea se caracteriza pela crescente concentração de renda e exclusão social, face à subordinação dos Estados Nacionais a interesses meramente econômicos. As mazelas e desigualdades geradas por esse sistema são justificadas como pré-condições de um ajuste que traria a nível planetário uma nova era de paz e um novo padrão de relações sociais, bem-estar e prosperidade (BURSZTYN, 2003, p. 3).

Assim, os dados econômicos do turismo – crescimento de receita internacional de 4,4%, com ganhos totais nos destinos estimados em US\$1.260 bilhão em todo o mundo (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO, 2016) – justificam a importância atribuída à atividade. No entanto, Fazito (2015) alerta que, seguindo de forma acrítica o discurso do desenvolvimento, da modernização, numa perspectiva global, o crescimento da atividade tem causado grandes impactos sociais e ambientais e as populações receptoras pouco têm se beneficiado de seu desenvolvimento.

Nesse contexto de desenvolvimento, acrescenta Fazito (2015), o turismo acaba por ser um agente que transforma em bens de consumo, ou seja, em mercadorias, lugares “distantes”, “exóticos” e “atrasados”, seguindo assim a lógica da economia de mercado, bem trabalhada por Polanyi (2000), através do conceito de “mercadoria”.

É com a ajuda do conceito de mercadoria que o mecanismo do mercado se engrena aos vários elementos da vida industrial. As mercadorias são aqui definidas, empiricamente, como objetos produzidos para a venda no mercado; por outro lado, os mercados são definidos empiricamente como contatos reais entre compradores e vendedores (POLANYI, 2000, p. 93).

Locais apazíveis e atraentes, do ponto de vista do turismo, passam a ter destaque nas políticas públicas como locais com potencialidades de contribuir, ou mesmo alavancar economias, em uma dada região. Porém, em vários estudos sobre o turismo no Brasil, é unânime se concluir que as políticas públicas do turismo no país trabalham em favor dos interesses políticos de cada governo e das elites econômicas locais, baseados em modelos exógenos de desenvolvimento (CAVALCANTI, 1993; CORIOLANO *et al.*, 2009; FERNANDES, 2013; FAZITO, 2015).

O que se constata é que o Estado cria condições legais e fiscais para que as elites locais se perpetuem, enquanto se observa a exclusão das populações locais nos processos decisórios e das áreas ocupadas por estas, mas consideradas como atrativas para o turismo, ou seja, áreas que possuem belezas naturais, “são novidades”, possibilitam o lazer, a aventura etc. (FERNANDES, 2013).

Sobre essa realidade, Fernandes (2013) trabalha o conceito de espaço de “inclusão excludente”, pois as localidades são incluídas nos roteiros turísticos internacionais, mas não as populações locais no mercado de trabalho, sem proporcionar melhoria da qualidade de vida dessas comunidades.

A verdade é que o turismo tem um enorme potencial, capaz de alavancar o desenvolvimento de uma região, porém, ao mesmo tempo, também pode promover degradação ambiental e o agravamento das desigualdades sociais se apenas os indicadores econômicos forem considerados nos processos de planejamento e promoção da atividade. Logo, como há regiões com potencialidades turísticas e comunidades interessadas em promover essa atividade, faz-se necessária e indispensável a construção de novas formas de planejamento, desenvolvimento e políticas públicas para o setor, alinhadas às demandas, realidades, modelos e exigências locais de desenvolvimento e aos movimentos e reivindicações endógenas que estão acontecendo por todo o mundo e que considerem os fatores sociais, culturais, identitários e territoriais, tanto quanto os econômicos.

Considerando que as políticas públicas compreendem um conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores, que envolve diversos atores, tomada de decisão e ações estratégicas para atender as preferências dos atores envolvidos (RUA, 1997), é fundamental que os interesses das populações locais, que residem em áreas com potencialidades turísticas, também sejam representados e alcançados pelas políticas públicas do turismo.

Faz-se necessário transformar as demandas das populações locais, quase sempre excluídas dos processos decisórios, em “problemas” importantes para os governos. Entendendo aqui “problemas”, no sentido usado por Capella (1996), enquanto demanda a ser atendida, que chama a atenção dos que fazem parte dos processos decisórios, que desperta uma necessidade de ação, uma ideia que entre na pauta das Agendas de governo. Só após transformar-se em um “problema”, determinadas demandas locais podem ver-se representadas nas políticas públicas, após passar por inúmeros processos decisórios de disputas, barganhas, negociações, entre vários atores.

A abordagem de Capella (1996) é importante na medida em que ajuda na análise das políticas e atores envolvidos e na compreensão da importância de se fazer parte do “jogo das negociações”, para fazer com que as demandas locais chamem a atenção dos formuladores de políticas e sejam contempladas nas políticas públicas nacionais, estaduais e municipais.

3. O TURISMO NA AMAZÔNIA: OS POLOS DE TURISMO DO ESTADO DO PARÁ

Como já apontado, as políticas públicas de turismo no Brasil seguem a lógica da ideologia neoliberal e têm potencializado os impactos negativos da atividade: hiperestratificação dos espaços litorâneos (FERNANDES, 2013); prioridade de atendimento aos interesses econômicos e políticos de governos e elites (CAVALCANTI, 1993); exclusão em detrimento dos interesses das comunidades locais (CORIOLANO *et al.*, 2009); e prevalência do protagonismo dos governos e empresários (FIGUEIREDO; NÓBREGA, 2015) etc. Esses são alguns dos exemplos dos resultados da forma de conduzir o turismo no país, não obstante sua real importância enquanto fenômeno social da sociedade contemporânea.

Em se tratando de Amazônia e Pará, a realidade do Brasil é aqui reproduzida. Na região, devido ao apelo ambiental que o nome Amazônia provoca no mundo, o turismo foi considerado atividade prioritária pelas políticas públicas nacionais e estaduais para se promover o desenvolvimento e a conservação dos recursos naturais da região.

A facilidade mercadológica do nome “Amazônia” – conhecida no mundo todo – também aparece como uma razão ímpar para o desenvolvimento do turismo. Mas a principal razão é, sem dúvida, a possibilidade que a atividade tem de promover o desenvolvimento mais equilibrado, e em consonância com os limites suportáveis do meio ambiente, numa região problemática como é a Amazônia, com divisões de classe e disparidades econômicas enormes, aliadas aos danos ambientais de grandes projetos de desenvolvimento (FIGUEIREDO, 1999, p. 76).

As políticas de desenvolvimento para a Amazônia, até a década de oitenta, adotaram modelos para a região que acabaram por aumentar a desigualdade social, a exploração dos recursos florestais e o autoritarismo decisório. De um lado, teve-se o incremento em infraestrutura e aumento de investimentos do Governo Federal; de outro, populações tradicionais e o ambiente natural sofreram impactos irreversíveis (FIGUEIREDO; NÓBREGA, 2015).

Nesse contexto, o turismo ganha maior destaque na região, embora, desde a década de 70, já venha sendo apontado como uma possibilidade de desenvolvimento para a Amazônia, através do estabelecimento de políticas específicas para reger suas ações.

Figueiredo e Nóbrega (2015) destacam que o turismo, enquanto atividade econômica, depende principalmente das políticas públicas e das articulações com o empresariado. Embora experiências de turismo alternativo e da participação de outros agentes já seja uma realidade na região, o que prevalece é o protagonismo de agentes públicos e de empresários.

Em 1995, na perspectiva do turismo, a Amazônia é priorizada nas políticas nacionais, com a estruturação do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (Proecotur) (1996-2000). O turismo, com ênfase ao segmento ecoturístico, uma versão ambientalista da atividade, despontou como uma alternativa de desenvolvimento sustentável para a Amazônia, sob a crença de que, se for bem planejado, é capaz de minimizar os impactos ambientais e promover a elevação da qualidade de vida da população local.

A partir de 2003, as ações governamentais demonstraram uma mudança em direção à inclusão social e à diminuição das desigualdades. Essa mudança que, em parte, é resultado de pressões internacionais, levou à criação do Plano Amazônia Sustentável (2008), no qual a visão de desenvolvimento regional passou a ser pautada na sustentabilidade, embora, na prática, ainda esteja aquém do planejado, cuja sustentabilidade está mais no campo das intenções do que na concretude dos atos. No Plano Amazônia Sustentável de 2008, esse segmento do turismo se manteve como parte das políticas públicas para o setor.

No Estado do Pará, a partir de 1995, ocorre uma mudança no perfil da economia, com a inclusão do turismo como componente da base produtiva do Estado, quando então a atividade obteve prioridade de investimentos em nível de Estado, que foram de ações de infraestrutura à superestrutura e ao marketing. Essa importância dada ao turismo deveu-se ao resultado de uma pesquisa realizada pelo Programa de Estudos e Pesquisa nos Vales Amazônicos (PROVAM/95), o qual identificou que o Pará concentra cerca de 49% do potencial turístico da Amazônia, porém apresenta grande carência de equipamentos e serviços turísticos.

A partir do ano 2000, o estado do Pará volta a sofrer intervenções em seu território com ações de planos e programas voltados para o turismo. Na atualidade, o Plano estratégico de turismo do Estado do Pará – Plano Ver-o-Pará (2012-2020) estabelece as novas diretrizes da política pública de investimentos no setor de turismo e centra suas ações nos polos de desenvolvimento turístico.

No Estado, o desenvolvimento do turismo está concentrado, estrategicamente, em polos turísticos, sendo seis polos de turismo no Pará: Belém, Amazônia Atlântica, Xingu, Tapajós, Araguaia Tocantins e Marajó (PARATUR, 2009).

A definição dos polos turísticos paraenses ocorreu a partir do zoneamento turístico realizado no Estado em 1990, sendo depois reformulados através da Resolução nº 001 /2009 (PARATUR, 2009).

Os polos turísticos configuram-se em áreas geográficas prioritárias para o desenvolvimento das ações governamentais, que vão desde a instalação de infraestrutura básica à criação de estratégias de marketing, com o objetivo de alavancar o turismo regional.

Tais polos foram definidos a partir de um conjunto de indicadores que consideraram, entre outros critérios, o apelo ambiental (com destaque aos atrativos naturais), a existência de fluxos turísticos regulares e a existência de infraestrutura básica e turística. Em cada polo, baseados nesses critérios, foram definidos os “núcleos indutores”, ou seja, os municípios com tais características.

Na verdade, a política de polos é nacional, baseada na teoria de polos de desenvolvimento de François Perroux, segundo a qual o desenvolvimento não surge em toda parte e ao mesmo tempo, mas sim em pontos ou polos específicos, e depois se espalha ao redor, sendo adotada por inúmeros governos e atividades econômicas, entre elas o turismo.

Embora replicada em todo o país, há inúmeras críticas à política de polos de turismo. Fernandes (2013) declara que a política de polos criou uma hiperestratificação dos espaços litorâneos no Nordeste, com a transformação de territórios nobres e secundários. Suas ideias corroboram com as de Rodrigues (2006), de que a política de polos e de destinos indutores são exemplos típicos de territórios descontínuos reticulares e complexos, de caráter funcional e mercantil, que integram o turismo local, regional ao contexto do mercado global. Esse modelo implantado no Brasil, vinculado aos sistemas produtivos globais, produz uma valorização seletiva de lugares.

No Pará, a política de polos, ao mesmo tempo que prioriza certos lugares, acaba por invisibilizar outros, dotados de grande potencialidade turística, uma vez que, para estes, intervenções públicas de estruturação e promoção do turismo não ocorrem.

Nesse contexto, é oportuno sinalizar que em 2009, considerando o Programa Nacional de Regionalização do Turismo, ocorreu a adequação dos polos de turismo no país. No Pará, os seis polos turísticos adequaram-se às doze Regiões de Integração do Estado, incluindo todos os municípios dessas regiões (PARATUR, 2009). Porém, em termos práticos, pouca coisa já foi feita com vistas à democratização da promoção do turismo em todo o Estado.

4. TURISMO NO MARAJÓ: REFLETINDO SOBRE UM NOVO TURISMO NECESSÁRIO E POSSÍVEL

Localizada na região nordeste do estado do Pará, na foz do rio Amazonas, distando cerca de 80 km da capital paraense, a Ilha do Marajó é a maior ilha flúvio-marinha do mundo, com uma área de 49.606 km², com predominância de dois grandes ecossistemas: campos naturais na parte

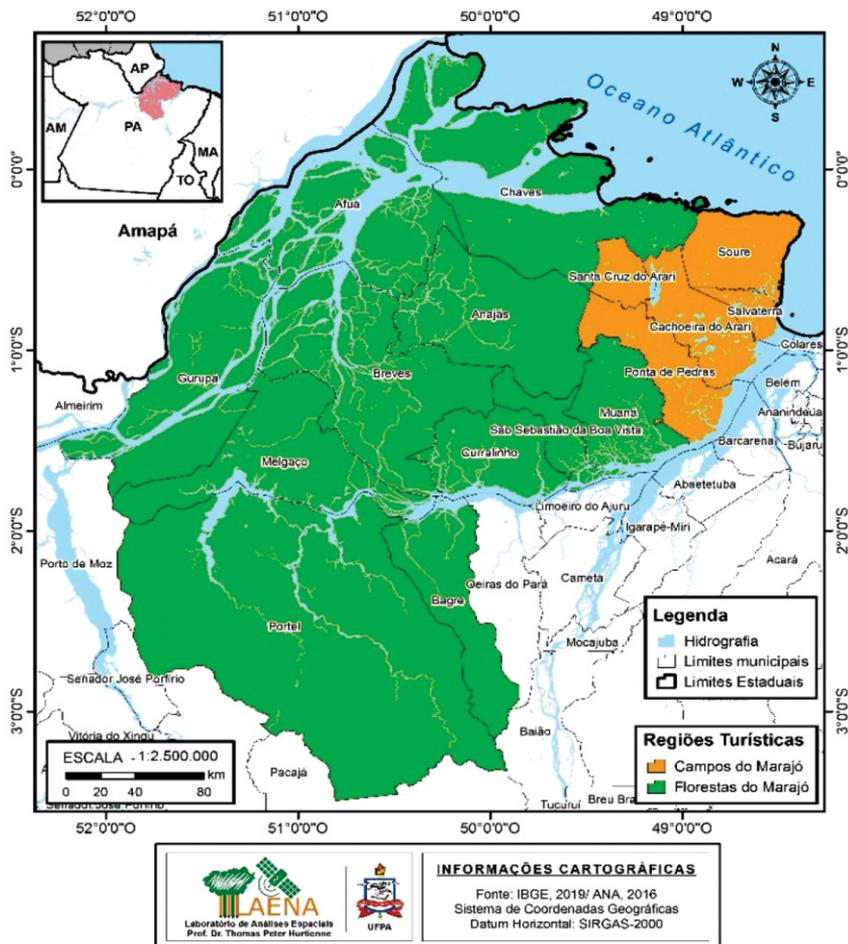
oriental e floresta tropical na parte ocidental indo até o sudoeste da ilha (LISBOA, 2012).

A Ilha do Marajó é formada por 12 municípios que, com outras ilhas, com destaque para as Ilhas de Caviana, Mexiana e Gurupá, formam o arquipélago marajoara, composto de 16 municípios (Figura 1). O Marajó é uma das regiões mais importantes de fornecimento de produtos extrativistas, frutíferos, pesqueiros, de carne bovina e bubalina para a capital do Estado.

O Marajó também é conhecido internacionalmente por sua cultura secular, revelada através de sua cerâmica de reconhecido valor arqueológico, que mostra um pouco da complexidade da sociedade marajoara que habitou a ilha antes de sua colonização pelos portugueses. As influências deixadas por essas sociedades, a relação com os europeus e africanos e com o ambiente da Ilha contribuíram para a construção de uma cultura local marcada por um profundo conhecimento sobre a natureza e por práticas culturais que dão certa particularidade ao Marajó, no contexto amazônico.

Não obstante toda sua diversidade natural e cultural, o Marajó representa, no Estado do Pará, uma grande região de exclusão social, apresentando conflitos pela concentração de terras, baixa tecnologia agropecuária, declínio do extrativismo do palmito e da madeira, escassez de emprego, altas taxas de analfabetismo, falta de apoio técnico e financeiro para prática de outras atividades econômicas, entre outros, que impedem a elevação da qualidade de vida do povo marajoara (PRONUNCIAMENTO, 1999), concentrando os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado, com mais de 180 mil habitantes vivendo em situação de extrema pobreza (IBGE, 2010).

Figura 1: Municípios do Arquipélago do Marajó - Pará



Fonte: Laboratório de Análises Espaciais Prof. Dr. Thomas Hurtienne (LAENA/NAEA/UFPa), 2020.

Dados sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do estado do Pará (Tabela 1) mostram que, dos dez municípios paraenses com os menores IDHM, 7 (sete) estão na região do Marajó, e, desses sete, 6 (seis) apresentam “Muito baixo desenvolvimento humano”, ou seja, os piores índices do Estado, significando baixos níveis de escolaridade, longevidade e renda (IPEA, 2010). São eles: Curralinho, Afuá, Anajás, Portel, Bagre, Chaves e Melgaço.

Tabela 1: Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do estado do Pará em 2010

| | | | | | | |
|------|------------------------------|---|-------|-------|-------|-------|
| 134º | Nova Esperança do Piriá (PA) | ● | 0.502 | 0.482 | 0.757 | 0.346 |
| 134º | Currálinho | ● | 0.502 | 0.508 | 0.769 | 0.323 |
| 136º | Afuá | ● | 0.489 | 0.485 | 0.774 | 0.311 |
| 136º | Ipixuna do Pará | ● | 0.489 | 0.508 | 0.757 | 0.304 |
| 138º | Anajás | ● | 0.484 | 0.506 | 0.774 | 0.290 |
| 139º | Portel | ● | 0.483 | 0.513 | 0.767 | 0.286 |
| 140º | Cachoeira do Piriá | ● | 0.473 | 0.449 | 0.779 | 0.303 |
| 141º | Bagre | ● | 0.471 | 0.481 | 0.777 | 0.280 |
| 142º | Chaves | ● | 0.453 | 0.516 | 0.769 | 0.234 |
| 143º | Melgaço | ● | 0.418 | 0.454 | 0.776 | 0.207 |

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil (IPEA, 2010).

| FAIXAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO | | |
|----------------------------------|-------------|---------------|
| ● | Muito Alto | 0,800 – 1,000 |
| ● | Alto | 0,700 – 0,799 |
| ● | Médio | 0,600 – 0,699 |
| ● | Baixo | 0,500 – 0,599 |
| ● | Muito baixo | 0,000 – 0,499 |

Em dados mais recentes da região, é possível constatar que a realidade socioeconômica é praticamente a mesma há décadas, com números alarmantes quando se trata da qualidade de vida do povo que lá vive: maior taxa de analfabetismo de 15 anos ou mais do Pará, com 21%; terceira maior taxa de Mortalidade Infantil do Pará, com 17%; e maior taxa de concentração de pobreza do Pará, com 57% (FAPESPA, 2015).

Nos rankings dos 10 municípios paraenses com os piores Índices de Vulnerabilidade Social (IVSs) (Tabela 2) estão Afuá, Bagre, Chaves e Melgaço, que fazem parte da região do Marajó.

Tabela 2: Municípios Paraenses com os 10 Piores IVSs nos Rankings Pará e Brasil nos anos 2000/2010

| 2000 | | | | 2010 | | | |
|--------------|----------------|-------------------|-------|--------------|--------------------|-------------------|-------|
| RANKING PARÁ | RANKING BRASIL | MUNICÍPIO | IVS | RANKING PARÁ | RANKING BRASIL | MUNICÍPIO | IVS |
| 143° | 5.557° | Viseu | 0,828 | 143° | 5.563° | Aveiro | 0,769 |
| 142° | 5.550° | Prainha | 0,818 | 142° | 5.555 ^a | Prainha | 0,744 |
| 141° | 5.544° | Aveiro | 0,809 | 141° | 5.553 ^a | Viseu | 0,740 |
| 140° | 5.542° | Bagre | 0,809 | 140° | 5.545 ^a | Afuá | 0,729 |
| 139° | 5.540° | Chaves | 0,806 | 139° | 5.536 ^a | Chaves | 0,717 |
| 138° | 5.534° | Quatipuru | 0,800 | 138° | 5.531 ^a | Vitória do Xingu | 0,706 |
| 137° | 5.516° | Trairão | 0,785 | 137° | 5.529 ^a | Melgaço | 0,699 |
| 136° | 5.515° | Garrafão do Norte | 0,782 | 136° | 5.520 ^a | Porto de Moz | 0,698 |
| 135° | 5.504° | Maracanã | 0,777 | 135° | 5.512 ^a | Garrafão do Norte | 0,694 |
| 134° | 5.501° | Tracuateua | 0,775 | 134° | 5.503 ^a | Quatipuru | 0,683 |

Fonte: IPEA, 2015. Elaboração: FAPESPA, 2015.

Essa realidade demanda políticas públicas e ações que partam do atendimento das necessidades do povo paraense que vive nessa região, pois, não obstante as inúmeras iniciativas governamentais, que traduzem as políticas federais e estaduais, a exemplo do Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó (BRASIL, 2007), que ficou mais no campo das intenções, até agora o que se observa é que tais ações foram incapazes de mudar a realidade do Marajó e promover seu real desenvolvimento, deixando a região à mercê de empreendimentos com lógicas externas, que não consideram suas características ambientais, nem as necessidades da população que lá vive.

Nesse sentido, faz-se necessário pensar outras lógicas, formas e atividades que possam contribuir para a promoção de um desenvolvimento sustentável do Marajó. Entre as atividades que se apresentam com grande potencialidade para contribuir para a conservação da natureza e desenvolvimento humano, está o turismo; mas não qualquer turismo, não o turismo elitista, objeto de inúmeras políticas públicas que refletem valores e interesses de uma minoria, em que os anseios e demandas das

populações autóctones são ignorados, sendo essas, muitas vezes, expulsas de seus próprios territórios em prol do desenvolvimento do turismo.

O turismo no Marajó iniciou-se, oficialmente, na década de 70, como parte da política de governo para incentivar o turismo no Estado, que refletia a política de desenvolvimento para a Amazônia, das décadas de 70 e 80. As ações para o seu incremento na Ilha iniciaram por Soure, à época apontada como cidade com “vocação natural” para o turismo (FIGUEIREDO, 1999).

Na verdade,   possível inferir que a escolha de Soure se deu em função de questões políticas, de interesse de uma pequena elite local e das transformações produzidas em seu território, desde o processo de colonização da ilha, que transformou a aldeia dos  ndios Maruanazes em um importante núcleo urbano, no período colonial, com instalação de “feitorias de pesca”, pesqueiro Real e de fazendas de gado.

Em 1881, com influência de uma elite burguesa de Belém, que possuía bens e propriedades em Soure, a cidade ganhou seu primeiro projeto urbanístico, sendo ampliada com sete ruas e cinco travessas, no formato de xadrez, com vistas a dar um aspecto moderno   cidade e oferecer conforto e tranquilidade   nova classe social, que surgia na ilha, os fazendeiros (CRUZ, 1999), proprietários de grandes latifúndios, que hoje compõem o espaço social e de poder local (FIGUEIREDO, 1999).

Enquanto polo de turismo do Estado, a promoção desta atividade abrangia, inicialmente, os municípios de Soure, Salvaterra e Ponta de Pedras, sendo os municípios prioritários para investimentos, apresentando potencialidades para os segmentos turísticos de sol e praia, rural, cultural e ecoturismo (PARATUR, 2009). Com a adequação dos polos turísticos  s novas regi es turísticas, a partir do Programa Nacional de Regionalizaç o do Turismo, o Polo Marajó passou a ser constituído dos 16 municípios que comp em a Região Marajó: Afu , Anajás, Bagre, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Currealinho, Gurup , Melgaço, Muan , Ponta de Pedras, Portel, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, São Sebast o da Boa Vista e Soure (PARATUR, 2009).

Os municípios de Soure e Salvaterra recebem os maiores fluxos e possuem a melhor estrutura receptiva. Outros municípios como Cachoeira do Arari, Ponta de Pedras e Afuá também recebem considerável fluxo de

turistas, mas esse quase sempre concentrado nos períodos de eventos locais, como a Festividade de São Sebastião, em Cachoeira do Arari, e o Festival do Camarão, em Afuá.

Cachoeira do Arari, embora não fazendo parte da primeira composição oficial do Polo Turístico Marajó, possui proeminência na Ilha e, por isso, tem sido objeto de algumas ações do governo do Estado, pois esta destaca-se no cenário Marajoara pela realização da Festividade de São Sebastião, maior evento religioso-cultural da Ilha, considerado patrimônio imaterial brasileiro, em 2013, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); pela presença do Museu do Marajó Padre Giovanni Gallo, importante centro de pesquisa, conservação e exposição da cultura marajoara (BOULHOSA, 2016) (Figuras 2 e 3); e por fazer parte da “Rota do Queijo”, programa que visa agregar valor aos produtos agrícolas locais e beneficiar pequenos produtores rurais das comunidades envolvidas, a fim de gerar negócios, emprego e renda (SETUR, 2017).

Entre os principais atrativos dessa área turística, destacam-se as paisagens naturais com seus campos alagados, praias, rios piscosos, rica fauna e flora, trilhas ecológicas e fazendas centenárias de criação de búfalos (Figuras 4 e 5) e uma cultura diversificada, expressa através das manifestações culturais, das festas religiosas, danças, culinária típica, da cerâmica etc. (Figuras 6 e 7).

Figura 2: Procissão dos mastros da Festividade de São Sebastião, pelas ruas da cidade de Cachoeira do Arari, no dia 20 de janeiro



Fonte: Marinete Boulhosa.

Figura 3: Exposição permanente de cerâmica marajoara no Museu do Marajó Padre Giovanni Gallo, em Cachoeira do Arari



Fonte: Marinete Boulhosa.

Figura 4: Campos naturais do Marajó, com criação de búfalos. Cachoeira do Arari/PA



Fonte: Marinete Boulhosa.

Figura 5: Furo do Miguelão, um dos passeios de barco realizados a partir do rio Paracauari, Soure/PA



Fonte: Marinete Boulhosa.

Figura 6: Mestre Diquinho e Grupo Tambores do Pacoval, tocando o carimbó, um dos mais conhecidos ritmos folclóricos paraenses. Soure/PA



Fonte: Marinete Boulhosa.

Figura 7: Cerâmica marajoara; com forte influência arqueológica, é um dos atrativos do município de Soure/PA



Fonte: Marinete Boulhosa.

Como reflexo das políticas de desenvolvimento do Estado, potencializadas pela criação dos Polos de Turismo do Estado e com o desenvolvimento do Plano Estratégico de Turismo do Estado do Pará (2012-2020), o Marajó, enquanto polo, passou a receber ações de infraestrutura como asfaltamento de rodovias (PA 154 – Salvaterra/Cachoeira do Arari), melhoria no sistema de transporte (reestruturação do Porto do Camará, em Salvaterra; inauguração de Terminal Hidroviário de Belém; aumento do número de balsas e inclusão de lanchas que fazem a travessia de Belém ao Marajó em menos de duas horas), melhoria no abastecimento de energia (conexão do arquipélago ao Sistema Interligado Nacional da Centrais Elétricas do Pará (CELPA), entre outras ações que envolvem a promoção do turismo no Estado, em níveis nacional e internacional.

Essas ações, por certo, têm trazido benefícios no que diz respeito à facilidade de acesso e à melhoria de estrutura na Ilha, o que contribuiu para uma pequena elevação na visitação turística no local (Tabela 3). Todavia, a partir da compreensão de que o desenvolvimento necessita estar para além dos fatores de ordem econômica e física – em função das inúmeras experiências negativas no Brasil, que se deram dentro dessa

lógica – e considerando que o turismo, para ser sustentável, deve ser capaz de contribuir para a elevação da qualidade de vida das populações autóctones, é imprescindível sua problematização teórico-metodológica e uma constante reformulação de suas práticas a partir das demandas das comunidades locais.

Tabela 3: Número de turistas por polo turístico paraense, 2016/2017

| POLOSTURÍSTICOS | NÚMERO DE TURISTAS | | | | |
|---------------------------|--------------------|-----------|------------------|-----------|-----------|
| | 2016 | | 2017 | | VAR.(%) |
| | TURISTAS | PART. (%) | TURISTAS | PART. (%) | 2016/2017 |
| Belém | 632.284 | 61,40 | 638.606 | 63,61 | 0,99 |
| Tapajós | 185.730 | 18,00 | 174.586 | 17,39 | -6,00 |
| Amazônia Atlântica | 72.384 | 7,00 | 68.404 | 6,81 | -5,49 |
| Marajó | 64.020 | 6,20 | 60.819 | 6,06 | -5,00 |
| Araguaia Tocantins | 53.436 | 5,20 | 48.093 | 4,79 | -10,00 |
| Xingu | 22.505 | 2,20 | 13.503 | 1,34 | -40,00 |
| Total | 1.030.359 | 100,00 | 1.004.011 | 100,00 | -2,56 |

Fonte: SETUR-PA/DIEESE-PA, 2018.

Elaboração: Fapespa/SETUR-PA, 2018.

Embora o turismo seja uma realidade há anos na ilha do Marajó, pesquisas sobre o turismo na região, em décadas diferentes, desenvolvidas por Cruz (1998), Figueiredo (1999), Tavares (2009), Campos (2010), Santana e Rosário (2010), Boulhosa, Cabral e Gomes (2017), Boulhosa (2019), entre outros, apontam a mesma realidade: o turismo no Marajó é concentrado temporal e geograficamente, além de ser pouco organizado; as ações públicas são insuficientes e pontuais; a estrutura turística é deficiente; há uma visível exclusão da cultura local como elemento diferenciador da ampliação do turismo; e os benefícios à população local são reduzidos.

Essa realidade, em grande parte, pode ser atribuída às próprias políticas públicas de turismo desenvolvidas desde a década de 70 na Ilha, pois o seu desenvolvimento está associado fortemente a essas políticas.

Como reflexo de uma ideologia liberal, já discutida aqui, as políticas de turismo no Estado sempre beneficiaram os empresários locais e as bandeiras partidárias, dando pouquíssima ou nenhuma oportunidade de participação da sociedade civil organizada que, como se sabe, é um

importante ator social capaz de transformar as demandas da população em prioridades ou “problemas”, nos termos de Capella (1996), desde que esteja organizada e articulada para defender os interesses das comunidades.

Nesse sentido, novas formas de desenvolvimento do turismo no Marajó são necessárias e possíveis e o Turismo de Base Comunitária (TBC) pode ser um caminho para a construção de novas realidades turísticas na grande Ilha.

O TBC, contrapondo-se ao turismo de massa, busca valorizar uma vinculação situada nos ambientes naturais e na cultura de cada lugar. Trata-se de outro modo de visita e hospitalidade, diferenciado em relação ao turismo massificado, ainda que, porventura, se dirija a um mesmo destino (BARTHOLO; SANZOLO; BURSZTYN, 2009).

No TBC, a ideia de comunidade transcende o sentido de “comunidades de baixa renda” ou “comunidades tradicionais” para o sentido de *comum*, de coletivo; uma comunidade que pensa, coletivamente, seu futuro (IRVING, 2009). Assim, esse turismo é resultante de iniciativas comunitárias locais, em um desenvolvimento endógeno do turismo.

Bartholo (2009), ao tratar do sentido da proximidade no turismo de base comunitária, aponta que a “mobilização das comunidades possibilita a resistência e o questionamento dos rumos do desenvolvimento turístico no território”. A luta das comunidades pelo direito à existência forma a base para o fortalecimento do sentido de comunidade, e o turismo de base comunitária é um meio para dar visibilidade a essas lutas e resistências.

Na atualidade, observam-se movimentos de resistência e ressignificação por parte das comunidades e a valorização do local/regional ganha espaço, configurando-se mesmo como resposta aos modelos excludentes e perversos que não deram a essas comunidades o espaço devido.

Para Maldonado (2009, p. 31), o turismo de base comunitária é, antes de tudo,

[...] uma expressão do mundo contemporâneo, onde as pessoas não se contentam mais em comprar, em vender. Vive-se um período em que produzir simulacros de relações, da espetacularização da natureza e da cultura com intuito de mercantilização começa a ser questionado. O que o ser humano tem de mais rico é a sua possibilidade de relação direta com o outro e com o diverso.

Sampaio, Henríquez e Mansur (2011) salientam que o turismo de base comunitária não é um segmento do turismo ou mera política de geração de trabalho e renda, mas uma estratégia de sobrevivência, de comunicação social, de conservação de modos de vida e da biodiversidade, uma organização associativa que se vale do consumo solidário de bens e serviços.

Por todo o Brasil, e no Pará não é diferente, observa-se uma tendência que vem permeando o desenvolvimento do turismo, que é o das iniciativas locais de turismo, denominadas Turismo de Base Comunitária. O TBC vem se consolidando no país como um modo de organização do turismo na escala local; antes marginalizadas, hoje começam a se articular e essas iniciativas conseguiram influenciar a formulação de políticas públicas para o fortalecimento da atividade (BRASIL, 2010; BURSZTYN; BARTHOLO, 2012).

Diante de tantas críticas às políticas hegemônicas emerge o turismo de base comunitária. Uma resposta que pode apontar caminhos profícuos para uma nova proposta de política de fomento turístico (BURSZTYN; BARTHOLO, 2012, p.17).

A lógica do TBC está baseada no paradigma do desenvolvimento endógeno que, de acordo com Barquero (2001), é considerada a mudança mais importante ocorrida na teoria do desenvolvimento econômico nos últimos vinte anos. Esse paradigma surge quando as abordagens clássicas de desenvolvimento econômico não conseguiram mais dar conta da complexidade das novas formas de organização e regulação da produção.

Essa nova forma de fazer turismo necessita, porém, ser resultado de uma governança policêntrica, com múltiplos centros de tomada de decisão e diversos operadores com autonomia, pois esse tipo de governança já demonstrou ser mais capaz de adaptar-se às mudanças do ambiente, superando os resultados dos sistemas mais centralizados, em termos de eficiência e eficácia (CARLISLE; GRUBY, 2017). Tal modelo demanda a participação das comunidades locais, muitas vezes excluídas dos processos decisórios. E a forma como o TBC é gerenciado, a partir das iniciativas locais, é um campo fértil para esse tipo de governança, pois ele estimula a elevação do capital humano, da organização social, da economia solidária e de práticas sustentáveis de desenvolvimento, num processo contínuo de negociação entre os envolvidos.

Em 2008, o Ministério do Turismo, através de edital, lançou uma Chamada Pública de Seleção de Projetos de Turismo de Base Comunitária e recebeu mais de 500 projetos, dos quais 50 foram selecionados e 42 convênios efetivados para receber apoios financeiros no valor de, aproximadamente, R\$ 7 milhões entre os anos de 2008 e 2009 (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2010). Com isso, a multiplicidade de experiências de TBC, de Norte a Sul do Brasil, revelou que essa forma de fazer o turismo, que é bem mais que um segmento da atividade, já é uma realidade no país, necessitando de uma atenção maior das políticas públicas nacionais, para se construir no país um ambiente favorável ao desenvolvimento desse tipo de turismo.

No Marajó, no âmbito do referido edital do Ministério do Turismo, a Associação das Mulheres do Pesqueiro (ASMUPESQ), da Vila do Pesqueiro, região litorânea da cidade de Soure, que faz parte da Reserva Extrativista Marinha de Soure, teve seu projeto de TBC, sob o título “VEM – Viagem Encontrando Marajó”, aprovado para financiamento. Assim, a ASMUPESQ, em função do já existente fluxo de turistas à praia do Pesqueiro, que se destaca como a mais famosa do Marajó, e da busca por outras oportunidades de trabalho, viu no turismo uma possibilidade de incremento para sua economia. Com a colaboração do edital, a Associação de Mulheres passou a elaborar e comercializar roteiros turísticos.

Posteriormente, em função de incompatibilidades entre membros da Associação, a atividade turística, organizada por esta, praticamente paralisou⁴⁴. Porém, alguns membros da comunidade, que haviam participado de capacitações financiadas pelo projeto aprovado no edital, reuniram-se em famílias, e voltaram a desenvolver o turismo, sob os princípios do TBC, com auxílio e orientação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), através de sua base no local.

Atualmente, nas comunidades do Pesqueiro e na do Céu, também no litoral de Soure, a experiência de TBC desenvolve-se através da realização de serviços de hospedagem, de alimentação com culinária local, vivência no dia a dia de uma comunidade marajoara, em contato com a pesca artesanal, catação de caranguejo-uçá (*Ucidescordatus*) e turu (*Teredo sp.*), passeios de barcos pelos rios e furos, passeio em carroças puxadas por búfalos pela praia, extrativismo da andiroba (*Carapaguianensis*), artesanato feito de palha, cipós, argila, danças típicas como carimbó e lundu, entre muitos outros atrativos (Figuras 8 e 9).

⁴⁴ Essas informações foram colhidas em visita às Comunidades do Pesqueiro e Céu, em entrevistas informais com pessoas que desenvolvem o Turismo de Base Comunitária nessas comunidades.

Figura 8: Turistas em passeio de barco por rios e igarapés, com condutor de turismo local. Comunidade do Pesqueiro, Soure/PA



Fonte: Marinete Boulhosa.

Figura 9: “Casa do Pescador”, hospedagem comunitária administrada por morador da Comunidade do Pesqueiro, Soure/PA



Fonte: Marinete Boulhosa

Os serviços oferecidos nessas comunidades são acessados através de agências do receptivo turístico local, indicação dos meios de hospedagens da cidade, ou ainda diretamente com os comunitários que participam da atividade. Na atualidade, a divulgação pela internet e de pessoas que usaram os serviços turísticos das comunidades, têm contribuído para aumentar a visibilidade dessa experiência de TBC.

Na comunidade do Pesqueiro, ocorre uma reorganização para que o TBC seja formalizado via associação. Na comunidade do Céu, a associação comunitária local é quem gerencia a atividade, com partilha de responsabilidade e benefícios aos envolvidos. Mas, em ambas, o planejamento, a criação de roteiros, os serviços de alimentação e hospedagem, a condução e orientação de visitantes e turistas são resultados da participação direta dos comunitários, sob a orientação e o acompanhamento do ICMBio.

No Roteiro do turu e caranguejo oferecido em Pesqueiro, por exemplo, um condutor/morador local, capacitado pelo ICMBio, leva o visitante ao manguezal, presta informações sobre esse ecossistema, e também explica as técnicas e locais de captura do caranguejo e retirada do turu, que é um molusco muito apreciado na culinária local por suas propriedades afrodisíacas e que também faz parte da subsistência e geração de renda. Esse roteiro foi elaborado para que o turista possa conhecer as práticas culturais locais e a relação da comunidade com o ecossistema manguezal (Figuras 10 e 11).

Essas experiências exitosas configuram-se como embrionárias do turismo de base comunitária na Ilha do Marajó. Se, por um lado, representam a busca por novas oportunidades de construção futura; por outro, revelam a capacidade e a criatividade das comunidades locais em dar respostas às suas próprias demandas a partir do uso sustentável de seus recursos naturais e culturais, através do turismo.

Tais comunidades há anos vêm testemunhando o desenvolvimento do turismo no Marajó, através de políticas públicas ou de empreendimentos locais (construção de hotéis, pousadas, parcerias com operadoras e agências de turismo nacionais e internacionais etc.), mas não são incluídas em tal desenvolvimento. Assim, elas mesmas, através da elevação de seu capital social, estão promovendo o desenvolvimento endógeno do turismo, por meio do protagonismo e iniciativas locais.

Nesse contexto, observa-se que, para que o turismo contribua para o desenvolvimento endógeno do Marajó, é imprescindível a reavaliação da *praxis* atual da atividade na Ilha e das políticas públicas para o setor, desenvolvidas na região, para que, ao promover o turismo, considerem as necessidades, particularidades, potencialidades e capacidades das populações locais de protagonizarem seu próprio desenvolvimento, e que as ações sejam resultados de um número maior de agentes envolvidos nos processos decisórios, através de uma gestão policêntrica, mais justa e democrática.

Figura 10: Roteiro do turu e caranguejo. Comunidade do Pesqueiro, Soure/PA



Fonte: Marinete Boulhosa.

Figura 11: Retirada do turuque é preparado para a degustação no final do roteiro. Soure/PA



Fonte: Marinete Boulhosa.

Refletir sobre o turismo numa perspectiva de desenvolvimento endógeno e de uma gestão policêntrica, a qual dará suporte ao Turismo de Base Comunitária, pode contribuir para a elevação do capital social das populações autóctones e para a construção de políticas públicas harmonizadas com as necessidades e demandas locais de desenvolvimento, não apenas do turismo, mas, principalmente, da gente marajoara.

5. CONCLUSÃO

O processo de globalização tem expandido a ação da ideologia neoliberal, sendo esta um fator para a ampliação das desigualdades socioeconômicas. Como reflexos dessa ideologia, as políticas públicas, que deveriam beneficiar a todos de igual forma, acabam por promover maiores disparidades entre ricos e pobres, com a exclusão desses últimos dos benefícios oriundos do desenvolvimento.

Representando uma resistência a esse modelo de desenvolvimento desigual, as comunidades humanas passaram a se organizar e a buscar novas formas de desenvolvimento que correspondam aos seus próprios anseios e baseadas no local.

Nesse sentido, o paradigma do desenvolvimento endógeno passa a dar base a novas formas de fazer o turismo, como o Turismo de Base Comunitária, na medida em que ele mobiliza os próprios recursos ou forças socioeconômicas, institucionais e culturais locais, protagoniza os agentes locais, focado nas necessidades próprias das comunidades.

Todavia, pensar o turismo como possibilidade de desenvolvimento endógeno para a Ilha do Marajó passa, necessariamente, pela formulação ou reformulação de políticas públicas inclusivas e democráticas, pela ampliação dos agentes envolvidos nos processos decisórios, através de uma governança policêntrica, pela utilização equilibrada dos recursos naturais e culturais, pelo respeito às relações entre sociedade e natureza no contexto amazônico, pela valorização do etnoconhecimento das populações autóctones, e reconhecimento da fragilidade de populações tradicionais frente ao grande capital, pelo uso de tecnologias sustentáveis e pela implantação de mecanismos que oportunizem o protagonismo local.

Os caminhos e formas para a promoção de um novo turismo são inúmeros, mas ele só acontecerá se, realmente, corresponder à ideia de um desenvolvimento endógeno, no qual o ser humano marajoara também se desenvolva.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, F. F. *et al.* Turismo em Foco: globalização e políticas públicas. In: AZEVEDO, F. F. *et al.* (org.). *Turismo em Foco*. Belém: NAEA, 2013. p. 11-27.
- BALASTRERI, A. Turismo e territorialidades plurais – lógicas excludentes ou solidariedade organizacional. In: LEMOS, A. I. G. de; ARROYO, M.; SILVEIRA, M. L. (org.). *América Latina: cidade, campo e turismo*. São Paulo: CLACSO, 2006.
- BARQUERO, A. V. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística; UFRGS Editora, 2001.
- BARROSO, A. E. V. *Marajó: Estudo etnográfico, geológico e histórico sobre a grandiosa ilha da foz do Amazonas*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Americana. 1954.
- BARTHOLO, R. Sobre o sentido da proximidade: implicações para um turismo situado de base comunitária. In: BARTHOLO, R.; SAN SOLO, D. G.; BURSZTYN, I. (org.). *Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.
- BOULHOSA, M. S.; CABRAL, N. W. S.; GOMES, E. L.S. Turismo no Marajó (PA): identidade e diversidade como potencialidades para um turismo sustentável. In: CABRAL, N.; LIMA, A.; GOMES, A. (org.). *Turismo e desenvolvimento local: experiências, análises e perspectivas na Amazônia*. Belém: IFPA, 2017.
- BOULHOSA, M. S. *Entre a sela e o santo*. Belém: IFPA, 2016.
- BOULHOSA, M. S. Turismo, desenvolvimento e sustentabilidade na Ilha do Marajó. *Paper do NAEA*, Belém, v. 28, n. 3 (454), p. 1419-1433, 2019.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Dinâmica e Diversidade do Turismo de Base Comunitária: desafio para a formulação de política pública*. Brasília, 2010.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira*. Brasília: MMA, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Projeto Desenvolvimento Sustentável e Gestão Estratégica dos Territórios Rurais no Estado do Pará. *Relatório Analítico do Território do Marajó*. Belém, 2012.

BURSZTYN, I. A influência do ideário neoliberal na formulação de políticas públicas de turismo no Brasil. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 3, n. 4, p. 7-12, 2003.

BURSZTYN, I.; BARTHOLO R. O processo de comercialização do turismo de base comunitária no Brasil: desafios, potencialidades e perspectivas. *Sustentabilidade em Debate*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 97-116, jan/jun. 2012.

CAMPOS, I. *Ecoturismo na Ilha do Marajó*. V Encontro da Associação Nacional de Pós- Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPS). Florianópolis, 2010.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 41, 1996.

CARLISLE, K.; GRUBY, R. L. Polycentric Systems of governance: A Theoretical model for the Commons. *Policy Studies Journal*, v. 47, n. 4, aug. 2017.

CAVALCANTI, Keila Brandão. Estado e política de turismo: o caso da via costeira da cidade de Natal. Dissertação (Mestrado Economia), Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, Natal, 1993. p. 193.

CONDÉ, E. S. Rota da Diversidade: Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento. *Ponto de Vista: Perspectivas sobre o Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, n. 6, jun. 2009. Disponível em: neic.iesp.uerj.br/pontodevista/pdf/Ponto_de_Vista_01jun2009.pdf

CORIOLOANO, L. N. M. T. *et al.* (org.). *Arranjos produtivos locais do turismo comunitário: atores e cenários em mudanças*. Fortaleza: EdUECE, 2009.

CRUZ, M. *Soure, pérola do arquipélago do Marajó*. Belém: MM Lima, 1999.

CRUZ, S. H. V. *Os impactos do turismo na Ilha de Marajó (PA): aspectos ambientais da praia do pesqueiro* Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Ciências da Comunicação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

DUDA, J. I. M.; ARAUJO, L. M. Polos de turismo no nordeste do Brasil: crescimento, desenvolvimento e escassez de conhecimento. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 14, n. 3, p. 204-218, 2014.

FAPESPA. *Relatório sobre a Vulnerabilidade Social no Estado do Pará*. Belém, 2015.

- FAPESPA. *Boletim do turismo do estado do Pará 2018*. Belém, 2018.
- FAZITO, M. Modernização turística: o papel do turismo nos discursos dominantes de desenvolvimento. In: FIGUEIREDO *et al.* (Org.) *Perspectivas contemporâneas de análise em turismo*. Belém: NAEA, 2015.
- FERNANDES, A. J. As transformações socioespaciais do litoral do Rio Grande do Norte – Brasil: o turismo e a ausência de sustentabilidade. In: AZEVEDO *et al.* (org.). *Turismo em Foco*. Belém: NAEA, 2013.
- FIGUEIREDO, S. L. *Ecoturismo, festas e rituais na Amazônia*. Belém: UFPA/ NAEA, 1999.
- FIGUEIREDO, S. L.; NÓBREGA, W. Turismo e desenvolvimento regional: conceitos e políticas em um caso brasileiro. In Figueiredo, S. L.; Azevedo, F. F.; Nóbrega, W. (org.). *Perspectivas contemporâneas de análise em turismo*. Belém: NAEA/UFPA, 2015.
- HABERMAS, J. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil: Ranking do Pará*. Brasília, 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros*. Brasília: IPEA, 2015.
- IRVING, M. A. Reinventando a reflexão sobre turismo de base comunitária: inovar é possível? In: BARTHOLO, R.; SANSOLO, D. G.; BURSZTYN, I. (org.). *Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.
- LISBOA, P. L. B. *A Terra dos Aruã: uma história ecológica do arquipélago do Marajó*. Museu Paraense Emílio Goeldi. Belém, 2012.
- MALDONADO, C. O Turismo Rural Comunitário na América Latina: gênese, características e políticas. In: BARTHOLO, R.; SANSOLO, D. G.; BURSZTYN, I. (org.). *Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.
- MARCHIORO, L. W.; GUBERT, D.; GUBERT, V. A teoria dos polos de crescimento e desenvolvimento de Perroux e implantação na Zona Franca de Manaus na Região Norte do Brasil. *Revista de Estudos Sociais*, v. 16, n. 31, 2014.

NÓBREGA, W. R. M. Turismo, desenvolvimento e políticas públicas: limites e avanços no Estado do Pará. In: AZEVEDO *et al.* (org.). *Turismo em Foco*. Belém: NAEA, 2013.

PARÁ. *Resolução nº 001/2009*. Dispõe sobre a adequação dos polos turísticos às novas regiões turísticas estabelecidas no Decreto Estadual de nº 1.066, de 19.06.2008. Belém: PARATUR, 2009.

PARÁ. *Resumo Executivo do Pólo Marajó-PA*. Ministério do Turismo. Companhia Paraense de Turismo. Belém: PARATUR, 2009.

PARÁ. *VER-O-PARÁ - Plano Estratégico de Turismo - Relatório Executivo* SETUR, Belém, 2012.

POLANYI, K. *A Grande Transformação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Compus, 2000.

PRONUNCIAMENTO da Igreja Católica. O povo marajoara na ótica da igreja católica. Belém, 1999.

RUA, M. das G. *Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos*. Washington, Indes: BID, 1997, mimeo.

SANTANA, E. J. M.; ROSÁRIO, B. A. Políticas de Turismo e Desenvolvimento Socioespacial nos Municípios de Soure e Salvaterra, Ilha do Marajó-Pará. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 5., 2010, Florianópolis.

SAMPAIO, C.; HENRÍQUEZ, C.; MANSUR, C. *Turismo comunitário, solidário e sustentável: da crítica às ideias e das ideias à prática*. Blumenau: Edifurb, 2011.

TAVARES, M. G. C. Turismo e Desenvolvimento na Amazônia Brasileira: O caso do arquipélago do Marajó. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 12., 2009, Montevideo, Uruguai. *Anais [...]*. Montevideo, 2009.

TEIXEIRA, J. F. *O arquipélago do Marajó*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1953.

UNWTO. *Destaques do turismo*. World Tourism Organization, Edição 2016.

LA DINÁMICA DE LA FRAGMENTACIÓN FORESTAL EN LA AMAZONIA BRASILEÑA

Pedro Trejo
Claudia Azevedo-Ramos
Claudio Fabian Szlafsztain⁴⁵

Resumen: La fragmentación forestal en la Amazonia del Brasil y su mitigación ganan relevancia en un contexto de disminución de la deforestación en la última década. La fragmentación forestal fue analizada por medio del modelo *Fuerza, Presión, Estado, Impacto y Respuesta*, usado para estudiar dinámicas territoriales. Cada uno de estos factores han sido caracterizados. La *Fuerza* son políticas públicas y dinámicas de mercado nacionales e internacionales que generan *Presiones* relacionadas, entre otras cosas, con la apertura de carreteras para actividades agropecuarias, alterando el *Estado* de la cobertura vegetal. Los cambios en la estructura y procesos ecológicos, especialmente en el borde de los fragmentos, crean *Impactos* en los Servicios Ecosistémicos ofrecidos. Las *Respuestas* han sido implementadas para combatir la deforestación y presentan resultados insatisfactorios para la fragmentación, consecuentemente se propone el uso de la Reserva Legal (RL) para apoyar la disminución de la fragmentación forestal en la región. Así, las instituciones con competencia en la regularización ambiental poseen un papel importante en el arreglo de la localización de la RL teniendo bajo esta perspectiva una disminución en la fragmentación en la Amazonia.

Palabras claves: Dinámica de paisaje. DPSIR. Políticas públicas. Reserva Legal.

⁴⁵ El presente trabajo fue realizado con el apoyo parcial de la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 – para el primer autor.

Abstract: The forest fragmentation of the Amazon and its mitigation gain relevance with the reduction of deforestation in the last decade. The fragmentation was analyzed through the framework *Driver, Pressure, State, Impact* and *Response*, used to study territorial dynamics. Each of these factors has been characterized. The *Driver* are public policies and international market dynamics that generate *Pressures* related, among other things, to road opening for cattle and crops establishment, altering the *State* of the vegetation cover. Changes in ecological structure and processes, especially at the forests edge, create *Impacts* on Ecosystems Services. The *Responses* in order to combat deforestation present unsatisfactory results for fragmentation, consequently the use of the Legal Reserve (RL) is proposed to support the reduction of forest fragmentation in the region. Thus, the institutions with competence in environmental regularization have an important role in the arrangement of the location of the RL, having under this perspective a decrease in the fragmentation of the Amazon.

Keywords: Landscape dynamic. DPSIR. Public policies. Legal Reserve.

1. INTRODUCCIÓN

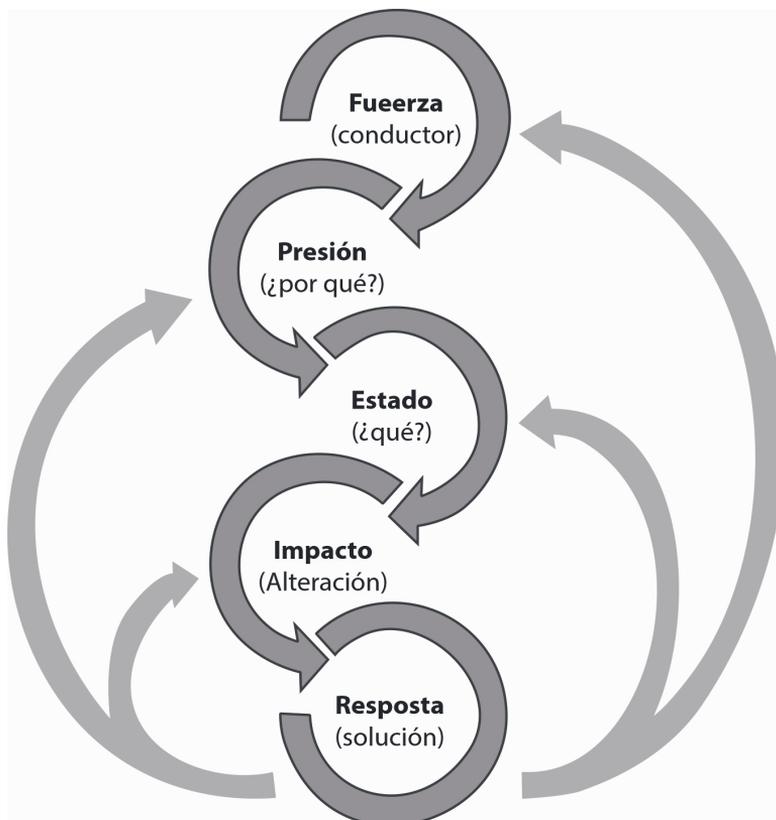
Con la disminución de la deforestación en la Amazonia brasileña (MOUTINHO; GUERRA; AZEVEDO-RAMOS, 2016), la atención está dirigida hacia la mitigación de sus consecuencias. Una de ellas es la fragmentación del bosque (ARIMA *et al.*, 2015), afectando la biodiversidad y las interacciones entre especies y funciones ecosistémicas (FAHRIG, 2003; HADDAD *et al.*, 2015; LAURANCE *et al.*, 2018). Actualmente el fragmento forestal más grande sólo cubre el 45% de la Panamazonia (TAUBERT *et al.*, 2018). Por su relevancia, al inicio de la década de 1990, Saunders, Hobbs y Margules (1991) defendieron la necesidad de diseñar redes de conservación en áreas de bosque fragmentados.

La fragmentación es el proceso por el cual el hábitat original es subdividido progresivamente en fragmentos menores y aislados (BATISTELLA; ROBESON; MORAN, 2003), circundados por una matriz de vegetación diferente (PREVEDELLO; VIEIRA, 2010). Así, no solo hay pérdida de hábitats (FAHRIG, 2003), sino también creación de nuevos paisajes.

Los gestores responsables por las acciones de conservación trabajan, en la mayoría de los casos, con remanentes de vegetación nativa por no tener oportunidad de diseñar estrategias previas a la fragmentación (SAUNDERS; HOBBS; MARGULES, 1991). En general, los responsables de las alteraciones del paisaje tropical (agricultores, ganaderos, mineros, madereros, entre otros) no consideran la reducción de la fragmentación forestal dentro de la planificación de sus actividades. Por lo tanto, los procesos de planificación y gestión para revertir esta situación ocurren después de la fragmentación, restando el desafío del mantenimiento de la cobertura vegetal y la conexión de los fragmentos forestales. Este puede ser el caso del instrumento de la Reserva Legal (RL) en áreas privadas, la cual está regulada en la Ley Federal n° 12.651/2012, mejor conocido como Código Forestal, y que puede ser punto de encuentro entre los gestores ambientales y los responsables por la fragmentación. De esta manera, los actores involucrados necesitan entender la fragmentación como un proceso y apoyarse en herramientas que subsidien la toma de decisiones en el sentido de minimizar sus impactos.

Un punto de partida es entender la fragmentación forestal en la Amazonia brasileña dentro del análisis de la dinámica de paisaje. La dinámica de paisaje considera alteraciones físicas (forma, extensión, distribuciones y patrones) en las unidades de paisaje y sus interacciones (CHRISTENSEN; BRANDT; SVENNINGSEN, 2017). Una herramienta utilizada en el análisis de patrones y procesos de alteración de los paisajes para apoyar la toma de decisiones es el modelo *Fuerza, Presión, Estado, Impacto y Respuesta* (FPEIR) (Figura 1), conocido por sus siglas en inglés como DPSIR. Este modelo aborda problemas ambientales en una relación de causalidad (CARVALHO; BARCELLOS, 2010). Así, permite investigaciones relevantes en términos de políticas ambientales, pues apoyar la explicación y la comunicación de resultados de manera accesible y significativa para los tomadores de decisión (TSCHERNING *et al.*, 2012).]

Figura 1: Representación esquemática de la relación de causalidad del modelo Fuerza, Presión, Estado, Impacto y Respuesta (FPEIR)



Fuente: elaborado por los autores.

De acuerdo con Maximet *al.* (2009), se entiende por *Fuerza* al factor que motiva las actividades humanas, transformándose en una *Presión* que genera cambios en el *Estado* (definido por el ambiente donde las presiones ocurren) y, en consecuencia, provocando un *Impacto*. Este último afecta de manera positiva o negativa el bienestar del ser humano. Para eliminar, reducir o revertir *Impactos* negativos se necesita de *Respuestas*, las que pueden ser estructurales (por ejemplo, obras de ingeniería) o no estructurales (por ejemplo, políticas públicas), dirigidas a cualquier elemento del modelo FPEIR.

En este sentido, este estudio analiza la fragmentación forestal en la Amazonia brasileña por medio de la identificación y caracterización de los elementos del modelo PFEIR. También, analiza el potencial de la Reserva Legal como una respuesta para la mitigación de la fragmentación.

2. FUERZAS EN LA DINÁMICA DE LA FRAGMENTACIÓN EN LA AMAZONIA

El análisis de las fuerzas que motivan la fragmentación difícilmente se diferencia de aquellas asociadas a la deforestación. La fragmentación siempre es precedida por la pérdida de hábitat (DIDHAM; KAPOS; EWERS, 2012), en este caso la deforestación. Así, si la dirección de la deforestación en la Amazonia responde en gran parte a la expansión de las actividades económicas, en especial la agropecuaria (RICHARDS; WALKER; ARIMA, 2014; MOUTINHO, 2017; MOUTINHO; GUERRA, 2017), esos mismos elementos son los que dictarán la dirección de la fragmentación.

Los procesos históricos de ocupación de la Amazonia responden a estímulos internos y externos (WALKER; MORAN; ANSELIN, 2000). Los procesos de ocupación económica y demográficas de la frontera amazónica en las décadas de 1970 y 1980 fueron tan dependientes de impulsos económicos de las regiones Centro-Sur de Brasil, como de políticas públicas e instrumentos fiscales para emprendimientos agropecuarios y madereros (KENGEN, 2001; MARGULIS, 2003; CASTRO, 2005). A partir de la década de 1990, el aumento de la demanda de *commodities*, especialmente la soya y la carne, tanto en consumo interno como externo, tuvo un fuerte peso en el aumento de la deforestación (FEARNSIDE; FIGUEIREDO; BONJOUR, 2013; KARSTENSEN *et al.*, 2013; NEPSTAD *et al.*, 2014). Entre 2000 y 2004, se estableció lo que Nepstad *et al.* (2014) denominan “expansión agroindustrial”, debido al aumento de la producción de soya y carne con sus altas ganancias y al anuncio de grandes proyectos de infraestructura (por ejemplo, pavimentación de carreteras y construcción de hidroeléctricas). Caídas en los precios de los *commodities* entre 2005 y 2009 disminuyeron temporalmente la producción de soya y carne. Las fuerzas de la deforestación se concentran en las dinámicas de mercados internacionales a partir de 2010, pero también son influenciadas por factores internos – impunidad en crímenes ambientales, retrocesos

en políticas socioambientales e instalación de grandes proyectos de infraestructura (MOUTINHO, 2017). Así, las causas de la deforestación en la Amazonia han mudado y se han tornado más complejas a lo largo del tiempo.

El aumento demográfico experimentado en la Región y su relación con la ocupación de la tierra también contribuyó a la fragmentación de los bosques y al surgimiento de numerosos problemas de regulación de la tenencia de la tierra y ambiental, consecuencia de los movimientos migratorios para la Amazonia estimulados por políticas de colonización gubernamentales y la necesidad de aliviar presiones sociales en otras regiones de Brasil (SOARES-FILHO *et al.*, 2005).

3. PRESIONES QUE GENERAN LA FRAGMENTACIÓN EN LA REGIÓN AMAZÓNICA

Las políticas de ocupación en la Amazonia trajeron la duplicación de la red de carreteras, estimulando grandes inversiones y migraciones en las décadas de 1980 y 1990. Por otro lado, las áreas de propiedad privada se duplicaron, convirtiendo 12% del territorio para uso agropecuario por pequeños agentes en proyectos de colonización (o sin planificación estatal) y por otros con mayores capitales, creando dinámicas de “Frontera Especulativa” y “Frontera Consolidada” (MARGULIS, 2003; WALKER; MORAN; ANSELIN, 2000).

La frontera es el área límite en la cual los servicios de infraestructura y el desarrollo de mercado proveen ventajas en la expansión económica y la ocupación de nuevas áreas (RODRIGUES; SILVA; AZEVEDO JUNIOR, 2018). De acuerdo con Margulis (2003), la “Frontera Especulativa” se caracteriza por áreas distantes de los centros urbanos y carentes de servicios, con bajos precios de mercado de la tierra, y donde el gobierno tiene escaso control sobre los recursos naturales. Sin embargo, las actividades productivas son promovidas por incentivos gubernamentales y orientadas a la obtención de algún derecho sobre la tierra y la maximización de ganancias el momento de la “consolidación”. La conformación de la “Frontera Especulativa” sigue un procedimiento patrón: aprovechamiento económico de la madera, deforestación/quema forestal, establecimiento de pastos acompañado de actividades

de agricultura de subsistencia, obtención de la titularidad/ocupación legal y venta de la tierra. Por lo tanto, se configura en una estrategia especulativa, acompañada de actividades económicas que generan una conversión de bosques a otros tipos de uso de la tierra.

Los actores con mayores capitales adquieren las tierras de los pequeños agentes en áreas más próximas a los mercados, aumentando la superficie de producción. De esta manera, las “Fronteras Consolidadas” ya poseen actividades agropecuarias rentables y servicios que facilitan la introducción de mejorías (por ejemplo, técnicas) en los procesos productivos. Aunque, los incentivos fiscales y subsidios no son determinantes, la deforestación aumenta como respuesta a la expansión de las actividades, generalmente capitalizado por el aprovechamiento maderero ilegal (MARGULIS, 2003).

La disponibilidad de recursos financieros limita la modificación del paisaje (WALKER; MORAN; ANSELIN, 2000). La carencia y lejanía de los servicios también funcionan como desestímulo a la ocupación de tierras (como es el caso de los asentamientos rurales), posteriormente abandonadas, transferidas o ilegalmente vendidas. El resultado de estas dinámicas que modificaron el paisaje es la fragmentación forestal, como la identificada en la región oriental del Estado de Pará (HOLDSWORTH; UHL, 1997).

4. ESTADO DE LA FRAGMENTACIÓN DEL BOSQUE AMAZÓNICO

La Amazonia brasileña tiene un área de 5.239.647 km², lo que representa el 61,5% del área de Brasil y 61,9% de la Panamazonia (RAISG, 2019). En total, la Amazonia brasileña perdió 780.000 km² de vegetación nativa (MOUTINHO, 2017). Según el PROJECT MAPBIOMAS (2019), la cobertura forestal disminuyó 407.846 km² y el área asociada a actividades agropecuarias aumentó 396.233 km² entre 1985 y 2017.

Aun cuando los indicadores no sean los mismos a lo largo del tiempo, existen evidencias que la fragmentación en la Amazonia brasileña aumenta en área e intensidad. La tasa de la fragmentación entre 1978 y 1988 fue aproximadamente de 38.000 km²/ha, 150% mayor que la tasa de deforestación en el mismo período (SKOLE; TUCKER, 1993). El número de fragmentos forestales se duplicó en el período 2001-2010 (NUMATA;

COCHRANE, 2012). Los fragmentos forestales y sus bordes (sin considerar el área de la matriz) ocuparon 1.241.730 km² (28,1% del bosque amazónico) en 2014 (VEDOVATO *et al.*, 2016).

La fragmentación ocurre en mayor proporción en la región conocida como “Arco de Deforestación” (*Arco do Desmatamento*, en portugués) en el sur y este de la Amazonia brasileña y también en las áreas próximas a las carreteras en toda la región (ARIMA *et al.*, 2015; VEDOVATO *et al.*, 2016). El nivel de protección ambiental tiene una relación directa con el nivel de pérdida y fragmentación del bosque. Áreas Protegidas (incluidas Tierras Indígenas) presentan los menores valores de fragmentación en la región, en comparación con otras de diferentes tipos de uso y ocupación (CABRAL *et al.*, 2018). Sin embargo, áreas forestales públicas todavía no destinadas han sido las más susceptibles a nuevas deforestaciones (AZEVEDO-RAMOS; MOUTINHO, 2018) y presentan alta superposición con otras categorías de uso de tierra (REYDON *et al.*, 2019).

La configuración del paisaje por la fragmentación responde a los patrones de colonización de la tierra. Arima *et al.* (2015) describen que pequeñas áreas colonizadas a partir de carreteras generan fragmentación en forma de “espina de pez” y aquellas ocupadas por agentes capitalizados, en forma rectangular. Después de que las áreas se quedan sin madera para aprovechar económicamente, la búsqueda de madera en tierras no reclamadas lleva a una fragmentación “dendrítica”. Las actividades económicas asociadas a centros urbanos inducen a una fragmentación “radial”. Por su parte, la fragmentación “mixta o tallo de rosa”, donde a partir de la “espina de pez” ocurre la fragmentación “dendrítica”, es asociada a la búsqueda de oro a partir de área ocupada por pequeños ocupantes.

Cuando el bosque amazónico es fragmentado, la riqueza de especies disminuye y la estructura y los procesos que ocurren son alterados (LAURANCE *et al.*, 2018). En el paisaje fragmentado, el límite entre la matriz y los fragmentos puede ser abrupto. Fragmentos de vegetación nativa, a su vez, sufren alteraciones como consecuencia de la mayor entrada de energía solar y del viento (SAUNDERS; HOBBS; MARGULES, 1991; LAURANCE; CURRAN, 2008; LOVEJOY *et al.*, 1996 *apud* LAURANCE *et al.*, 2018). Así, el borde siempre es afectado (FAHRIG, 2003), influenciando los cambios ecológicos en los fragmentos, tales como el microclima, la mortalidad de

árboles, el almacenamiento de carbono y la diversidad de fauna (LAURANCE *et al.*, 2018; MURCIA, 1995).

Laurance *et al.* (2018) resumieron los cambios en el bosque Amazónico brasileño causados por la fragmentación, por medio de un monitoreo iniciado en 1979 en el ámbito del experimento “Biological Dynamics of Forest Fragments Project”. En el bosque fragmentado, los efectos del borde están entre los más importantes impulsores de los cambios ecológicos, ya que afectan las dinámicas y composición vegetal y animal. En el área del proyecto, el efecto de borde puede ser identificado hasta 400 m dentro del fragmento, asociado a la alteración en comunidades de árboles y lianas por la muerte de árboles, a la disminución de germinación de semillas, al establecimiento de especies vegetales tolerantes a la sombra (modifica la composición y abundancia de especies juveniles), y a los cambios en la abundancia (por ejemplo, disminución de grupos de insectos, aves y mamíferos, o el aumento de pájaros frugívoros, mariposas que responden a la luz y lianas de rápido crecimiento). Después del inicio de la fragmentación, el exceso de viento, calor y luz generan estrés en árboles, hasta inclusive matarlos; posteriormente, con el cierre del borde por vegetación, la mortalidad por las causas descritas disminuye, pero la turbulencia de vientos de baja altura, causados por la disminución de la permeabilidad en el borde, pasa a ser la nueva causa de mortalidad.

Los fragmentos disminuyen su área efectiva con la aparición del borde y aumentan su vulnerabilidad a eventos extremos (por ejemplo, sequías, inundaciones o vientos fuertes). La vulnerabilidad puede variar de acuerdo con su tamaño y arreglo (KAPOS, 1989; LAURANCE *et al.*, 2018).

El tiempo desde el inicio del aislamiento del bosque, la distancia entre fragmentos y su grado de conectividad determinan el nivel de respuesta de la biodiversidad frente a la fragmentación (SAUNDERS; HOBBS; MARGULES, 1991), incidiendo en la pérdida de especies (NUMATA; COCHRANE, 2012). La movilidad de algunas especies animales se altera una vez que el paisaje es fragmentado (SAUNDERS; HOBBS; MARGULES, 1991; FAHRIG, 2003; HADDAD *et al.*, 2015). Las especies animales que disminuyen en abundancia o desaparecen en los fragmentos frecuentemente tienen requerimientos de áreas mayores, pero evitan la matriz y áreas abiertas (LAURANCE *et al.*, 2018).

La información sobre la fragmentación forestal en la Amazonia necesita ser mejor consolidada. Las divergencias en las técnicas de caracterización de la fragmentación a largo plazo, como tasas anuales por área, alteración en la cantidad y tamaño de fragmentos (SKOLE; TUCKER, 1993; NUMATA; COCHRANE, 2012; VEDOVATO *et al.*, 2016), dificultan el acompañamiento de las transformaciones del bosque e interfieren negativamente en la planificación de medidas correctivas. El diagnóstico de la fragmentación es, ciertamente, un paso crítico para la propuesta de soluciones (NUMATA; COCHRANE, 2012; VEDOVATO *et al.*, 2016).

De todas maneras, como fue estudiado anteriormente, las modificaciones sufridas en un fragmento afectan los elementos y procesos ecológicos en su interior y, a su vez, generan impactos en la calidad de vida del ser humano.

5. IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS DE LA FRAGMENTACIÓN DE LA AMAZONIA

Para hacer un adecuado análisis de la fragmentación dentro de la dinámica de paisaje es importante determinar cómo esta afecta al ser humano y sus actividades socioeconómicas. La mayoría de los estudios relacionados con la fragmentación en la Amazonia están orientados al *Estado* físico-natural (VASCONCELOS; BRUNA, 2012; LAURANCE *et al.*, 2018; REIS *et al.*, 2018) y a los *Impactos* físico-naturales, siendo poco los que relacionan la modificación del *Estado* y el *Impacto* socioeconómico generado (GRIMALDI *et al.*, 2014; MITCHELL *et al.*, 2015). Sin embargo, es posible identificar algunas características de esos *Impactos* por medio de la perspectiva de Servicios Ecosistémicos generados por el bosque - producción de agua, almacenamiento de carbono, polinización, mantenimiento de las propiedades del suelo, entre otros (HACKETT, 2006).

El entendimiento tradicional de la relación lineal directa entre la disminución de la oferta de Servicios Ecosistémicos del bosque y la deforestación (GRIMALDI *et al.*, 2014) puede no ser aplicable en el caso de la fragmentación. A pesar de que los fragmentos de bosque puedan disminuir su capacidad de ofrecer Servicios Ecosistémicos (MITCHELL *et al.*, 2015), no necesitan desaparecer totalmente para perder la capacidad de generarlos. De acuerdo con Mitchell *et al.* (2015), la configuración de la

fragmentación puede mejorar o degradar la prestación (oferta y flujo) de Servicios Ecosistémicos. La oferta siempre disminuye, pero el flujo puede aumentar o disminuir.

Dentro de los impactos físicos naturales, la fragmentación altera la dispersión de semillas (LAURANCE *et al.*, 2018) y la polinización (HADDAD *et al.*, 2015), disminuye la oferta de agua en ríos (TRANCOSO, 2008 *apud* LAURANCE *et al.*, 2018), modifica el ciclo hidrológico (SAUNDERS; HOBBS; MARGULES, 1991), aumenta la temperatura del suelo y reduce las precipitaciones, incrementando el riesgo a sequías e incendios forestales (HOLDSWORTH; UHL, 1997; ALENCAR *et al.*, 2015). En la Amazonia, la pérdida de biomasa en paisajes recientemente fragmentados puede ser una fuente importante de emisiones de Gases de Efecto Invernadero, contribuyendo con el calentamiento global en cantidades mayores que la deforestación total (LAURANCE *et al.*, 1997; PÜTZ *et al.*, 2014).

El análisis de los impactos socioeconómicos está asociado con el comportamiento productivo de las áreas. El área fragmentada en la Amazonia presenta un mosaico de superficies deforestadas para uso agropecuario y de otras con fragmentos forestales (ALENCAR *et al.*, 2015). En el caso de los fragmentos forestales en áreas de propiedad privadas, el beneficio ecosistémico y económico es parcial. Una vez que no es posible obtener la totalidad de los Servicios Ecosistémicos del bosque ni de la producción agropecuaria por estar el área ocupada por el fragmento, aunque exista el beneficio del aprovechamiento maderero y no-maderero del bosque. Así, la fragmentación afecta la calidad de vida del productor rural. Esta es la principal crítica de algunos productores rurales para la Reserva Legal (MEDEIROS; IRVING, 2004).

El fragmento forestal se torna más relevante cuando es percibido como generador de servicios para actividades agropecuarias (por ejemplo, precipitación o mantenimiento de nacientes de agua), generando mayor rentabilidad (MOUTINHO, 2017). Si el bosque fragmentado no puede satisfacer la demanda por esos servicios, es otorgado un costo adicional para compensar la inexistencia de la oferta y mantener la rentabilidad de la actividad. De esa manera, los costos creados por la fragmentación aumentan y el beneficio económico disminuye.

Se debe también considerar las externalidades de los Servicios Ecosistémicos (HACKETT, 2006). La sociedad se puede beneficiar de los Servicios Ecosistémicos (o ser afectada por su escasez) sin necesidad de estar en el lugar donde son ofertados. Por lo tanto, el deterioro o pérdida de los Servicios Ecosistémicos (por ejemplo, secuestro de carbono) como consecuencia de la fragmentación en la Amazonia pueden ser sentidos a nivel local, regional y mundial (FREMIER *et al.*, 2013).

La identificación del *Impacto* es un elemento de importancia mayor, ya que permite su medición posterior a través de indicadores. La medida de control (*Respuesta*) de cualquier elemento del FPEI puede ser propuesta y aplicada por medio de criterios técnicos sustentados, que puedan mitigar, eliminar o compensar el *Impacto*.

6. RESPUESTAS A LA FRAGMENTACIÓN

Como el gobierno de Brasil posee influencia en la transformación del paisaje, mecanismos institucionales pueden ser utilizados para alterar la trayectoria productiva de una región. Al optar por sustentabilidad como un objetivo de desarrollo, el gobierno puede crear incentivos o imponer mecanismos de “Comando y Control” para moderar o solucionar el problema de acciones humanas ambientalmente negativas (RODRIGUES; SILVA; AZEVEDO JUNIOR, 2018).

Sin embargo, pocas respuestas han sido creadas para resolver, de manera directa, el problema de la fragmentación en la Amazonia brasileña. Como las fuerzas asociadas a la fragmentación y a la deforestación se mezclan, se considera que las respuestas al combate contra la deforestación tienen una influencia positiva para disminuir la fragmentación, pero no necesariamente para su recomposición.

Si las *Fuerzas* iniciales de la deforestación en la Amazonia fueron las políticas públicas de ocupación y explotación del territorio, sería lógico que la interrupción de subsidios fiscales y financieros consiguiese interrumpir la deforestación. No obstante, esta medida no generó el resultado esperado (KENGEN, 2001; MARGULIS, 2003). La aplicación de múltiples medidas al mismo tiempo parece ser más efectiva (NEPSTAD *et al.*, 2014; MOUTINHO, 2017; SOARES-FILHO; RAJÃO, 2018), como evidenciado, por ejemplo, con la disminución de la fragmentación entre 2006 y 2010

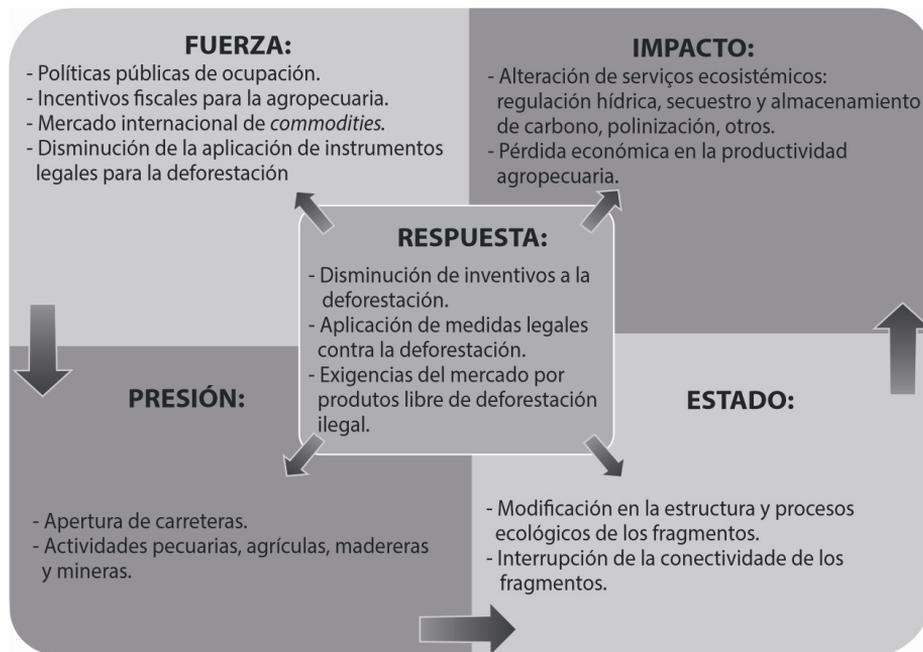
(NUMATA; COCHRANE, 2012), cuando aumentaron las acciones para disminuir la deforestación.

De acuerdo con Moutinho (2017), diferentes acciones por parte del Estado y la sociedad civil tuvieron una influencia directa en la reducción de la deforestación en la Amazonia. El aumento de Áreas Protegidas en 59,6 millones de hectáreas entre 2003 y 2006 influyó la reducción de 37% en la tasa de deforestación. La “moratoria de la soya” (medida voluntaria por parte de la industria y promovida por la sociedad civil para no comercializar soya asociada a áreas deforestadas en la Amazonia) resultó, en 2006, en una reducción de áreas de producción asociadas a deforestación de 30% para 1,5%. En 2008, los municipios con las tasas mayores de deforestación fueron vetados para acceder a crédito financiero público y vieron incrementadas las medidas de vigilancia en actividades que deforestaban, posibilitando evitar la deforestación en 3.551 km² de bosque. Una reducción de 9% de deforestación en inmuebles rurales fue alcanzada en 2009 por presiones de ambientalistas que demandaban la regularización ambiental de las propiedades antes que la producción de carne fuese vendida a frigoríficos. La deforestación disminuyó en 10% en inmuebles registrados en el Catastro Ambiental Rural (CAR) en los estados de Pará y Mato Grosso entre 2006 y 2013.

Si bien la mayoría de las medidas son internas, no se puede descartar la influencia de las presiones internacionales en la provocación de respuestas, en especial a la reducción de la deforestación en la Amazonia (GANEM; DRUMMOND; FRANCO, 2008). Aunque la deforestación haya sido reducida en esta década (2010-presente) (MOUTINHO *et al.*, 2016), el estímulo económico de ganancias por las actividades agropecuarias y extractivistas todavía es muy fuerte para generar cambios definitivos (RODRIGUES; SILVA; AZEVEDO JUNIOR, 2018). Políticas públicas antagónicas con respecto a la producción y la conservación crean todavía conflictos que se traducen en respuestas no adecuadas (GANEM; DRUMMOND; FRANCO, 2008).

El análisis anterior resume la caracterización de la fragmentación forestal Amazónica brasileña de acuerdo con el modelo FPEIR (Figura 2). Como las respuestas implementadas no fueron direccionadas al tema de la fragmentación directamente, fueron insuficientes para alcanzar una solución eficaz. En este sentido, es necesario proponer alternativas, preferiblemente, utilizando el marco legal y de políticas públicas ya existentes.

Figura 2: Resumen de la caracterización de la fragmentación forestal en la Amazonia brasileña de acuerdo con el modelo Fuerza, Presión, Estado, Impacto y Respuesta (FPEIR)



Fuente: elaborado por los autores.

7. UNA RESPUESTA ALTERNATIVA: LA RESERVA LEGAL COMO ENLACE DE CONECTIVIDAD FORESTAL

La estrategia ideal para disminuir el *Impacto* de la fragmentación es crear una *Respuesta* dirigida a la *Fuerza*. El establecimiento de mecanismos para todas es difícil dada la variedad de *Fuerzas*, inclusive, escapa del ámbito de acción directa de los gobiernos y la sociedad de Brasil (por ejemplo, las dinámicas de mercados internacionales de *commodities*). No obstante, con la necesidad de disminuir la fragmentación generada por las actividades económicas (BARLOW *et al.*, 2016), las respuestas pueden estar dirigidas a *Presiones*, cambios en el *Estado* o *Impactos* generados por la fragmentación, con resultados aceptables dentro de las políticas públicas de Brasil y con beneficios tangibles en el bosque.

Una oportunidad de mitigar la fragmentación orientada a la *Presión* está asociada a la implementación de los instrumentos RL y Áreas de Protección Permanente (APP)⁴⁶ en inmuebles privados rurales. Aunque no es una solución novedosa, raramente es utilizada en este sentido, por lo que debe ser reforzada. La creación de las RL y APP es una respuesta del Estado brasileño para preservar la cobertura forestal en áreas de producción privada y, potencialmente, aumentar la conectividad entre fragmentos forestales en el paisaje. De acuerdo con el Código Forestal de Brasil, la RL tiene como función:

[...] asegurar el uso económico de modo sustentable de los recursos naturales del inmueble rural, ayudar a la conservación y rehabilitación de los procesos ecológicos y promover la conservación de la biodiversidad, bien como abrigo y la protección de la fauna y de la flora silvestre (Ley n° 12.651/2012) (en traducción libre).

De acuerdo con la misma ley, su localización deberá considerar, entre otras:

La formación de corredores ecológicos con otra Reserva Legal, con Áreas de Protección Permanente, con Unidades de Conservación o con otra área legalmente protegida (art. 14) (en traducción libre).

La localización de la RL en la propiedad es registrada en el CAR (SICAR, 2019), una herramienta obligatoria y autodeclaratoria, que permite catastrar el inmueble rural y sus características.

El Programa de Regularización Ambiental (PRA) busca la adecuación de los inmuebles rurales a la legislación ambiental por medio de la regularización del pasivo ambiental en las RL, APPy Áreas de Usos Restringido identificadas por medio del CAR. La regularización ambiental de las propiedades es clave para el mantenimiento de la cobertura forestal y para

⁴⁶ “Área protegida, cubierta o no por vegetación nativa, con la función ambiental de preservar los recursos hídricos, el paisaje, la estabilidad geológica y la biodiversidad, facilitar el flujo genético de fauna y flora, proteger el suelo y asegurar el bienestar de las poblaciones humanas” (Art. 3, Ley n° 12.651/2012). Áreas de susceptibilidad ecológica en las que pueden desarrollarse actividades específicas bajo parámetros de sustentabilidad.

ello considera la localización de la RL, que tiene un papel fundamental de conectar y generar fragmentos forestales mayores. La RL puede ser medida en términos de área, lo que permite crear indicadores de respuesta y de impacto generado.

El tamaño del fragmento de la RL depende de la dimensión espacial del inmueble, de la región geográfica y bioma donde se localiza, y del cumplimiento de las políticas ambientales por parte de los estados y municipios. Sin embargo, la ubicación dentro de la propiedad es propuesta por el propietario u ocupante en el momento de catastrar el inmueble. En general, la conectividad del bosque con otros fragmentos no es considerada en esta decisión.

En el caso de la APP en propiedades privadas, los parámetros topográficos e hidrográficos son determinantes para su identificación. APP son consideradas las áreas con una pendiente igual o mayor a 45°, ubicadas en altitudes superiores a 1.800 metros sobre el nivel del mar, en las cimas de colinas, bordes de mesetas, en áreas ribereñas o asociadas a cuerpos de agua (Ley n° 12.651/2012). Su importancia ecológica ya fue descrita (RIBEIRO; FREITAS, 2010). Con las alteraciones sufridas en el Código Forestal de 2012, la APP puede ser incluida dentro del cómputo del área de RL, pero sin presentar una propuesta para conectar estas entre inmuebles o con áreas protegidas en la Amazonia.

En este sentido, la necesidad de una metodología que conecte fragmentos forestales para disminuir el impacto de la fragmentación de los bosques es apremiante. Esta propuesta, preferiblemente en el marco de políticas públicas, debe considerar el tamaño mínimo funcional de los fragmentos, las prioridades de conectividad y el beneficio socioeconómico. El resultado ideal sería aquel donde el fragmento tiene la menor cantidad de borde y el máximo tamaño posible para optimizar la conservación de la biodiversidad y la oferta de Servicios Ecosistémicos al conectar con otras áreas de interés ambiental. El arreglo también debe considerar el uso de la tierra en la matriz para que generen los menores impactos socioeconómicos en la interacción matriz – fragmento y la máxima productividad en la matriz.

Aunque la reforestación y la protección de grandes áreas forestales tienen la potencialidad de mitigar las consecuencias de la fragmentación (TAUBERT *et al.*, 2018), el aumento de la conectividad entre los fragmentos existentes debe ser una solución considerada (MERCER, 2015; DE PAULA; SAIS; OLIVEIRA, 2018). En este sentido, los órganos públicos relacionados con la gestión ambiental pueden ser más proactivos en el control de la fragmentación (GANEM; DRUMMOND; FRANCO, 2008). Por ejemplo, en el momento de validación del inmueble en el CAR, o durante el proceso del PRA, podría sugerirse un diseño que optimice la localización de las RL y APP, maximizando la conectividad entre fragmentos forestales de acuerdo con la disposición espacial de otros fragmentos en el paisaje y las características propias de la RL. Este proceso debería ocurrir idealmente en las primeras etapas del CAR (registro y regularización). Así, el desarrollo de herramientas técnicas que ayuden a la toma de decisiones es de crucial importancia en la optimización del CAR.

Esta propuesta permanece válida también en un escenario de deforestación legal “cero”. En una matriz de paisajes alterados, aumentar la conectividad y el tamaño de los fragmentos forestales es una prioridad.

8. CONCLUSIÓN

Al identificar los distintos procesos involucrados y comprender las fuerzas que actúan en la dinámica territorial, el análisis de la fragmentación de la Amazonia brasileña por medio del modelo FPEIR constató la carencia de *respuestas* directas generadas para disminuir los *impactos* negativos creados por los cambios del *Estado*, producto de *presiones* existentes.

Las interacciones entre *fuerzas* socioeconómicas y políticas para alterar la cobertura forestal en la Amazonia transforman la dinámica de la fragmentación en un proceso más complejo y variable en el espacio y el tiempo. Esas interacciones generan presiones en el paisaje, permitiendo la incorporación de nuevas fronteras de ocupación, que fragmentan el hábitat en búsqueda de tierras para producción y ganancias económicas. Los fragmentos forestales aislados tienen su estructura y función alterados. En la mayoría de los casos, además de los impactos intrínsecos, ocurre un

impacto en la calidad de vida del ser humano por la disminución de la oferta de Servicios Ecosistémicos.

En la Amazonia brasileña, los *impactos* de la fragmentación todavía necesitan ser mejor estudiados para su identificación, caracterización y creación de medidas de control adecuadas. De lo contrario, se continúa generando información del *Estado* de la fragmentación en la Amazonia, situación que ya fue cubierta por numerosos trabajos de investigación.

Las respuestas creadas para minimizar el problema fueron, generalmente, más asociadas a la reducción de la deforestación en la Amazonia, con poca repercusión en la fragmentación. Esto indica que respuestas específicas al tema de la fragmentación son aún necesarias. Por consiguiente, una oportunidad es prestar atención a la matriz de los paisajes alterados y usar el potencial de la RL como enlace de conectividad entre fragmentos forestales y con otras áreas de importancia ambiental (por ejemplo, Unidades de Conservación y Tierras Indígenas).

A pesar de que la solución propuesta posea una visión de carácter conservacionista (SVARTAD *et al.*, 2008), se resalta el potencial productivo económico de la RL, garantizado por el Código Forestal brasileño y los beneficios de los Servicios Ecosistémicos generados por el bosque a la productividad rural próxima. La divulgación de esa información contribuirá para la aceptación y compromiso del productor rural en el aumento de la conectividad forestal y, consecuentemente, en la disminución de la fragmentación de la Amazonia.

Para esto, las instituciones ambientales con competencia en la regularización ambiental poseen un papel importante en el arreglo de la localización de la RL. En última instancia, la RL asume una importancia fundamental en la escala de paisaje y debe ser, por lo tanto, continuamente fortalecida en el ámbito de las políticas públicas y el marco legal.

REFERENCIAS

ALENCAR, A. A. *et al.* Landscape fragmentation, severe drought, and the new Amazon forest fire regime. *Ecological Applications*, v. 25, n. 6, p. 1493-1505, 2015.

- ARIMA, E. Y. *et al.* Explaining the fragmentation in the Brazilian Amazonian forest. *Journal of Land Use Science*, p. 1-21, 2015.
- AZEVEDO-RAMOS, C.; MOUTINHO, P. No man's land in the Brazilian Amazon: Could undesignated public forests slow Amazon deforestation? *Land Use Policy*, v. 73, p. 125-127, 2018.
- BARLOW, J. *et al.* Anthropogenic disturbance in tropical forests can double biodiversity loss from deforestation. *Nature*, v. 535, n. 7610, p. 144-147, 2016.
- BATISTELLA, M.; ROBESON, S.; MORAN, E.F. Settlement design, forest fragmentation, and landscape change in Rondônia, Amazônia. *Photogrammetric Engineering; Remote Sensing*, v. 69, n. 7, p. 805-812, 2003.
- BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Código Florestal*. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm.
- CABRAL, A. *et al.* Deforestation pattern dynamics in protected areas of the Brazilian Legal Amazon using remote sensing data. *Applied Geography*, v. 100, p. 101-115, 2018.
- CARVALHO, P. G. M. DE; BARCELLOS, F. C. Mensurando a sustentabilidade. In: MAY, R. (ed.). *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2010. p. 99-132.
- CASTRO, E. Dinâmica socioeconômica e desmatamento na Amazônia. *Novos Cadernos NAEA*, v. 8, n. 2, 2005.
- CHRISTENSEN, A. A.; BRANDT, J.; SVENNINGSEN, S. R. Landscape Ecology. In: RICHARDSON, D.; CASTREE, N.; GOODCHILD, M. F.; KOBAYASHI, A.; LIU W.; MARSTON, R. A. (ed.). *International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment and Technology*, p.1-10, 2017.
- DE PAULA, R. DE; SAIS, A.; OLIVEIRA, R. DE. Conectividade de fragmentos de vegetação nativa e Áreas de Preservação Permanente de imóveis rurais familiares em uma microbacia hidrográfica na Amazônia Matogrossense. *Cadernos de Agroecologia*, v. 13, n. 2, p. 1-10, 2018.
- DIDHAM, R. K.; KAPOV, V.; EWERS, R. M. Rethinking the conceptual foundations of habitat fragmentation research. *Oikos*, v. 121, n. 2, p.161.
- ALENCAR, A. A. *et al.* Landscape fragmentation, severe drought, and the FAHRIG, L. Effects of habitat fragmentation on biodiversity. *Ecology, Evolution, and Systematics*, v. 34, n. 1, p. 487-515, 2003.

FEARNSIDE, P.; FIGUEIREDO, A.; BONJOUR, S. Amazonian forest loss and the long reach of China's influence. *Environment, Development and Sustainability*, v. 15, n. 2, p. 325-338, 2013.

FREMIER, A. K. *et al.* Understanding spatiotemporal lags in ecosystem services to improve incentives. *Bio Science*, v. 63, n. 6, p. 472-482, 2013.

GANEM, R. S.; DRUMMOND, J. A.; FRANCO, J. L. Políticas públicas de controle do desmatamento e da fragmentação de habitats. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS*, 5., 2008, Brasília. *Anais [...]*, 2008.

GRIMALDI, M. *et al.* Ecosystem services of regulation and support in Amazonian pioneer fronts: searching for landscape drivers. *Landscape Ecology*, v. 29, n. 2, p. 311-328, 2014.

HACKETT, S. C. *Environmental and natural resources economics theory, policy, and the sustainable society*. 3rd ed. Armonk, N.Y: M. E. Sharpe, 2006. 524p.

HADDAD, N. M. *et al.* Habitat fragmentation and its lasting impact on Earth's ecosystems. *Science Advances*, v. 1, n. 2, p.1-9, 2015.

HOLDSWORTH, A. R.; UHL, C. Fire in Amazonian selectively logged rainforest and the potential for fire reduction. *Ecological Applications*, v. 7, n. 2, p. 13, 1997.

KAPOS, V. Effects of isolation on the water status of forest patches in the Brazilian Amazon. *Journal of Tropical Ecology*, v. 5, n. 2, p. 173-185, 1989.

KARSTENSEN, J.; PETERS, G. P.; ANDREW, R. M. Attribution of CO2 emissions from Brazilian deforestation to consumers between 1990 and 2010. *Environmental Research Letters*, v. 8, n. 2, p. 1-7, 2013.

KENGEN, S. A política florestal Brasileira: uma perspectiva histórica. *In: SIMPÓSIO IBERO-AMERICANO DE GESTÃO E ECONOMIA FLORESTAL*, 1., 2001, Porto Seguro, Brasil. *Anais [...]*. Piracicaba, São Paulo: Instituto de Pesquisas e estudos Florestais, 2001.

LAURANCE, W. F. *et al.* Tropical forest fragmentation: synthesis of a diverse and dynamic discipline. *In: LAURANCE, W. F.; BIERREGAARD, R. O. (ed.). Tropical forest remnants: ecology, management, and conservation of fragmented communities*. Chicago: University of Chicago Press, Chicago, p. 502-514. 1997.

LAURANCE, W. F. *et al.* An Amazonian rainforest and its fragments as a laboratory of global change: Amazonian fragments and global change. *Biological Reviews*, v. 93, n. 1, p. 223-247, 2018.

LAURANCE, W. F.; CURRAN, T. J. Impacts of wind disturbance on fragmented tropical forests: A review and synthesis. *Austral Ecology*, v. 33, n. 4, p. 399-408, 2008.

MARGULIS, S. *Causas do desmatamento da Amazônia brasileira*. Brasil: Banco Mundial, 2003. 80p.

MAXIM, L.; SPANGENBERG, J. H.; O'CONNOR, M. An analysis of risks for biodiversity under the DPSIR framework. *Ecological Economics*, v. 69, n. 1, p. 12-23, 2009.

MEDEIROS, R.; IRVING, M. A proteção da natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. *RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico*, v. 6, n. 9, p. 11, 2004.

MERCER, B. *Tropical Forest: A review*. London: International Sustainability Unit, p. 145, 2015.

MITCHELL, M. G. E. *et al.* Reframing landscape fragmentation's effects on ecosystem services. *Trends in Ecology & Evolution* v. 30, n. 4, p.190-198, apr. 2015.

MOUTINHO, P. A pathway to zero deforestation in the Brazilian Amazon. Report. IPAM; IMAZON; GREENPEACE; IMAFLORA; ICV; ISA; TNC; WWF. p. 33, 2017.

MOUTINHO, P.; GUERRA, R. 10 reasons for zero legal and illegal deforestation in the Amazon. *Amazon in Focus Newsletter*, Brasília, n. 8, p. 1-7, mar. 2017.

MOUTINHO, P.; GUERRA, R.; AZEVEDO-RAMOS, C. Achieving zero deforestation in the Brazilian Amazon: What is missing? *Elementa: Science of the Anthropocene*, v. 4, p. 1-11, 2016.

MURCIA, C. Edge effects in fragmented forests: implications for conservation. *TREE*, v. 10, n. 2, p. 58-62, 1995.

NEPSTAD, D. *et al.* Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains. *Science*, v. 344, n. 6188, p. 1118-1123, 2014.

NUMATA, I.; COCHRANE, M. A. Forest fragmentation and its potential implications in the Brazilian Amazon between 2001 and 2010. *Open Journal of Forestry*, v. 2, n. 4, p. 265-271, 2012.

PREVEDELLO, J. A.; VIEIRA, M. V. Does the type of matrix matter? A quantitative review of the evidence. *Biodiversity and Conservation*, v. 19, p. 1205-1223, 2010.

PROJECT MAPBIOMAS. *Collection v. 3.1 of Brazilian Land Cover; Use Map Series*. Disponible en: <http://mapbiomas.org/>. Acceso en: 3 mar. 2019.

PÜTZ, S. *et al.* Long-term carbon loss in fragmented Neotropical forests. *Nature Communications*, v. 5, n. 1, 2014.

RAISG. *Amazonía 2019: Áreas Protegidas y Territorios Indígenas*. Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG), p. 2, 2019.

REIS, S. M. *et al.* Climate and fragmentation affect forest structure at the southern border of Amazonia. *Plant Ecology & Diversity*, v. 11, n. 1, p. 13-25, 2018.

REYDON, B. *et al.* Types of land tenure in Brazil: the first estimate from available geo-referenced information. *In: CATALYZING INNOVATION. ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY, 2019, Washington. Anais [...]*.

RIBEIRO, K. T.; FREITAS, L. Impactos potenciais das alterações no Código Florestal sobre a vegetação de campos rupestres e campos de altitude. *Biota Neotropica*, v. 10, n. 4, p. 239-246, 2010.

RICHARDS, P. D.; WALKER, R. T.; ARIMA, E. Y. Spatially complex land change: The Indirect effect of Brazil's agricultural sector on land use in Amazonia. *Global Environmental Change*, v. 29, p. 1-9, 2014.

RODRIGUES, M.; SILVA, D. C. C.; AZEVEDO JUNIOR, W. C. Redução do Desmatamento na Amazônia: o papel dos mecanismos institucionais. *Revista de Administração e Negócios da Amazônia*, v. 10, n. 1, p. 108, 2018.

SAUNDERS, D. A.; HOBBS, R. J.; MARGULES, C. R. Biological consequences of ecosystem fragmentation: A review. *Conservation Biology*, v. 5, n. 1, p. 18-32, 1991.

SICAR. Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural. 2019. Disponible en: <http://www.car.gov.br/#/>. Acceso en: 19 maio 2019.

SKOLE, D.; TUCKER, C. Tropical deforestation and habitat fragmentation in the Amazon: satellite data from 1978 to 1988. *Science*, v. 260, n. 5116, p. 1905-1910, 1993.

SOARES-FILHO, B.; RAJÃO, R. Traditional conservation strategies still the best option. *Nature Sustainability*, v. 1, n. 11, p. 608-610, 2018.

SOARES-FILHO, B. S. *et al.* Cenários de desmatamento para a Amazônia. *Estudos Avançados*, v. 19, n. 54, p. 137-152, 2005.

SVARSTAD, H. *et al.* Discursive biases of the environmental research framework DPSIR. *Land Use Policy*, v. 25, n. 1, p. 116-125, 2008.

TAUBERT, F. *et al.* Global patterns of tropical forest fragmentation. *Nature*, v. 554, p. 519-522, 2018.

TSCHERNING, K. *et al.* Does research applying the DPSIR framework support decision making? *Land Use Policy*, v. 29, n. 7693, p. 102-110, 2012.

VASCONCELOS, H.; BRUNA, E. Arthropod responses to the experimental isolation of Amazonian forest fragments. *Zoologia*, Curitiba, v. 29, n. 6, p. 515-530, 2012.

VEDOVATO, L. B. *et al.* The extent of 2014 forest fragmentation in the Brazilian Amazon. *Regional Environmental Change*, v. 16, n. 8, p. 2485-2490, 2016.

WALKER, R.; MORAN, E.; ANSELIN, L. Deforestation and cattle ranching in the Brazilian Amazon: External capital and household processes. *World Development*, v. 28, n. 4, p. 683-699, 2000.

CONSULTA PRÉVIA, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E ASPECTOS INTERDISCIPLINARES DA PARTICIPAÇÃO

Ligia Terezinha Lopes Simonian
Ygor de Siqueira Mendes Mendonça

Resumo: A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) busca promover essencialmente a participação de seus sujeitos nos processos consultivos e decisórios. A partir da instituição do direito à Consulta Prévia, a perspectiva do agir comunicativo e do diálogo intercultural entre os diversos atores da sociedade caminham no sentido da construção de um desenvolvimento efetivamente sustentável. No entanto, o discurso capitalista e hegemônico desenvolvimentista da atualidade reconhece o direito à consulta como mero canal de troca de informação. Por este motivo, este artigo analisa os aspectos interdisciplinares da participação de modo a evidenciar esta última como mecanismo legítimo de promoção do desenvolvimento sustentável de povos e comunidades tradicionais. Para tanto, realizou-se uma pesquisa de natureza qualitativa, concluindo-se através do levantamento de dados bibliográficos pela urgência no direcionamento das discussões acerca do direito à consulta para além dos entraves teóricos e ultrapassados existentes na contemporaneidade.

Palavras-chave: Consulta Prévia. Desenvolvimento Sustentável. Participação. Interdisciplinaridade.

Abstract: The Convention 169 of the International Labor Organization (ILO) essentially seeks to promote the participation of its subjects in consultative and decision-making processes. From the emergence of the right to prior consultation, the perspective of communicative action and intercultural dialogue between the actors in society is moving towards the construction of an effectively sustainable development. However, today's capitalist and developmental hegemonic discourse recognizes the right to consultation as a simple channel of information exchange. For this reason, this article analyzes the interdisciplinary aspects of participation in order to highlight the latter as a legitimate mechanism for promoting the sustainable development of traditional peoples and communities. Furthermore, qualitative research was carried out concluding through the survey of bibliographic data for the urgency of directing the discussions about the right to consultation beyond the theoretical and outdated barriers existing in contemporary times.

Keywords: Prior Consultation. Sustainable Development. Participation. Interdisciplinarity.

1 INTRODUÇÃO

O direito à Consulta Prévia – ou Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI), como também assim é chamado – está previsto na Convenção 169 da OIT. Esta última, considerada um tratado internacional de Direitos Humanos (HUSEK, 2017; PIOVENSAN, 2018; ZAPATA, 2016), é considerada também como precursora na garantia de direitos e liberdades fundamentais de seus sujeitos, a exemplo de direitos como a autonomia, autodeterminação e a participação. Ademais, a sua criação buscou romper com o ideal integracionista da época, de maneira a consolidar dignamente o respeito aos diferentes modos de organização política, social e cultural da modernidade.

Em linhas gerais, o direito à CPLI garante que povos e comunidades tradicionais⁴⁷ sejam consultados sempre que medidas legislativas

⁴⁷ Embora a Convenção 169 da OIT trate de seus sujeitos como “povos indígenas e tribais” [sic], optou-se por utilizar na presente pesquisa a expressão “povos e comunidades tradicionais”, com base nos termos do Decreto 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT).

ou administrativas possam afetar seus modos de vida, subsistência e desenvolvimento. Para Fernandes, Santos e Mendonça (2019, p. 1234), a previsão normativa da consulta “[...] fomenta, sobretudo, a participação dos povos e comunidades tradicionais nos processos consultivos e decisórios”. Isso porque o entendimento é de que a consulta, em si, deve ser compreendida como instrumento de fomento da participação (MENDONÇA, 2019), e não apenas como mero canal de troca de informações.

A respeito do assunto, Mendonça (2019) prevê que as consultas que não asseguram a capacidade deliberativa dos interessados na construção das medidas, em especial os povos e comunidades tradicionais afetados, devem ser consideradas não participativas e, portanto, participacionistas. É o que prevê Pateman (1992), Portela e Trindade Júnior (2015) a respeito da pseudoparticipação. Isto é, conforme propõem Steinbrenner, Hurtienne e Pokorny (2007, p. 294), no “[...] próprio paradoxo da participação, que se revela meramente formal ou funcional”.

Esse caráter funcional da consulta visa afastar e inviabilizar o agir comunicativo (HABERMAS, 1995) e o diálogo intercultural (SANTOS, 2001) entre os atores das medidas. Afinal, a partir da concessão mínima (ou, muitas vezes, inexistente) de poder nos processos consultivos, não há como se falar em troca de interesses, cosmovisões e demandas internas nas tomadas de decisão. Assim sendo, prevalece ainda o que determina Gohn (2008, p. 443) sobre a troca “[...] de identidades políticas construídas e tecidas em longas jornadas de lutas, por políticas de identidades construídas em gabinetes burocratizados”.

Sob essa ótica, o cenário de lutas históricas contra o autoritarismo e, sobretudo, contra as relações assimétricas de poder se enfraquece diante do contexto político e institucional que inviabiliza o pleno exercício de direitos por parte de grupos minoritários, como é o caso dos povos e comunidades tradicionais. Essa perspectiva dificulta, inclusive, a tão aclamada Justiça Socioambiental que, segundo Moreira (2017, p. 15), direciona-se aos “[...] padrões de desenvolvimento vigente e suas consequências específicas para povos e comunidades tradicionais, tendo em vista a necessidade de enfrentar decididamente o mito do desenvolvimento”.

O debate proposto por Moreira (2017) muito se aproxima do que Alier (2011, p. 10) considera “ecologismo dos pobres”, uma vez que “[...] determinados grupos da geração atual são privados do acesso aos recursos e serviços ambientais, e sofrem muito mais com a contaminação”. A partir deste entendimento, a saída é pela busca de um movimento que se consolide cada vez mais em prol da justa distribuição tanto de recursos quanto dos reflexos oriundos da sua (in)existência. Para tanto, é necessário pensar neste cenário a partir do que Boff (2015) entende por democracia socioecológica.

Boff (2015, p. 125) entende que “[...] a democracia parte do princípio de que todos são iguais e que, nas coisas que interessam à coletividade, todos têm o direito de participar das decisões”. Essa afirmativa corresponde à importância da construção conjunta das sociedades, que alcançarão a sustentabilidade a partir do fluxo de informações entre o poder público, o setor privado e a coletividade. Neste contexto, o direito à CPLI serve como instrumento de consolidação da participação de seus sujeitos nessa construção, de maneira que seus modos de se desenvolver também sejam levados em consideração.

Neste segmento, destaca-se que a Convenção 169 também garante aos povos [...] o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento” (BRASIL, 2019, p. 339). Esse dispositivo, somado à essência da PNPCT, possibilita a plena participação de povos e comunidades tradicionais na construção de planos e políticas de desenvolvimento no país. O fortalecimento e a consolidação dessas máximas reforçam o contexto do socioambientalismo previsto por Santilli (2005), que está diretamente vinculado à noção de Justiça Socioambiental.

Para Santilli (2005, p. 14), “[...] o novo paradigma de desenvolvimento preconizado pelo socioambientalismo deve promover e valorizar a diversidade cultural e a consolidação do processo democrático no país, com ampla participação social na gestão ambiental”. Nesta perspectiva, não há que se falar em Consulta Prévia ou Desenvolvimento Sustentável sem falar em participação. Até mesmo porque é somente através da participação e, portanto, do poder de povos e comunidades tradicionais de influírem na construção de projetos de leis ou administrativos que os objetivos da Convenção 169 e da PNPCT serão devidamente alcançados.

No entanto, insistentemente se discute sobre os meios através dos quais a consulta deverá ser realizada, sem levar em conta a efetivação e o cumprimento do direito de participação. Neste diapasão, o problema é que o direito à CPLI é, na verdade, um direito genérico (MENDONÇA, 2019), uma vez que a Convenção 169 não prevê os instrumentos necessários para o seu pleno exercício. Para uma alternativa a esta problemática, este trabalho busca direcionar os estudos às questões interdisciplinares da participação, sob pena de permanecerem inviáveis e insustentáveis as tomadas de decisão.

Além do mais, Mendonça (2019, p. 16) também afirma que “[...] é surpreendente que as pesquisas tenham deixado de lado o seu valor empírico, especialmente sob a perspectiva e importância do direito de participação nos processos consultivos”. Sendo assim, busca-se fomentar o debate sobre o direito de participação a partir da ideia de que “[...] as políticas públicas ambientais devem incluir e envolver as comunidades locais detentoras de conhecimento e de práticas de manejo ambiental” (SANTILLI, 2005, p. 14). Somente assim é que teremos, enfim, um desenvolvimento pautado efetivamente na sustentabilidade dos sujeitos coletivos de direitos previstos na Convenção 169 da OIT.

2. CONSIDERAÇÕES BREVES SOBRE O DIREITO À CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) é reconhecida como o primeiro tratado de Direitos Humanos a tratar dignamente dos direitos de povos e comunidades tradicionais (ARAÚJO, 2006). Isso porque à época da sua promulgação estava em vigência a Convenção 107 – também da OIT –, que dispunha sobre a proteção e integração de seus sujeitos. Todavia, esta última Convenção estava impregnada pela doutrina da integração (OLIVEIRA; ALEIXO, 2014), incompatibilizando-se com as demandas e as manifestações críticas das décadas de 1960 e 1970, no bojo de revolução cultural e social.

De acordo com Wagner (2014, p. 6), essa pretensão integracionista refletia o entendimento vigente naquele momento histórico “[...] de que os povos indígenas eram atrasados em relação aos demais membros da comunidade nacional e deveriam, na medida que fossem aprendendo sobre a sociedade envolvente, integrar-se a ela”. No entanto, a tomada

de consciência dos povos marcou um novo cenário de luta por direitos, fazendo-se considerar a Convenção 107 ultrapassada (MENDONÇA, 2019; OIT, 2011). A partir desta concepção, surge a Convenção 169 da OIT.

Especialmente na instituição do direito à CPLI, direitos como autonomia, autodeterminação e participação buscaram legitimar as diferenças étnicas e culturais da contemporaneidade. Diante desta conquista, tem-se uma nova perspectiva na garantia de direitos e liberdades fundamentais de grupos minoritários em reforço aos processos históricos de luta contra práticas paternalistas e de opressão que marginalizam esses sujeitos. O objetivo passou a ser então o de mudança nos fluxos de poder que provinham somente do comando mais forte, o Estado ou o setor privado.

No Brasil, a Convenção 169 foi aprovada pelo Decreto Legislativo 143/2002 e promulgada pelo Decreto Executivo 5.051/2004 e consolidada pelo Decreto 10.088/2019. Para Silva Júnior (2010, p. 89), “[...] juntamente com a CF/88, esse diploma internacional privilegia a diversidade e os direitos das comunidades de desenvolverem a própria cultura”. A razão desta afirmação está especialmente na consolidação do direito à CPLI, uma vez que este prevê que povos e comunidades tradicionais deverão ser consultados sempre que medidas legislativas ou administrativas possam afetar seus meios de vida e desenvolvimento.

Nos termos da Convenção 169, os processos consultivos devem ser constituídos de elementos basilares para a sua efetivação, tais como os requisitos prévio, livre e informativo das consultas. Ou seja, o processo consultivo deve ser realizado na fase de construção e elaboração das medidas, e não somente para fins de discussão de mitigação de danos ou possibilidade de indenização. Do mesmo modo, as consultas devem ser obrigatoriamente realizadas de maneira apropriada aos usos, costumes e tradições dos povos tradicionais e sem qualquer força coercitiva externa que impossibilite a tomada de decisões com base nos interesses internos.

Com esse direito à consulta, os sujeitos da Convenção 169 deverão participar adequadamente dos processos consultivos, de modo a fazerem considerar suas aspirações e demandas nas tomadas de decisão. Na literalidade do tratado, “[...] os governos deverão estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões [...] que lhes sejam concernentes” (BRASIL, 2019, p. 339). No entanto, as assimetrias nas relações de poder e o

descaso estatal para com o pleno exercício do direito à CPLI inviabilizam a observância desse dispositivo.

Na prática, o que se observa é o direito à CPLI sendo entendido e utilizado como mero canal de troca de informações, fortalecendo o viés participacionista (STEINBRENNER; HURTIENNE; POKORNYET, 2007, p. 294) da participação. Isto é, segundo Steinbrenner, Hurtienne e Pokornyet (2007) e Mendonça (2019), no próprio paradoxo da participação e até mesmo da consulta, que se tornam meramente formais e pontuais. Este cenário é oriundo das lacunas normativas existentes na Convenção 169, uma vez que inexistente previsão legal sobre os meios pelos quais as consultas deverão ser realizadas, cabendo à iniciativa estatal a promoção de espaços participativos para a realização desse direito.

No mesmo segmento, não prevê a Convenção 169 sobre a existência ou não do poder de veto dos seus sujeitos nas tomadas de decisão, o que direciona o debate acerca da aplicação da consulta para a dicotomia entre consenso x consentimento (MENDONÇA, 2019). Esse caráter híbrido da Convenção proposto por Oliveira e Aleixo (2014) permite que a consulta seja realizada sem critérios vinculativos, deixando à margem do interesse externo o pleno gozo do direito fundamental à CPLI. O problema é que o discurso do “desenvolvimento nacional” quase sempre se sobrepõe às demandas internas e, muitas vezes, está submerso a interesses opressores e economicistas.

Nesse sentido, conforme propõem Fernandes, Santos e Mendonça (2019, p. 2) “[...] em que pese o direito à CPLI constitua um grande avanço normativo e constitucional no plano do reconhecimento dos direitos fundamentais de povos e comunidades tradicionais, ainda muito se discute acerca dos entraves à sua execução”. Por este motivo, a partir do reconhecimento de que o direito à CPLI é um direito genérico, tem-se reconhecida também a urgência no direcionamento da solução aos entraves da consulta na construção do Desenvolvimento Sustentável dos sujeitos da Convenção 169 às perspectivas ainda não tão exploradas, a exemplo da participação.

3. O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS: POSSIBILIDADE OU UTOPIA?

Em termos históricos, a sustentabilidade tem origem sob duas perspectivas: na ecologia e na adjetivação do termo “desenvolvimento”. A primeira corresponde à resiliência dos ecossistemas frente às condutas antrópicas e/ou naturais que, em níveis diferentes, afetam direta ou indiretamente o meio ambiente. A segunda, segundo Nascimento (2012, p. 51), surge “[...] em face da percepção crescente ao longo do século XX de que o padrão de produção e consumo em expansão no mundo, sobretudo no último quarto do século, não tem condições de perdurar”.

Embora díspar, o ponto em comum dessa dicotomia doutrinária se direciona principalmente à ideia de finitude dos recursos naturais. Afinal, a utilização desenfreada dos ecossistemas pode ser considerada reflexo do modelo de desenvolvimento econômico que subverte os interesses ambientais. Do mesmo modo, os acontecimentos naturais também podem ser considerados consequências da conduta humana abusiva, conforme propõem Carson (1994) e Niencheski e Molinaro (2010), a exemplo dos resultados oriundos do crescimento industrial e da mudança climática.

Esse desenvolvimento – que em meados do século XVIII estava ligado eminentemente ao crescimento econômico dos Estados – passou a não mais corresponder às demandas em prol de uma vida digna e de um ambiente ecologicamente equilibrado. Diante desta perspectiva global de proteção principalmente dos recursos naturais, Pereira (2012) afirma que a história do desenvolvimento apresenta três ciclos: o de estado e integração social, o de nação e desenvolvimento, e o de democracia e justiça social. Segundo Cordeiro (2014), todos esses ciclos buscam projetos contemporâneos do desenvolvimento à luz da sustentabilidade.

A partir dessa lógica incipiente, a sustentabilidade caminhou na direção de um horizonte estratégico (ABRAMOVAY, 2010) que visava combater o consumo insustentável e os seus efeitos na humanidade. Por este motivo, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano de 1972 foi considerada precursora nas discussões sobre a questão desenvolvimentista. Para Costa e de Brito (2016, p. 10), “[...] o intento da Conferência foi o de reconhecer o modelo vigente de desenvolvimento, até então, como potencial degradador, capaz de minar todas as estruturas da sociedade”.

Não obstante os países participantes formarem dois grupos de interesses opostos, a necessidade de se controlar as externalidades negativas do modelo de produção vigente à época formalizou, de vez,

a importante convergência entre sustentabilidade e desenvolvimento. Especificamente na conclusão das atividades da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1987, surge o “Relatório Nosso Futuro Comum”, também conhecido como “Relatório Brundtland”. Esse documento consolida o conceito clássico de Desenvolvimento Sustentável.

Em linhas gerais, conceitua-se o Desenvolvimento Sustentável como aquele que atende às necessidades das presentes gerações, sem comprometer a capacidade de as próximas gerações satisfazerem suas próprias necessidades. Conforme Nascimento (2012), essa urgente capacidade “autossustentável” das gerações demanda um equilíbrio entre a economia, a equidade social e a proteção ambiental. Até mesmo porque,

Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas (CMMAD, 1991, p. 49).

Atualmente, esse conceito representa um dos maiores marcos na proteção ao meio ambiente, pois parte do pressuposto de que as dimensões econômica, social e ambiental devem caminhar em conjunto, a fim de evitar um desequilíbrio nas esferas redistributivas de justiça.

Ainda nesse ponto, busca-se fornecer indistintamente a todos o pleno exercício de direitos básicos e fundamentais, tais como moradia, igualdade, sadia qualidade de vida e recursos mínimos para a própria subsistência. No entanto, as relações assimétricas de poder e os interesses que vêm de uma globalização “de cima pra baixo” (SANTOS, 2001) inviabilizam a distribuição justa desse desenvolvimento e, conseqüentemente, dos seus reflexos – sejam eles positivos ou negativos.

É o que acontece, por exemplo, com os povos e comunidades tradicionais. Em uma perspectiva mais ampla, os sujeitos da Convenção 169 possuem os mesmos direitos que o restante da sociedade nacional. De acordo com Dino (2014) e Wagner (2014), é a aplicação desses direitos que deve ser realizada de maneira diferenciada, através das medidas especiais⁴⁸

⁴⁸ De acordo com Mendonça (2019, p. 73), em referência a Dino (2014) e Wagner (2014), “[...] as medidas especiais não conferem aos povos e comunidades tradicionais direitos especiais em si, mas, sim, um tratamento em conformidade com as suas respectivas individualidades e que se diferenciam dos demais segmentos da sociedade”.

que favorecem as demandas internas e as especificidades de cada povo ou comunidade. Afinal, a territorialidade desses sujeitos proposta por Oliveira Filho (1999) garante uma conduta que exige além do tecnicismo ou da literalidade das legislações.

Sobre o assunto, ratifica-se que o próprio direito à CPLI não deve ser visto como algo a ser aplicado de maneira uniforme, embora as tentativas infrutíferas de regulamentação desse direito tenham insistentemente tentado mostrar o contrário (MENDONÇA, 2019). Cada povo ou comunidade possui sua relação com o território e, por este motivo, devem obrigatoriamente ser consultados de maneira apropriada às suas realidades. Um exemplo disso são os Protocolos de Consulta que vêm surgindo como alternativa a essa uniformização.

Com o surgimento desse “protocolismo”, o objetivo é garantir o desenvolvimento dos povos conforme suas próprias aspirações e sem qualquer tipo de intervenção ou coação externa. Sob esta perspectiva, a sustentabilidade de povos e comunidades tradicionais poderá ser alcançada a partir de uma abordagem holística do próprio desenvolvimento, que leva em consideração “[...] o contexto social e as inter-relações com fatores socioeconômicos, culturais, étnicos e políticos” (CAVEDON; VIEIRA, 2007, p. 1). Neste caminho, é possível a construção de uma justiça que faça jus, inclusive, ao que se entende por socioambientalismo.

Para Castro e de Brito (2016, p. 12), “[...] o socioambientalismo defende justamente a redistribuição dos bens tanto materiais quanto imateriais como forma de se alcançar uma cidadania plena no contexto democrático de pulsão participativa”. No contexto do direito à CPLI, essa redistribuição dos bens corresponde às oportunidades dos sujeitos da Convenção 169 decidirem pelo seu próprio destino. Com isso, o que se busca é o pleno reconhecimento das demandas endógenas dos povos e comunidades tradicionais na construção de um desenvolvimento pautado na sustentabilidade.

No entanto, segundo Mendonça (2019, p. 74), o que acontece na prática é a “[...] procrastinação do cumprimento integral do corpo normativo da Convenção por parte dos estados, sobretudo sob o discurso do desenvolvimento nacional”. Assim, uma vez inviabilizado o direito à

CPLI, tem-se como prejudicado o caráter participativo das tomadas de decisão. Isso porque, se um dos objetivos da consulta é a promoção da participação de povos e comunidades tradicionais na construção de medidas passíveis de afetar suas vidas, frustrada essa participação, resta apenas o que Bobbio (2018) e Mendonça (2019) preveem acerca da simples aceitação passiva do comando mais forte.

Por esse motivo, afirma-se que a perspectiva do desenvolvimento holístico que enxerga além do crescimento econômico (SEN, 2000) deve atentar inclusive para as esferas da justa redistribuição de direitos, de modo a afastar a marginalização proposta por Bordenave (1994) na construção de um desenvolvimento efetivamente sustentável. Portanto, a proposta é a de considerar o direito à consulta como instrumento operativo da sustentabilidade de povos e comunidades tradicionais, especialmente no fomento do direito à participação, que legitima a pluralidade étnica e cultural do país. Somado a isso, faz-se de suma importância destacar também a PNPCT, que tem como premissa máxima promover o Desenvolvimento Sustentável dos sujeitos da Convenção 169.

A PNPCT possui como um de seus objetivos traçar diretrizes principiológicas e instrumentais na execução de um desenvolvimento que parte do pressuposto de uma compreensão holística dos conflitos sociais e ambientais. Esse entendimento – pautado sobretudo na relação desses povos com seus territórios e os problemas oriundos dessa relação –, buscam garantir “[...] o reconhecimento e o fortalecimento de seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais” (MPF, 2018, p. 2). Assim, somada à participação, um dos resultados possíveis no cumprimento da essência da PNPCT é o próprio postulado democrático da atualidade⁴⁹.

Como meio de operacionalizar tais diretrizes, a PNPCT dispõe dos meios através dos quais seus objetivos serão colocados em prática, a exemplo do Plano de Desenvolvimento Sustentável (BRASIL, 2006). Neste contexto, afirma-se que o Desenvolvimento Sustentável de povos e comunidades tradicionais está longe de ser um ideal utópico, mas que está condicionado ao elemento da participação. Isso porque no “[...] uso

⁴⁹ Neste contexto, Mendonça (2019, p. 88) afirma que “[...] o postulado democrático da atualidade se pauta na capacidade (e possibilidade) dos povos em externar sua autonomia nas tomadas de decisão”.

equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras” (BRASIL, 2006, p. 1), o caráter participativo dos sujeitos da Convenção 169 é fator de suma relevância para o que Cavedon e Vieira (2008) e Moreira (2017) entendem por “democracia ambiental”.

Essa democracia, por sua vez, rompe com o modelo hegemônico da atualidade, que não considera a real participação dos sujeitos da Convenção 169 nas tomadas de decisão em assuntos de interesses concernentes a toda coletividade. Portanto, é uma democracia participativa e que busca o aspecto de condição de agente (SEN, 2017, p. 33) de grupos minoritários contra as práticas e esferas de poder paternalistas e dominantes da atualidade. Assim, segundo Nepomuceno e Guimarães (2016, p. 71), “[...] pensar e repensar essa ação contra-hegemônica que, ideologicamente, vem sendo camuflada pela lógica de mercado e do desenvolvimento é, sem dúvida, considerar um novo paradigma, uma nova ordem histórico-cultural”.

Dessa maneira, segundo Mendonça (2019, p. 61), “[...] o desafio atual é a institucionalização de mudanças ideológicas e político-administrativas do Estado, de maneira que o diálogo possa ser construído com base na perspectiva e na interação de ambos os lados da relação”. Assim sendo, resta-nos canonizar o aspecto interdisciplinar da participação para evidenciar um caminho possível no alcance do Desenvolvimento Sustentável de povos e comunidades tradicionais, especialmente à luz do direito à CPLI. Por este motivo, passa-se à análise da consulta participativa a fim de demonstrar os critérios mais relevantes para a compreensão do que se procura provar.

4. O DIREITO À CONSULTA PRÉVIA E AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM OLHAR À LUZ DA PARTICIPAÇÃO

O contexto histórico da participação caminha no sentido de consolidar a luta do poder ascendente por espaços de construção conjunta no desenvolvimento. O fortalecimento do fluxo de poder de “baixo para cima” busca insistentemente o alcance da redistribuição do poder (ARNSTEIN, 1969) nas tomadas de decisão. Para tanto, deve-se compreender que,

conforme propõe Bordenave (1994, p. 16), “[...] a participação não é somente um instrumento para a solução de problemas, mas, sobretudo, uma necessidade fundamental do ser humano, como são a comida, o sono e a saúde”.

De acordo com Mendonça (2019, p. 56), “[...] o conceito de participação perpassa por inúmeras áreas do saber, como a Sociologia, a Antropologia, o Direito, as Ciências Sociais e Políticas”. Além disso, ela pode ser consolidada através de diversas categorias, tais quais a participação de fato, participação espontânea, participação voluntária, participação concedida, entre tantas outras (BORDENAVE, 1994). No entanto, todas essas percepções buscam atribuir ao indivíduo a oportunidade e a possibilidade real de fazer parte dos processos decisórios, especialmente naqueles que interferem os modos de vida e as liberdades individuais.

Até mesmo porque a partir da privação de liberdade – que, segundo Sen (2017), está diretamente vinculada à questão do desenvolvimento – a participação se consolida como critério essencial na construção do que atualmente se entende (e se clama) por Desenvolvimento Sustentável. A razão de ser desta afirmação está pautada principalmente no fato de que “[...] o mais importante recurso no processo de desenvolvimento são as próprias pessoas” (BORDENAVE, 1994, p. 12). Somente com a participação ativa dos indivíduos na construção desse desenvolvimento é que, por fim, poder-se-á falar em sustentabilidade.

Sendo assim, compreender os aspectos interdisciplinares do elemento participativo no desenvolvimento é crucial no cumprimento de uma Política Pública que busque respeitar e garantir os modos de organização política, social, cultural e institucional de grupos minoritários, como é o caso da PNPCT. Este cenário coaduna-se com o que afirma Simonian (2018, p. 132) ao destacar que “[...] a participação é um dos elementos mais significativos dos processos de transformação social em todos os tempos”. Ao consolidar este entendimento, abrem-se espaços para uma nova compreensão do direito à Consulta Prévia e à máxima da PNPCT.

Como já visto, no contexto da Convenção 169 da OIT, o direito à consulta deve ser entendido sobretudo como um instrumento de promoção da participação de povos e comunidades tradicionais nos

processos consultivos. Isso em razão da consulta, por si só, não ser capaz de garantir o caráter deliberativo do procedimento, resultando, muitas vezes, em troca de informações meramente pontuais (MENDONÇA, 2019). É por este motivo que pensar no caráter participativo do direito à CPLI legitima um processo transformador nas decisões provindas exclusivamente do comando mais forte.

Além disso, há que se destacar que a Convenção 169 não prevê exatamente os meios através dos quais a consulta deverá ser realizada, como também não prevê em definitivo sobre a existência ou não do poder de veto dos seus sujeitos. Essas lacunas normativas geram diversos problemas na aplicação da CPLI, afastando inclusive a sua realização. Acontece que, para além dessas discussões já ultrapassadas a respeito da consulta, Mendonça (2019) defende que falar sobre participação pode ser a solução atual à inobservância da CPLI, ratificando a importância do diálogo intercultural e do agir comunicativo entre os interessados no processo consultivo e nas tomadas de decisão.

Juntos, esses dois resultados imediatos da participação legitimam o caráter multicultural e pluriétnico do país. Afinal, nos termos de Santos (2006, p. 89), somente a efetiva troca dos saberes “[...] é capaz de possibilitar a coexistência das lógicas da etnia e da cidadania em um mesmo espaço social e territorial”. Neste sentido, pensar no desenvolvimento sem a participação dos sujeitos na construção do ideal sustentável é contrapor as lutas históricas em favor das práticas não hegemônicas, que dizimam a marginalização de povos e comunidades tradicionais no pleno exercício dos seus direitos.

A título de exemplo, na constituição do Plano de Desenvolvimento Sustentável, que tem como objetivo fundamental e orientar a implementação da PNPCT (BRASIL, 2006), toda e qualquer tentativa estatal de dispor a respeito dos meios de desenvolvimento de povos e comunidades tradicionais deverá obrigatoriamente contar com a participação destes nos processos decisórios. Assim, o direito à consulta se torna um instrumento de viabilização da participação. A partir disso, diminui-se o que propõe Simonian (2005, p. 122) acerca da “[...] capacidade intrínseca de resistência das tradições que tende a ser vencida pelo poder abrangente da modernidade”.

Na verdade, pode-se afirmar que a PNPCT funciona em complemento à própria Convenção 169, uma vez que esta última dispõe que “[...] esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente” (BRASIL, 2019, 339). Com esta relação, o direito à CPLI também deve ser entendido como mecanismo de legitimação da PNPCT e dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos povos tradicionais, desde que atendido o critério participativo da consulta. Frente a este cenário, caminha-se na implementação também do que Dino (2014, p. 516) propõe sobre “[...] espaços em que os reais interessados possam se manifestar em defesa de seus direitos”.

Ademais, é exatamente na criação desses espaços mútuos de poder que a Justiça Socioambiental encontra relação com o desenvolvimento, uma vez que se tende a eliminar o escopo da CPLI de mera negociação de mitigações e compensações. Na construção de um desenvolvimento pensado na justa distribuição de poder nas esferas decisórias, principalmente quando o objeto a ser decidido for correspondente às especificidades de povos e comunidades tradicionais, consolida-se a perspectiva da sustentabilidade desses sujeitos. Portanto, no prisma sustentável do desenvolvimento, a consulta encontra lugar na instrumentalização da participação a fim de assegurar regras pautadas na interação entre as partes.

Sobre o assunto, cabe destaque ao que aduz Souza Filho (2003, p. 93) ao afirmar que “[...] cada grupo humano que esteja organizado segundo sua cultura e viva segundo a sua tradição, em conformidade com a natureza da qual participa, tem direito à opção de seu próprio desenvolvimento”. No entanto, o participacionismo da consulta (MENDONÇA, 2019; STEINBRENNER, HURTIENNE, POKORNYET, 2007) inviabiliza o diálogo, atribuindo aos sujeitos da Convenção 169 o papel de mero receptores de informação. Logo, falar em Desenvolvimento Sustentável de povos e comunidades tradicionais é falar, sobretudo, sobre uma mudança nos paradigmas de democracia.

Na ótica democrática, o raciocínio vai muito além da conquista ao sufrágio universal e, portanto, de uma democracia representativa. Inclusive porque, a exemplo do estado do Pará⁵⁰ cujo governo violou incontroversamente a especificidade da participação dos sujeitos da Convenção 169 na promulgação dos Decretos 1.696/2018 e 2.061/2018.

⁵⁰ Para maiores informações, ver Mendonça (2019).

Especificamente a respeito dessa conduta governamental, o Ministério Público Federal (2018, p. 2) se manifestou no sentido de afirmar que a Convenção “[...] exige consulta também para medidas legislativas que afetem as comunidades, o que é o caso do decreto em questão, que prevê regulamentar um direito sem nenhuma forma de participação dos titulares desse direito”.

Essa representatividade desacertada e, portanto, indevida, levanta questionamentos sobre a instituição de Planos de Desenvolvimento Sustentável sem o viés participativo da sua elaboração. Ousa-se afirmar que restariam apenas Planos construídos por uma “[...] democracia representativa elitista que propõe disseminar no mundo este modelo liberal-representativo vigente em grande parte do Ocidente, ignorando debates locais” (COSTA; BRITO, 2016, p. 6). Por outro lado, a democracia que se propõe na internalização das demandas internas é uma democracia participativa.

Ainda com base nos dizeres de Costa e Brito (2016), a democracia participativa é um meio de acolher a própria demanda socioambiental. Isso porque o socioambientalismo clama pelo reconhecimento das demandas locais, de modo que a redistribuição das chances para um Desenvolvimento Sustentável garanta a paridade de participação proposta por Fraser (2002). Para a autora,

São necessárias pelo menos duas condições para que a paridade participativa seja possível. Primeiro, deve haver uma distribuição de recursos materiais que garanta a independência e “voz” dos participantes. Esta condição impede a existência de formas e níveis de dependência e desigualdade econômicas que constituem obstáculos à paridade de participação. Estão excluídos, portanto, arranjos sociais que institucionalizam a privação, a exploração e as flagrantes disparidades de riqueza, rendimento e tempo de lazer que negam a alguns os meios e as oportunidades de interagir com outros como pares. Em contraponto, a segunda condição para a paridade participativa requer que os padrões institucionalizados de valor cultural expressem igual respeito por todos os participantes e garantam iguais oportunidades para alcançar a consideração social. Esta condição exclui padrões institucionalizados de valor que sistematicamente depreciam algumas categorias de pessoas e as características a elas associadas (FRASER, 2008, p. 13).

À vista disso, a superação da doutrina da integração – à época da Convenção 107 – se fortalece como um exemplar histórico de que a politização dos modos de viver diferentes da sociedade nacional não devem mais prosperar.

Consequentemente, reconhece-se a democracia participativa como instrumento de recuo dos padrões institucionalizados que marginalizam as demandas locais. Neste sentido, tem-se “[...] o ambicioso objetivo final do autogoverno, isto é, uma relativa autonomia dos grupos populares organizados em relação aos poderes do Estado e das classes dominantes” que Bordenave (1994) propõe.

Dessa maneira, há que se começar a falar em uma democracia socioambiental, que busca o reconhecimento das demandas dos povos e comunidades tradicionais na construção de Planos de Desenvolvimento Sustentável, por exemplo, a partir da participação ativa desses sujeitos nas tomadas de decisão. A consulta – entendida aqui como um instrumento operativo da democracia participativa – visa estabelecer o elo entre os interessados no desenvolvimento nacional, através de uma lógica horizontal e contra-hegemônica nas esferas de poder. Somente assim a sustentabilidade caminhará ao lado do desenvolvimento em prol de uma ação transformadora do convívio social.

5. CONCLUSÃO

O direito à CPLI é reconhecido como uma conquista promissora no fomento e legitimação de direitos como autonomia e participação. Isso porque, à luz dos processos consultivos, permite-se o autogoverno e a autogestão de povos e comunidades tradicionais nas tomadas de decisão, de modo que estes sejam os reais operários na construção do seu desenvolvimento. No entanto, em decorrência das lacunas existentes acerca da aplicação do direito de consulta no âmbito do ordenamento jurídico interno, este direito vem se limitando, na prática, a ser um mero canal de troca de informação.

Esse cenário participacionista da consulta viola incontroversamente as diretrizes normativas desse direito, contrariando a própria Convenção 169 e Políticas Públicas que visam estabelecer critérios para um Desenvolvimento Sustentável de povos e comunidades tradicionais, como é o caso da PNCPT. Assim sendo, faz-se oportuno direcionar os debates para os critérios da participação ativa desses sujeitos em busca de uma democracia socioambiental, que possibilita a criação de espaços onde o fluxo de poder seja, no mínimo, “de baixo para cima”; e, na melhor das hipóteses, horizontal.

A partir dessa lógica democrática (nova) na construção de planos de desenvolvimento para os segmentos minoritários da sociedade nacional, tem-se uma nova ótica na solução de conflitos oriundos do não cumprimento ou inobservância do direito à CPLI. Afinal, a proposta é no sentido de estabelecer novas perspectivas para a garantia de que os processos consultivos sejam, enfim, construídos mediante o diálogo cultural e o agir comunicativo. Com este cenário, buscar-se-á legitimar inclusive o caráter pluriétnico e multicultural do país.

No entanto, há que se concordar que este “[...] é um movimento contínuo que pode demorar um pouco até se alcançar a consulta ideal – se é que ela existe” (BIM, 2014, p. 216). Neste momento, o que precisa ser feito é compreender a urgência da internalização do viés participativo do direito à CPLI, de maneira que a consulta seja compreendida como um instrumento operativo da participação na construção do tão sonhado Desenvolvimento Sustentável de povos e comunidades tradicionais. Inclusive porque não há que se falar em desenvolvimento desses sujeitos sem levar em consideração suas práticas históricas de vida, sobrevivência e, sobretudo, resistência.

Nesses termos, muito embora este artigo tenha buscado incipientemente mostrar uma nova perspectiva do direito à consulta, especialmente à luz da participação ativa no Desenvolvimento Sustentável de povos e comunidades tradicionais, reconhece-se a necessidade de mais estudos nesse sentido. Mudanças no paradigma democrático, institucional e político da atualidade podem parecer difíceis, mas há que se caminhar na direção de uma Justiça Socioambiental que consolide os diferentes modos de viver do país. Por este motivo, este é também um apelo para que o cenário de violações do direito à CPLI seja repaginado em prol de uma democracia socioambiental na atualidade.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. *Desenvolvimento Sustentável: qual a estratégia para o Brasil?* 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000200006. Acesso em 02 jul. 2019.

ALIER, J. M. *Ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagem de valoração*. São Paulo: Contexto, 2011.

ARAÚJO, A.V. (org.). *Povos indígenas e a Lei dos 'brancos': o direito à diferença*. Brasília: SECAD/ LACED, 2006. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/EspacoAmerindio/article/view/5266/4570>. Acesso em: 13 abr. 2018.

ARNSTEIN, S. P. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, n. 4, p. 216-224, jul. 1969.

BIM, E. F. *A participação dos povos indígenas e tribais*: Oitavas na Convenção 169 da OIT, Constituição Federal e Instrução Normativa n. 1 da Funai (IN FUNAI 01/2012, ano 51, n. 204, out./dez. 2014). Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/204/ril_v51_n.204_p203.pdf. Acesso em: 23 maio 2021.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018.

BOFF, L. *Sustentabilidade: o que é – o que não é*. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

BORDENAVE, J. D. *O que é participação?* 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. *Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019*. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm. Acesso em: 09 jun. 2021.

CARSON, R. *Silent Spring*. 20. ed. New York; Houghton Mifflin Company, 1994.

CAVEDON, F. de S.; VIEIRA, R. S. *Socioambientalismo e justiça ambiental como paradigma para o sistema jurídico-ambiental: estratégia de proteção da sociobiodiversidade no tratamento dos conflitos jurídicos-ambientais*, 2007. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/socioambientalismo-e-justica-ambiental-como-paradigma-para-o-sistema-juridico-ambiental-estrategia-de-protacao-da->

sociobiodiversidade-no-tratamento-dos-conflitos-juridico-ambientais/. Acesso em: 15 jul. 2019.

CMMDA. *Nosso Futuro Comum*. 2. ed. Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro – RJ, 1991.

CORDEIRO, R. M. Os projetos de desenvolvimento do Brasil contemporâneo. *Revista de Economia Política*, vol. 34, nº 2 (135), p. 230-248, abr./jun. 2014. COSTA, B. S. BRITO, F. J. S. de. *Democracia Participativa como meio de implementação socioambiental: um novo paradigma*. 2016. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:tPHVQmtC0OoJ:www.publicadireito.com.br/artigos/%3Fcod%3D0f2cdab3b6cd7205+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=safari>. Acesso em 15 jul. 2019.

CORDEIRO, R. M. Os projetos de desenvolvimento do Brasil contemporâneo. *Revista de Economia Política*, v. 34, n. 2 (135), p. 230-248, abr./jun. 2014.

COSTA, B. S.; BRITO, F. J. S. de. *Democracia Participativa como meio de implementação socioambiental: um novo paradigma*. 2016. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?a-cache:tPHVO.mtC0OoJ:www.publicadireito.com.br/artigos/%3Fcod%3D0f2cdab3b6cd7205+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=safari>. Acesso em 15 jul. 2019.

DINO, N. A. Entre a constituição e a convenção n. 169 da OIT: Os direitos dos povos indígenas à participação social e à consulta prévia como uma exigência democrática. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, DF, v. 13, n. 42-43, jan./dez. 2014.

FERNANDES, L. A.; SANTOS, T. de L. A. dos; MENDONÇA, Y. de S. M. Limites Processuais da Consulta Prévia no Brasil: a Suspensão de Liminar e Antecipação de Tutela como Instrumento de Retrocesso Socioambiental. In: Congresso Brasileiro de Direito Socioambiental, 8., 2019, Curitiba. *Anais* [...]. Curitiba: CEPEDIS, 2019. 1.284 p. (Caderno de resumos; v. 5).

FRASER, N. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, out. 2002.

FRASER, N. Redistribuição, reconhecimento e participação: por uma concepção integrada da justiça. In: IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia; SARMENTO, D. (org.). *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GARZÓN, B. R.; YAMADA, E. M.; OLIVEIRA, R. *Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais*. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica – RCA; Washington, DC: Due Process of Law Foundation, 2016.

GOHN, M. da G. Abordagens Teóricas no Estudos dos Movimentos Sociais na América Latina. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 54, p. 439-455, set./dez., 2008.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, n. 36, p. 39-53, 1995.

HUSEK, C. R. *Curso básico de direito internacional público e privado do trabalho*. 4. ed. São Paulo: Ltr, 2017.

MENDONÇA, Y. de S. M. *Consulta prévia no estado do Pará um estudo sob a perspectiva interdisciplinar da participação*. 144 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2019.

MOREIRA, E. C. P. *Justiça Socioambiental e Direitos Humanos Uma análise a partir dos direitos territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MPF. *Governo do Pará deve revogar imediatamente decreto que viola direito de consulta prévia*. 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/governo-do-para-deve-revogar-imediatamente-decreto-que-viola-direito-de-consulta-previa>. Acesso em: 14 maio 2019.

NASCIMENTO, E. P. do. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. *Estud. Av.*, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 51-64, 2012.

NEPOMUCENO, A. L. O. N.; GUIMARÃES, M. Caminhos da práxis participativa à construção da cidadania socioambiental *Revista de Educação Ambiental* v. 21, n. 1, p. 59-74, 2016. Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental Universidade Federal do Rio Grande – FURG.

NIENCHESKI, L. Z.; MOLINARO, C. A. *Estado Socioambiental e Democrático de Direito: perspectivas econômicas, inovação tecnológica e sustentabilidade no contexto dos direitos humanos e fundamentais*. 2010. Disponível em: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ANhBwuYSUfEJ:www.pucrs.br/edipucrs/XISalaIoIC/Ciencias_Sociais_Aplicadas/Direito/82997-](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ANhBwuYSUfEJ:www.pucrs.br/edipucrs/XISalaIoIC/Ciencias_Sociais_Aplicadas/Direito/82997-LUISAZUARDINIENCHESKI.pdf+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=safari)

[LUISAZUARDINIENCHESKI.pdf+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=safari](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ANhBwuYSUfEJ:www.pucrs.br/edipucrs/XISalaIoIC/Ciencias_Sociais_Aplicadas/Direito/82997-LUISAZUARDINIENCHESKI.pdf+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=safari). Acesso em 10 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção n. 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT*. Brasília: OIT, 2011.

OLIVEIRA, R. M.; ALEIXO, M. T. *Convenção 169 em disputa: consulta prévia, pensamento descolonial e autodeterminação dos povos indígenas*. Natal, 2014. Disponível em: http://www.29rba.abant.org.br/resources/anais/1/1402003900_ARQUIVO_Oliveira&Aleixo29RBA-GT.48.pdf. Acesso em: 10 abr. 2018.

OLIVEIRA FILHO, J. P. de. Uma etnologia dos “índios misturados”: situação colonial, territorialização e fluxos culturais. In: OLIVEIRA FILHO, J. P. de. (org.). *A viagem da volta: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria. 1999. p. 47-77.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, L. C. B. *Os três ciclos da sociedade e do Estado*. Texto para discussão da EAESP/Fundação Getúlio Vargas, n. 308. São Paulo, abril de 2012.

PIOVESAN, F. *Temas de Direitos Humanos*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

PORTELA, R. de S.; TRINDADE JÚNIOR, S-C. C. da. Participação popular no ideário da reforma urbana: possibilidades e limites para a adoção de novos paradigmas. In: CASTRO, E.; HURTIENNE, T.; SIMONIAN, L. T. L.; FENZL, N. *Atores sociais, trabalho e dinâmicas territoriais*. Belém: NAEA/UFPA, 2007.

SANTILLI, J. *Livro socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. Editora Petrópolis, Instituto Socioambiental e Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

SANTOS, B de S. *Para uma concepção multicultural de direitos humanos*. Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, jan./jun. 2001.

SANTOS, L. G. dos. *O índio brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil hoje*. Vol. 1, MEC/SECAD/LACED/Museu Nacional, Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.laced.mn.ufrj.br/trilhas/>.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA JÚNIOR, G. L. *A luta por direito étnicos e coletivos frente à expansão do agronegócio: a experiência das comunidades tradicionais faxinalenses*. 2010. 139 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca.

SIMONIAN, L. T. L. Políticas públicas e participação social nas Reservas Extrativistas amazônicas: entre avanços, limitações e possibilidades. *Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 48, p. 118-139, nov. 2018. Edição especial: 30 Anos do Legado de Chico Mendes.

SIMONIAN, L. T. L. Pesquisa em Ciências Humanas e Desenvolvimento entre as Populações Tradicionais Amazônicas. *Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi, sér. Ciências Humanas*, Belém, v. 1, n. 2, p. 119-134, maio/ago. 2005.

SOUZA FILHO, C. F. M. de. Multiculturalismo e direitos coletivos. In: SANTOS, B. de S. (org.). *Reconhecer para Libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003. p. 71-110.

STEINBRENNER, R.; HURTIENNE, T.; POKORNY, B. Participação e comunicação: dilemas e desafios ao desenvolvimento. In: CASTRO, E.; HURTIENNE, T.; SIMONIAN, L. T. L.; FENZL, N. (org.). *Atores sociais, trabalho e dinâmicas territoriais*. Belém: NAEA/UFPA, 2007. p. 293-307.

WAGNER, F. D. *Dez anos após a entrada da Convenção 169 da OIT no Brasil: um olhar sob a perspectiva da efetividade*. 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=acf73df8e44ed30b>. Acesso em: 23 abr. 2018.

ZAPATA, S. R. D. *As convenções da OIT no ordenamento jurídico brasileiro*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

PLANEJAMENTO E IMPLANTAÇÃO DE REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO DE FAMÍLIAS DE ÁREAS DE BAIXADA EM PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ÊXITOS E DESAFIOS NO CASO DO PROMABEN I

Angelo Cezar Pinho Tavares
Hisakhana P. Corbin

Resumo: A intensa urbanização de Belém não foi acompanhada por provisões de infraestrutura necessária para mitigar os efeitos das inundações, que, combinadas com a falta de alternativas habitacionais, levaram ao surgimento de assentamentos informais em áreas de baixada e ambientalmente vulneráveis. Assim, em vista da precariedade de saneamento que assolou a Bacia da Estrada Nova e as outras áreas de cotas baixas em Belém, tentou-se promover o saneamento dessa bacia, daí a necessidade alegada de reassentamento involuntário de famílias para implantar o Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova (PROMABEN I). Com esse enfoque, este artigo tem como objetivo analisar os principais êxitos e desafios do planejamento e implantação do reassentamento involuntário de famílias vulneráveis residentes em assentamentos precários em áreas de baixadas no caso do PROMABEN I. Na coleta de dados, o artigo baseia-se em uma variedade de fontes, incluindo revisão de literatura, registros documentais e uma revisão da política operacional de reassentamento involuntário (OP 710) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que orientou o processo de reassentamento. Conclui-se que o reassentamento involuntário, sendo um processo de mobilidade espacial, foi um desafio para a Unidade Coordenadora do Programa (UCP) e as famílias reassentadas. Procedendo de uma área de extrema vulnerabilidade socioeconômica e até mesmo ambiental, as famílias em situação vulnerável tiveram melhores condições de moradia com o programa. No entanto, as melhorias na condição econômica das famílias reassentadas em geral permanecem questionáveis. Assim, mais

pesquisas são necessárias sobre as dimensões socioeconômicas e culturais do reassentamento involuntário em um contexto *ex-post*. Também, recomenda-se um planejamento transversal e uma abordagem participativa mais eficaz para planejar e implantar o reassentamento involuntário no caso do PROMABEN II, que é uma extensão do PROMABEN I.

Palavras-chave: Planejamento. Implantação. Reassentamento Involuntário. PROMABEN. Baixadas. Belém. Estrada Nova.

Abstract: The intense urbanization of Belém was unaccompanied by provisions of necessary infrastructure to mitigate the effects of flooding, which when combined with a lack of affordable housing alternatives, have led to the emergence of informal settlements in environmentally vulnerable low-lying areas (*baixadas*). Thus, in view of poor sanitation which has plagued the Estrada Nova Basin and the other lowland areas in Belém, an attempt was made to promote sanitation of this watershed, hence the need for involuntary resettlement of families in-order to implement the Estrada Nova Basin Sanitation Program – PROMABEN I. With this focus, this article aims to analyze the main successes and challenges of planning and implementing involuntary resettlement of venerable families from low-lying squatter settlements in the case of PROMABEN I. The article is based on data collection from a variety of sources including review of the literature, archival records, and a review the involuntary resettlement operational policy (OP 710) of the Inter-American Development Bank (IDB), which guided the resettlement process. We conclude that involuntary resettlement, being a spatial mobility, was a challenge to the Project Coordinating Unit (UCP) and the families resettled. Proceeding from an area of extreme socioeconomic and even environmental risks, vulnerable families secured better housing conditions. However, improvements in the economic status of resettled families in general remain questionable. Thus, further research is needed on the socioeconomic and cultural dimensions of involuntary resettlement in an *ex-post* context. We also recommend cross-sectoral planning and a more effective participatory approach to planning and implementing involuntary resettlement in the case of PROMABEN II, which is an extension of PROMABEN I.

Keywords: Planning. Implementation. Involuntary Resettlement. PROMABEN. Low-lying Squatter Settlements. Belém. Estrada Nova.

1 INTRODUÇÃO

O processo de ocupação e de uso do solo urbano de Belém ocorreu com uma acentuada dinâmica de crescimento populacional, provocando uma intensa urbanização nas áreas centrais e áreas próximas ao centro por meio de ocupações irregulares. Esta situação se traduziu na existência de assentamentos informais, sem títulos de propriedades em áreas ambientalmente frágeis com habitantes que estão submetidos a inundações recorrentes e a riscos de contraírem doenças pelo uso de água sem tratamento (BELÉM, 2019).

Dessa maneira, Belém é composta por quatorze bacias hidrográficas, das quais existem algumas consideradas críticas por serem afetadas por inundações recorrentes e que possuem uma intensa ocupação de assentamentos precários (BELÉM, 2019). Assim, dentro deste contexto, a Bacia da Estrada Nova, alvo deste artigo, se insere neste cenário com uma configuração territorial de vários problemas de ordem social e ambiental (BELÉM, 2019).

Diante disso, nesse contexto de problemáticas socioambientais, o Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova (PROMABEN I) é o programa de saneamento municipal que tem por finalidade contribuir para resolver estas questões de ordem social e ambiental que afetam os habitantes da Sub-bacia I da Estrada Nova (BELÉM, 2014). Assim, o PROMABEN I trata de obras e ações com recursos públicos da Prefeitura Municipal de Belém com financiamento parcial do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (BELÉM, 2014, p. 1).

Abelém (2018), em sua obra reeditada de sua dissertação de mestrado pelo PLADES/NAEA, retratou que as dificuldades de expansão da cidade belenense por conta das áreas institucionais e a necessidade de abertura de novas rodovias na década de 1960 fizeram com que estas áreas de baixada ganhassem notoriedade pelas políticas do Estado por meio do chamado “Programa de Recuperação das Baixadas”, com o intuito de melhorar, a princípio, a condição de vida da população residente nestes espaços. Consequentemente, grande parte destas obras de saneamento e drenagem promoveram remoções de pessoas destas áreas consideradas de riscos socioambientais.

Assim, na Amazônia paraense, o processo de urbanização (RODRIGUES, 1996; 2000; TRINDADE JR., 1997; 1998), a questão habitacional (CARDOSO, 2007), as políticas de desenvolvimento urbano (ABELÉM, 2018) e de reassentamentos na metrópole belenense (CASTRO, 2016; LEÃO, 2013; OLIVEIRA, 2017) já foram temas centrais de várias pesquisas realizadas por estudiosos do NAEA e demais pesquisadores das Ciências Sociais e Humanas com um caráter interdisciplinar e/ou multidisciplinar envolvendo as baixadas.

No entanto, os debates envolvendo o monitoramento e avaliação *ex-post* das políticas de reassentamento involuntário exigidos por projetos de instituições multilaterais como o Banco Mundial e o BID, ainda se fazem recentes em pesquisas no Brasil, necessitando de maiores estudos para verificação dos impactos dessas intervenções. Em função disto, as problemáticas evidentes nestes espaços envolverão especificamente nesse artigo os desafios e os êxitos em relação às políticas de reassentamento involuntário nas baixadas belenenses. Assim, torna-se este artigo de fundamental importância para o entendimento dos impactos causados pelos reassentamentos promovidos pelos projetos de desenvolvimento urbano financiados em grande parte recentemente por instituições multilaterais, tendo em vista que o Brasil é o principal parceiro do BID na América Latina e no Caribe com 37% de investimentos em projetos de desenvolvimento (BID, 2019, p. 4).

Entre os estudos que caracterizam um pouco da realidade vigente na Sub-bacia 1 da Estrada Nova e seus respectivos autores estão: Leão (2013), acerca dos reassentamentos e das instituições multilaterais no caso das baixadas em Belém; e Castro (2016), envolvendo urbanismo neoliberal e *gentrification*. Quanto às famílias remanejadas para conjuntos habitacionais pelo PROMABENI, temos os trabalhos de Oliveira (2017) e Oliveira e Santana (2018) sobre estratégias de sobrevivência de famílias reassentadas, os quais entendem o processo de reassentamento involuntário enquanto estratégia de interesses capitalistas na dinâmica de produção do espaço urbano.

No entanto, o reassentamento foi uma das ações mitigadoras dos impactos e/ou riscos sociais associados com o projeto de desenvolvimento urbano no PROMABEN I. Assim, este artigo foi concebido com base no entendimento dos êxitos e desafios de reassentamento involuntário a

partir da adoção de políticas de Salvaguardas Socioambientais, como a Política Operacional (OP 710) do BID para projetos de desenvolvimento com impactos socioambientais significativos.

Torna-se essencial neste trabalho entender as diretrizes do BID que orientam o PROMABEN I. Nesse caso, com foco na primeira etapa do Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova, este artigo apresenta uma revisão da literatura existente quanto ao processo de reassentamento involuntário na cidade de Belém-PA. Nas próximas seções, apresentamos as seguintes discussões: as baixadas enquanto espaços de moradia; projetos de macrodrenagem e saneamento nas baixadas em Belém; a política operacional do BID; e os êxitos e desafios das políticas de reassentamento involuntário no PROMABEN I.

2. BAIXADAS ENQUANTO ESPAÇO DE MORADIA

Segundo Gonçalves (2005), o modo de ocupação rio-várzea-floresta (ainda que haja outras dinâmicas de organização territorial mais recentes na região, como rodovia-terra firme-subsolo) foi um momento de bastante expressão no período de formação inicial das cidades na região Amazônica, estabelecendo uma relação preponderante entre cidades de beira de rio e vilas ribeirinhas, influenciando no padrão de tipologia urbana da época. Assim, destacou-se um desenvolvimento econômico de tipo extrativista, tendo as cidades à beira dos rios como os principais entrepostos comerciais da região (LEÃO, 2013).

Segundo Leão (2013), nessas cidades amazônicas se encontravam as principais atividades administrativas, religiosas e econômicas, sendo o porto e a feira os pontos mais importantes dessas localidades, garantindo o abastecimento de produtos coletados na floresta. As cidades possuíam um poder de influência na rede urbana de acordo com as atividades comerciais que estas exerciam, servindo também de apoio para as áreas rurais.

Por conseguinte, entre os agentes sociais longe desses núcleos urbanos estão os ribeirinhos, como são regionalmente conhecidos povos e comunidades tradicionais que vivem nas proximidades dos rios. Suas habitações são estruturas palafíticas de madeira com cobertura de palha ou madeira, embora este método construtivo não seja exclusivo da Amazônia,

uma vez que pode ser encontrado em outras regiões dos trópicos (LEÃO, 2013, p. 61).

Segundo Leão (2013), a estagnação econômica nessas cidades, os conflitos agrários causados por novos modelos de apropriação da terra e os grandes projetos na Amazônia na década de 1960 foram os motivos que ocasionaram uma forte migração campo-cidade desta população rural, povoando as grandes periferias urbanas da região e de Belém. Assim, Leão (2013) afirma que as baixadas são formadas a partir do conhecimento tradicional ribeirinho, seja pelo padrão arquitetônico das habitações construídas nestes espaços da cidade, seja pelas relações sociais e econômicas. Tal padrão característico é importante para se buscar entender como os processos de remoção e reassentamentos afetam tais laços culturais.

Em vista disso, Pinheiro *et al.* (2016) declaram que as baixadas são caracterizadas com maior densidade em Belém com morfologia em planta acompanhando os divisores de águas, aterrando quintais com restos de materiais de construção civil e caroço de açaí, estando as construções estabelecidas em terrenos abaixo da cota altimétrica de 4,00m a 4,50m.

Sendo assim, o termo “baixada”, de acordo com Trindade Jr. (1997), provém das condições topográficas de certas frações do espaço urbano, sujeitos a alagamentos durante determinada época do ano. Logo, tem-se a imagem destes espaços de áreas marginais, segregadas e desordenadas e de uso habitacional exclusivo das classes populares. Entretanto, tal imagem para Trindade Jr. (1997) é equivocada, pois não revela o dinamismo recente vivenciado por esta fração do espaço urbano de Belém, tendo em grande parte passado por projetos de saneamento e macrodrenagem, alterando assim o seu padrão de configuração físico-social, o qual o autor denomina “baixadas saneadas”.

Portanto, segundo estudo de Nadalin, Krause e Lima Neto (2016), publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) com dados do censo 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a área metropolitana de Belém apresentou um número de 512 comunidades em condições habitacionais precárias. De acordo com estes pesquisadores, as regiões metropolitanas na Região Norte se destacaram pelo acentuado número de pessoas residentes em assentamentos precários com uma porcentagem de 57,88% em relação às demais regiões do Brasil no aspecto de abrangência da área metropolitana.

Nesse contexto dos elevados números apresentados sobre habitações precárias nas diversas regiões do Brasil, a região Norte se destaca pelas altas concentrações deste tipo de moradia. Esta realidade, segundo Castro (2016), é marcada pela forte presença de habitações irregulares ocupadas historicamente por populações de baixa renda. Dessa maneira, para Castro (2016), os programas PROSAMIN, em Manaus, e PROMABEN, em Belém, visam requalificar estas áreas que se encontravam com vários problemas de ordem socioambiental nos projetos de saneamento, infraestrutura e desenvolvimento urbano, cofinanciados pelo BID e pelo governo brasileiro.

3. PROJETOS DE SANEAMENTO E MACRODRENAGEM NAS BAIXADAS DE BELÉM E O REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO

Para Trindade Jr. (1997), nos anos de 1970 surgiu uma preocupação de fazer um estudo mais sistematizado das baixadas. Assim, foi realizado um convênio entre a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) e o Governo do Estado do Pará (TRINDADE JR., 1997). Este convênio ficou incumbido de fornecer informações para o projeto de saneamento e macrodrenagem para essas áreas, chamado de *Monografia das Baixadas de Belém*.

Para Abelém (2018), a partir desses estudos e da necessidade de novas soluções para o crescimento da cidade, quando operacionalizados pelo Estado, tais projetos começaram a valorizar estas áreas até então desprezadas pelo mercado imobiliário e procuradas apenas pela população de baixa renda. Assim, diante de vários problemas nos aspectos sociais e ambientais, as baixadas se tornam palco de pressão para que providências fossem tomadas pelo poder público.

Segundo Abelém (2018), a entrevista de um dos técnicos do DNOS expõe que as soluções das baixadas envolviam e/ou envolvem um custo muito alto de operação, causa de não ter havido uma medida de caráter global anteriormente. Entretanto, na visão de outros planejadores, a origem do programa de saneamento das baixadas representava motivos de interesses políticos no sentido de desarticular as organizações da população, tendo a remoção como um destes processos de desarticulação desses laços.

De acordo com Trindade Jr. (1997), a partir da atuação do DNOS, várias bacias de drenagem se converteram em objetivos de intervenção, ainda que tivesse havido pequenas obras em épocas anteriores em algumas áreas da cidade. Assim, entre tais realizações do DNOS, no período de 1965 a 1979, houve obras de saneamento e macrodrenagem nas bacias São José, Estrada Nova, Una, Val-de-Cães e Tucunduba.

Em 1978, segundo Abelém (2018), a Prefeitura Municipal de Belém juntamente com o DNOS, a Sudam o governo do Estado estabeleceram um novo convênio que consistia no Programa de Recuperação das Baixadas de Belém (PRB) com dois processos simultâneos. De um lado, o termo de referência para um Plano Global; de outro, um plano de ação emergencial denominado Plano PAI (Plano de Ação Imediata).

Em relação à amplitude desses dois termos de ações firmados por essas instituições, Abelém (2018) afirma:

Apenas o PAI foi executado, em um determinado setor do canal São Joaquim a ser aberto na bacia do Una. Os estudos para a concepção de um problema global ficaram paralisados, tornando-se a experiência-piloto um objetivo-fim e não apenas um meio, um instrumento para o programa global (ABELÉM, 2018, p. 58).

O PAI previa a remoção de 722 famílias para outros espaços da cidade. Tal remoção se justificava, segundo Abelém (2018), por conta da construção de um canal de aterramento na área, saindo as famílias que estivessem nas proximidades do canal, pois estas áreas deveriam ser negociadas para recuperar os investimentos realizados nas obras. Assim, antes mesmo do início da execução do projeto, já estava acertado o não retorno dos moradores que habitavam nas zonas da intervenção.

A partir daí, segundo Trindade Jr. (1997), foram realizadas várias obras de caráter parcial e não globalizante. Apesar disso, estas intervenções tiveram como característica o reassentamento das famílias das zonas atingidas pelos projetos para a área de expansão metropolitana, intensificando o processo de segregação socioespacial. Dessa maneira, tais ações, para Abelém (2018), representaram um verdadeiro jogo de interesses entre as autoridades políticas e os agentes econômicos da época ao expor que:

Observam-se, além dos interesses políticos, interesses econômicos não só do governo, que visava garantir o retorno dos investimentos a serem feitos e ainda auferir algum lucro, pois os executores eram órgãos de economia mista, CODEM e COHAB, sendo este último agente do BNH que usava como instrumento principal o sistema financeiro, como também interesses de proprietários particulares, que viam no PRB uma maneira de valorizar as áreas até então esquecidas pelo mercado de imóveis (ABELÉM, 2018, p. 62).

Segundo Abelém (2018), além do interesse de tais agentes citados acima, a própria população atingida por estas remoções também entravam no jogo de tentar almejar alguma vantagem, aceitando certo tipo de paternalismo como a doação de casas de madeira para alguns que não tinham como participar das opções de moradias oferecidas pela COHAB, ou até mesmo no sentido de cada um destes moradores procurasse garantir os seus próprios interesses, embora para estes se tratasse de uma questão de sobrevivência (ABELÉM, 2018, p. 62).

Para Trindade Jr. (1998), as posteriores ações de planejamento nas décadas de 1980 e a emergência na época de novas práticas sociais no cenário urbano belenense, como maiores pressões dos movimentos sociais urbanos aos processos de reassentamento, trouxeram novas demandas e outros jogos de interesses para as áreas de bacias na capital paraense receptoras destes projetos de saneamento. Ainda segundo Trindade Jr. (2018), a urbanização de muitas destas áreas ocorreu à medida que estas passaram a estar inseridas diferencialmente, em termos de localização, no contexto da cidade, como ocorreu nas bacias dos Igarapés das Almas, Reduto e Tamandaré.

4. FORMAÇÃO DO PROMABEN E REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO DA POPULAÇÃO AFETADA

A intensa urbanização e o rápido crescimento populacional em Belém não foram acompanhados pela criação de infraestruturas que seriam necessárias para o enfrentamento dos alagamentos que acometiam a cidade, o que, combinado com a falta de alternativas habitacionais acessíveis, principalmente para famílias de menor renda, provocou o aparecimento de assentamentos informais em áreas ambientalmente vulneráveis (BELÉM, 2011, p. 10).

A Bacia da Estrada Nova tem uma extensão aproximada de 9,54km², sendo considerada uma das cinco bacias mais críticas da cidade, com 72% do solo constituído de áreas alagáveis pelos efeitos das marés e/ou das chuvas constantes da região (BELÉM, 2007, p. 30). De acordo com os dados da Prefeitura Municipal de Belém, nessa área moram mais de 250.000 mil pessoas, o que equivale a 15,60% da população do município de Belém (BELÉM, 2007, p. 30).

Dessa maneira, a Bacia da Estrada Nova é, de acordo com a PMB (BELÉM, 2011), a segunda maior em concentração populacional. Assim, para o plano específico de reassentamento desta instituição, esta área da cidade tem como fatores determinantes de sua ocupação as proximidades dos principais eixos hidroviários de acesso à cidade (o rio Guamá e a baía do Guajará) e a indefinição da situação institucional referente à questão da propriedade da terra, que teve a formação desta área marcada pela ocupação de migrantes vindos do interior, assim como de outras áreas da cidade em busca de melhores condições de vida nas baixadas em Belém.

Desse modo, diante do saneamento precário, em que a água servida e o lixo são jogados diretamente nos canais, segundo a PMB (BELÉM, 2011), buscou-se promover o saneamento desta bacia, com o desenvolvimento de projetos de intervenção que consistiram em obras viárias, drenagem associada e de saneamento, buscando resolver os problemas de inundação da Bacia da Estrada Nova.

Segundo Rodrigues, Arruda e Serra (2018), em 2006, foi apresentado pela Prefeitura Municipal de Belém (PMB) um conjunto de projetos extensos e complexos como o Programa de Macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova, no qual está inserido o PROMABEN I, e o Projeto Portal da Amazônia. Assim, Leão (2013) afirma que, em relação ao Projeto Portal da Amazônia, havia o objetivo de “revitalização da orla” do rio Guamá na intenção de promover o desenvolvimento econômico, social, turístico e de infraestrutura.

No entanto, de acordo com Leão (2013), o apelo midiático que o nome “Portal da Amazônia” recebeu levou a população e os próprios técnicos da prefeitura a se referirem às obras da Bacia da Estrada Nova como “obras do Portal”. Entretanto, de acordo com esta autora, nem toda obra na Bacia da Estrada Nova faz parte ou é integrante do Portal da Amazônia. Assim, as ações da macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova foram planejadas, segundo Leão (2013), por meio de divisão de quatro sub-bacias, prevendo o tratamento de sete canais.

Para Leão (2013), a partir das análises dos projetos, entende-se que existem duas frentes de ações diferenciadas na bacia, sendo a primeira

localizada na Sub-bacia 1 e no trecho da orla urbanizada; a segunda, nas sub-bacias 2, 3 e 4. Assim, a área de intervenção do PROMABEN I está situada na Sub-bacia 1 da Estrada Nova, nos principais canais da Bacia: avenidas Bernardo Sayão, Timbiras e Caripunas. Conforme Leão (2013), tais áreas apresentam um cenário de ocupação urbana espontânea e de graves problemas socioambientais, comprometendo a vida da população que habita nesses espaços.

Figuras 1 e 2 - Situação de precariedade nos aspectos habitacionais e ambientais na Bacia da Estrada Nova



Fonte: Prefeitura Municipal de Belém (2011).

De acordo com a PMB (BELÉM, 2011), como representado nas Figuras 1 e 2, estas áreas sempre se constituíram historicamente como locais expostos a alagamentos e um sistema viário e de macrodrenagem deficientes, haja vista que a ocupação das faixas de preservação permanente dos canais de macrodrenagem, ao comprometerem as planícies de inundações dos cursos d'água, além de contribuir com a degradação ambiental, gera a ocorrência de inundações nos canais, principalmente nas proximidades das transposições viárias (LUZ *et al.*, 2017, p. 36).

Diante desse contexto de problemáticas socioambientais, o PROMABEN I é o programa de saneamento municipal que tem por finalidade contribuir para resolver estas questões de ordem social e ambiental que afetam os habitantes da Bacia da Estrada Nova (BELÉM, 2014). Assim, o PROMABEN I trata de obras e ações com recursos públicos da Prefeitura Municipal de Belém e com financiamento parcial do BID (BELÉM, 2014).

O valor total do PROMABEN I é de US\$145,871,000 (cento e quarenta e cinco milhões, oitocentos e setenta e um mil dólares), sendo US\$68,750,000 do BID e US\$77,121,000 da Prefeitura de Belém (BELÉM, 2014, p. 1). Assim, para a PMB (BELÉM, 2014), o prazo de desembolso dos recursos do financiamento é de 5 anos a partir da vigência do contrato.

Portanto, de acordo com os objetivos do programa, o PROMABEN foi estruturado em quatro eixos de investimentos: (1) engenharia e administração; (2) custos diretos: melhoria ambiental e habitacional, infraestrutura sanitária, infraestrutura viária e sustentabilidade social; (3) custos recorrentes; e (4) gastos financeiros (BELÉM, 2014). Segundo o relatório desta instituição, estes objetivos serão alcançados a partir dos seguintes componentes.

- (i) Melhoria ambiental e habitacional: ações de drenagem urbana (macro e microdrenagem), urbanização, reassentamento de famílias e negócios e regularização de propriedades;
- (ii) Infraestrutura sanitária: implantação do sistema de esgotamento sanitário com coleta e tratamento, melhorias no sistema de abastecimento de água. Esta meta foi reduzida nesta fase do programa sendo, portanto, objeto do PROMABEN II;
- (iii) Infraestrutura viária: construção da malha viária nas laterais das galerias de drenagem evitando reocupação, melhorando a mobilidade da área;
- (iv) Sustentabilidade social e ambiental: ações de fortalecimento institucional dos órgãos envolvidos no projeto e da participação efetiva da comunidade na criação de condições necessárias para a sustentabilidade das ações do programa. Implementação de programas socioambientais: de Participação Comunitária, Comunicação Social; Educação Ambiental (BELÉM, 2014, p. 1).

Para a realização das obras do PROMABEN I, foi alegada a necessidade de significativos remanejamentos de população e atividades econômicas em áreas de riscos socioambientais na Sub-bacia 1 da Estrada Nova (BELÉM, 2011). Assim, o PDR e PER foram os documentos elaborados no programa para se pensar nas medidas compensatórias às pessoas e aos comércios afetados.

Assim, o reassentamento involuntário no PROMABEN I foi planejado de acordo com a política operativa do BID OP 710 que afirma que, quando o reassentamento for inevitável em projetos de desenvolvimento, “um plano de reassentamento deve ser elaborado a fim de assegurar que as pessoas afetadas recebam compensação e reabilitação adequadas” (BID, 1998, p. 1).

5. EXIGÊNCIAS E OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA OPERACIONAL 710 DO BID SOBRE REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO NO PROMABEN I

Nos anos de 1990 e 2000, o Banco Mundial e o BID começaram a ter influências mais forte em uma série de projetos de infraestrutura como financiadores de obras em áreas urbanas no Brasil e em outros países, diferentemente de tempos anteriores que estes projetos se concentraram nas zonas rurais (NOCE, 2008).

A partir do intenso investimento em grandes projetos, o Banco Mundial e o BID elaboraram a política operativa OP-4.12 e OP 710 (*operational policy*/política operativa OP/PO), respectivamente, criadas por meio de diretrizes que direcionam os governos de projetos financiados a tomarem decisões de desenvolvimento de acordo com esses documentos dessas organizações internacionais. Assim, a partir de eventos como a Copa do Mundo de Futebol, em 2014, e as Olimpíadas no Brasil, em 2016, houve vários investimentos pensados e intensificados para as cidades na América Latina e Caribe (BANCO MUNDIAL, 2011).

Segundo Sánchez (2013), em experiências anteriores os projetos de desenvolvimento pagavam somente indenização pelo valor da propriedade e pelo valor das benfeitorias, nos casos de desapropriação por utilidade pública. As pessoas que não tinham nenhum título de propriedade eram, na maioria das vezes, expulsos das terras que ocupavam, o que representava uma ação bastante autoritária e injusta. Assim, a OP 710 de 1998 do BID afirma ter como objetivo “minimizar a perturbação do meio em que vivem as pessoas na área do projeto, evitando ou minimizando a necessidade de deslocamentos físicos” (BID, 1998, p. 1).

Dessa maneira, tal política afirma que as pessoas deslocadas sejam reassentadas de modo equitativo, independente de possuir título de propriedade ou não, para que possam, sempre que possível, compartilhar

dos benefícios dos projetos. Quanto à trajetória do BID, a partir dos anos de 1980, teve-se na instituição um interesse na sistematização das questões de reassentamento, com uma lista de verificação por setor, dos fatores sociais e culturais que precisavam ser incluídos na preparação, na análise e na execução de projetos financiados pelo banco “[...] a fim de maximizar os efeitos positivos do projeto” (BID, 1998, p. 11).

Portanto, a preocupação do BID com o reassentamento involuntário se deu a partir dos impactos causados a milhões de pessoas ao redor do mundo, em zonas de intervenção de projetos de infraestrutura. Assim, um levantamento realizado pelo BID de projetos desde a década de 1970 afirma que tais projetos implicaram ou deverão implicar o reassentamento involuntário (BID, 1998, p. 13). Os impactos previstos pelo BID em estudos anteriores sobre projetos de infraestrutura foram fundamentais para a elaboração das Políticas Operacionais desta instituição (BID, 1998, p. 13). Dessa maneira, para a OP 710 do BID, o reassentamento involuntário incorpora qualquer deslocamento físico involuntário de pessoas causado por um projeto de desenvolvimento dessa instituição que envolva reabilitação adequada da população deslocada (BID, 1998). A OP 710 afirma direcionar medidas que busquem minimizar os impactos causados às populações das zonas de projetos de infraestruturas e de desenvolvimento urbano como deste estudo.

Desse modo, determinadas questões-chave são de fundamental importância para serem pensadas em planos de reassentamento financiados pelo BID a governos mutuários em obras de desenvolvimento urbano, infraestrutura e outros, a partir dos seguintes critérios:

- A necessidade de explorar plenamente todas as alternativas com fim de minimizar ou evitar a necessidade de reassentamento.
- Uma declaração clara do escopo da aplicação dos requisitos do Banco.
- Medidas para assegurar que as pessoas afetadas por um projeto participam da preparação de um plano de reassentamento que atenda as suas necessidades e capacidades.
- A necessidade de considerar questões específicas relacionadas com as comunidades indígenas e as mulheres.
- A necessidade de criar propostas de compensação e reabilitação que sejam coerentes com as leis locais, restaurem os padrões de vida sem distorcer os mercados locais e evitem impacto negativo sobre o meio ambiente (BID, 1998, p. 20).

Assim, a Política Operacional do BID prevê a elaboração de planos de reassentamentos aos governos mutuários que buscam o financiamento de projetos para que se procure maior transparência na elaboração de projetos que tenham o objetivo de minimizar os possíveis impactos e/ou riscos previstos na obra. O Quadro 1 apresenta um resumo das maiores exigências da OP 710 e os cumprimentos pela Unidade Coordenadora do PROMABEN I.

Quadro 1: Exigências da OP 710 e a execução de diretrizes no PROMABEN I

| EXIGÊNCIAS DA OP 710 | DETALHAMENTO | EXECUÇÃO |
|-------------------------------------|---|---|
| PLANO DE REASSENTAMENTO | O Plano Diretor de Relocalização de População e Atividades Econômicas (PDR) e o Plano Específico de Reassentamento do PROMABEN (PER) foram os dois documentos elaborados para apontarem os procedimentos operacionalizados na política de reassentamento do programa. | O PDR foi elaborado durante a fase de preparação do programa para o contrato de empréstimo e atualizado em julho de 2009. O PER, elaborado em 2011, representa a segunda etapa dos estudos realizados no PDR para o conhecimento das famílias e das atividades cadastradas para o reassentamento. |
| CADASTRAMENTO SOCIOECONÔMICO | O Cadastramento Socioeconômico levou em consideração as informações do perfil das comunidades cadastradas no PROMABEN I como sexo, faixa etária, renda, escolaridade, habitação e dentre outras variáveis como chefes de família e população economicamente ativa. | Segundo dados do PER (2011), essas informações foram confirmadas no cadastramento socioeconômico realizado em 2010/2011. |
| PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE | A gestão do processo de reassentamento pressupõe a participação de atores distintos além da Unidade Coordenadora do Promaben - UCP , como da participação efetiva da população. A instalação do Escritório de Gestão Participativa - EGP na Sub-bacia 1 é a base de onde partem as ações de participação social. | Desde fevereiro de 2011 os técnicos ocuparam-se de aderir adesões das famílias, além de facilitar infraestrutura para mudanças, acompanhar demolições e desenvolver ações de acompanhamento pós-ocupação para as famílias e negócios que recebem auxílio-moradia e/ou auxílio-comércio. A UCP em 2011 estruturou uma central de atendimento telefônica gratuita (0800-0950016) para reclamações, dúvidas e sugestões referentes ao programa. |
| COMUNIDADES INDÍGENAS | De acordo com a OP 710, as comunidades indígenas tendem a ser grupos vulneráveis que carecem de direitos formais das áreas das quais dependem para a sua subsistência. | No contexto do PROMABEN I, foi alegado que não houve o reassentamento de comunidades indígenas. Contudo, a população em vulnerabilidade socioambiental remanejada no PROMABEN I possui aspectos culturais característicos de antigas sociedades tradicionais amazônicas. |
| COMPENSAÇÃO E REABILITAÇÃO | Segundo a OP 710, deve-se pensar a compensação e a reabilitação, sendo possível evitar a simples | a) Indenização; b) Indenização de não morador; c) Indenização de fundo de comércio; |

| EXIGÊNCIAS DA OP 710 | DETALHAMENTO | EXECUÇÃO |
|----------------------------------|---|---|
| | indenização em dinheiro oferecendo opções que combinem a troca de terras ou de moradias com treinamento ou extensão e também componentes de crédito ou compensação em dinheiro. | <p>d) Permuta por Moradia produzida pela PMB em conjuntos habitacionais;</p> <p>f) Permuta por imóvel comercial produzido pela PMB em conjuntos habitacionais ou centros comerciais;</p> <p>g) Permuta por imóvel no mercado formal (troca de casa por casa);</p> <p>h) Auxílio-moradia:</p> <p>i) Auxílio-moradia para inquilinos;</p> <p>j) Auxílio-comércio;</p> <p>l) Auxílio-comércio para inquilinos exercendo atividade econômica;</p> <p>m) Atividade Econômica depende de localização;</p> |
| MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EXPOST | O PDR prevê a realização de duas avaliações do processo e dos resultados alcançados pela aplicação do PER, para avaliar as condições de vida da população-alvo após o processo de reassentamento. | A avaliação <i>ex-post</i> exigida na OP 710 não foi realizada até o momento da pesquisa, tendo sido publicado pelo BID somente o Relatório de Término do Projeto (PCR) e um estudo de satisfação realizado pela UCP PROMABEN no ano de 2014. |

Fonte: Prefeitura Municipal de Belém (2011).

Como podemos visualizar no Quadro 1, com a aprovação do reassentamento, iniciam-se as pré-condições de desembolso do financiamento, fazendo com que fossem adotados no PROMABEN I uma série de procedimentos exigidos pelo BID de acordo com a Política Operacional OP 710, seguindo determinados aspectos: (1) plano de reassentamento; (2) cadastro socioeconômico; (3) participação da comunidade; (4) compensação e reabilitação; e (5) monitoramento e avaliação *ex-post*.

Dentro destes eixos, o plano de reassentamento foi realizado pela equipe técnica do PROMABEN, a partir de dois documentos: o Plano Diretor de Relocalização e Atividades Econômicas (PDR) e o Plano Específico de Reassentamento (PER), que foram elaborados, respectivamente, em 2009 e 2011. Assim, para Leão (2013), estes planos buscam trazer soluções na área habitacional e o apoio à reinstalação de atividades econômicas para as comunidades afetadas.

Em relação ao cadastro socioeconômico, a realização deste instrumento indicado no PDR e PER do PROMABEN é importante para informar, segundo a OP 710 do BID (1998), as características socioeconômicas e socioculturais das comunidades afetadas pelo programa. Além disso, essas informações permitem adequar a política de reassentamento involuntário aos aspectos de gênero e idade das pessoas afetadas pelo PROMABEN.

Na questão envolvendo compensação e reabilitação, o PER (2011) indica que todas as famílias que tiveram suas moradias afetadas sejam indenizadas ou reassentadas, independentemente de sua condição de acesso à terra (regular ou irregular), conforme as opções apresentadas no PDR e PER apresentados no Quadro 1. Assim, tais medidas para esse documento da prefeitura visam seguir as propostas da OP 710 para minimizar os riscos de empobrecimento das famílias reassentadas.

Nas exigências de participação social, o PROMABEN criou o Escritório de Gestão Participativa (EGP), com o propósito, de acordo com o Plano Específico de Reassentamento da Prefeitura de Belém (BELÉM, 2011), de fazer levantamentos e aplicar soluções nas comunidades em busca de implantação dos auxílios às pessoas e às atividades econômicas remanejadas de modo mais participativo e amplo.

Em relação a comunidades indígenas, constatou-se que, apesar de a cidade belenense ter sido formada por elementos da cultura indígena, no contexto do PROMABEN I foi alegado no plano de reassentamento não ter ocorrido o remanejamento deste grupo social. Entretanto, o questionário do cadastramento socioeconômico do PROMABEN I não apresentou de modo acessível perguntas sobre a característica étnica da população em vulnerabilidade socioambiental entrevistada.

Quanto ao processo de avaliação *ex-post* exigido na OP 710, constatou-se que este estudo não teria sido realizado no PROMABEN I. Assim, em termo de monitoramento do programa, obtiveram-se informações apenas da elaboração do Relatório de Término de Projeto (PCR) (Project Completed Report) que contém os avanços e passivos socioambientais do PROMABEN I, que estão sendo executados pelo PROMABEN II. Além do mais, a UCP PROMABEN realizou somente um estudo de satisfação no ano de 2014 com os moradores remanejados no PROMABEN I.

6. O PLANO ESPECÍFICO DE REASSENTAMENTO (PER) DO PROMABEN I

A elaboração do PER, realizada pela Prefeitura de Belém (BELÉM, 2011), teve como objetivo atualizar as medidas previstas no PDR e planejar a execução do processo de reposição das moradias afetadas pelas obras, desde a etapa de caracterização socioeconômica das famílias até a etapa de pós-disponibilização das soluções. Assim, o PER (BELÉM, 2011) foi elaborado de acordo com a afetação de novas áreas pelas obras do programa.

De acordo com os resultados preliminares divulgados no *paper* sobre deslocamentos de população na Amazônia do Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGVCS, 2018), os cadastros socioeconômicos, se bem conduzidos por meio de metodologias participativas, podem melhor adequar as categorias e critérios às realidades locais para a realização dos processos de identificação dos atingidos e para a tomada de decisão sobre o deslocamento da população, mitigação e compensação dos impactos.

A primeira parte do PER (BELÉM, 2011), denominada **Quadro de referência** é caracterizada por uma breve descrição do PROMABEN, seus objetivos e área de intervenção do programa. Além disso, o PER descreve as atividades no âmbito do programa e o tema de remanejamento da população, citando as áreas necessárias para a implantação do PROMABEN e especificando o público-alvo do reassentamento.

A segunda parte do PER (BELÉM, 2011), intitulada **Pautas para Remanejamento de População e Atividades Econômicas**, retrata: (i) os objetivos do processo de remanejamento; (ii) os conceitos, normas e critérios para execução do processo de remanejamento; e (iii) as soluções aplicáveis para cada caso envolvendo os moradores e atividades econômicas.

Na terceira parte, o PER retratou as **Fases e Ações Operacionais de Implantação** demonstrando os passos operacionais a serem seguidos para a implantação do processo de reassentamento, conforme descrito no plano (BELÉM, 2011).

Assim, o Quadro 2 apresenta os principais itens presentes no Plano Específico de Reassentamento (PER) no PROMABEN I, como a área de intervenção do programa, dados socioeconômicos, procedimentos legais e institucionais, soluções de remanejamento e custos e cronogramas com ações socioambientais do PROMABEN I.

Quadro 2 : Informações do Plano Específico de Reassentamento (PER I) – PROMABEN I

| INFORMAÇÕES DE BASE DO PLANO ESPECÍFICO DE REASSENTAMENTO (PER) | |
|--|---|
| Área de intervenção | Sub-bacia 1 da Estrada Nova: Av. Bernardo Sayão, Timbiras e Caripunas. |
| Diagnóstico socioeconômico das famílias | <p>O total considerado para constatação da população-alvo foi de 436 imóveis, sendo 355 famílias e 164 atividades econômicas.</p> <p>Características:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 52% das pessoas cadastradas na área do programa são do sexo feminino. ● 36,66% das pessoas cadastradas são chefes de família frequentando as escolas atualmente. ● 50,7% de predominância das mulheres em ambiente escolar. |
| Fundamentos, conceitos, normas e procedimentos do processo de reassentamento no PER | <p>Os fundamentos e procedimentos do PER estão baseados nas diretrizes que obedecem à política operacional OP 710 do BID:</p> <p>a) Minimização e ajuste da poligonal da obra.</p> <p>c) Isonomia e equidade social.</p> <p>d) Participação social.</p> <p>e) Premissas legais.</p> <p>f) Comitês das famílias.</p> <p>g) Aspecto de gênero.</p> <p>h) Sistema de monitoramento do processo de realocização.</p> <p>i) Avaliação <i>ex-post</i> do processo de realocização de população e atividades econômicas.</p> |
| Soluções aplicáveis ao remanejamento | <p>Em grande parte estas soluções vão desde indenizações, auxílio-comércio, auxílio-moradia até permutas por novos espaços comerciais e moradias em conjuntos habitacionais construídos pelo programa (para população em vulnerabilidade com imóveis avaliados até 40 mil reais).</p> |

| INFORMAÇÕES DE BASE DO PLANO ESPECÍFICO DE REASSENTAMENTO (PER) | |
|---|--|
| Mecanismos de participação e comunicação | <p>Instalação do Escritório de Gestão Participativa (EGP) para atendimento da comunidade com o apoio de especialistas das diversas áreas do conhecimento.</p> <p>Promoção de cursos profissionalizantes, educação ambiental e de informativos sobre as obras do programa à comunidade.</p> |
| Estimativas de custos e cronograma | <p>De acordo com o PER, o valor estimado com ações socioambientais no PROMABEN I seria no valor total de 13.749.000 US\$ (100,0%).</p> <p>Assim, esse valor foi dividido nos seguintes aspectos (estimado):</p> <p>(1) reassentamento: US\$10.101.000</p> <p>(2) educação ambiental: US\$695.000</p> <p>(3) comunicação social: US\$992,000</p> <p>(4) participação comunitária: US\$1.561.000</p> <p>(5) monitoramento e avaliação do PDR: US\$400,000</p> |

Fonte: Prefeitura Municipal de Belém (2011)

Como visualizado no Quadro 2, a área de intervenção do programa destacada no PER da PMB (2011) é a Sub-bacia 1 da Estrada Nova. Quanto às principais ruas, o polígono delimitado da obra atinge os cruzamentos da avenida Bernardo Sayão com as ruas Veiga Cabral e Fernando Guilhon.

Verificou-se, de acordo com o diagnóstico socioeconômico levantado no PER pela PMB (2011), que a população residente nos imóveis cadastrados na área do PROMABEN I é predominantemente feminina, tendo grande parte naturalidade paraense, com nascimento em Belém. Dessa maneira, como descrito no PER, a faixa etária desta população é de característica jovem, sendo mais da metade até 40 anos (BELÉM, 2011, p. 15).

Assim, a verificação da predominância de mulheres na área afetada pelo PROMABEN I no PER (BELÉM, 2011) foi importante para a aplicação da política de equidade de gênero do BID, tendo em vista que, para Gardner e Lewis (1996), o desenvolvimento tende a ter efeitos diferentes em homens e mulheres. Gardner e Lewis (1996) afirmam que as mulheres eram

discriminadas sistematicamente em projetos de desenvolvimento, pois havia discriminação nas próprias agências de desenvolvimento para razões de conscientização de gênero, visto que a inserção de políticas de equidade de gênero no planejamento é um processo que envolve a reforma das instituições de desenvolvimento envolvidas.

Quanto aos imóveis residenciais segundo o número de famílias, há um número considerável de imóveis com mais de uma família, havendo coabitação de até mais de 5 famílias por residência habitável (BELÉM, 2011, p. 15). Assim, encontra-se presente no PER que a família principal residente nestes imóveis não dispõe, na maioria dos casos, de outro imóvel.

Em relação aos procedimentos seguidos no processo de reassentamento do PER, o conjunto de conceitos, normas, procedimentos e diretrizes presentes no PER da PMB (BELÉM, 2011) adota a política operacional do BID OP 710. Assim, no PER, ficou descrito que os procedimentos adotados buscaram tanto a diminuição da área atingida como minorar os efeitos da poligonal afetada por este remanejamento das famílias, incluindo políticas inclusivas de gênero com o público feminino e a busca de ampliação da participação comunitária com a instalação do Escritório de Gestão Participativa (EGP).

Portanto, a OP 710 pontua que um dos elementos fundamentais na constituição de uma política e/ou um plano de reassentamento exitoso é a comunicação e a participação social em projetos. Logo, o BID (2017), em suas publicações recentes sobre Consulta às Partes Interessadas, pontua que, na consulta transparente e significativa, as partes interessadas são um elemento fundamental para a boa governança e a sustentabilidade de projetos que envolvam reassentamento.

Assim, o BID aponta que a má qualidade real ou percebida em consulta é um dos temas recorrentes nas queixas aos mecanismos de prestação de contas das instituições financeiras internacionais, como o Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (MICI) do BID ou o Painel de Inspeção do Banco Mundial (BID, 2017, p. 3).

Para a PMB (BELÉM, 2011), quanto ao aspecto das soluções aplicáveis no PER, as moradias e atividades econômicas realocadas da Sub-bacia 1 tiveram a necessidade de ajustes por parte do banco do que foi proposto inicialmente, tendo em vista a verificação de ausência de oferta

habitacional e de locais comerciais. Assim, essas medidas deram-se principalmente através de indenizações e permutas para novas unidades habitacionais e comerciais implantadas pelo programa.

Nos aspectos de participação e comunicação social, o PROMABEN implantou o EGP, dando início a uma maior aproximação com a comunidade por meio de projetos de educação ambiental, sanitária, regras de convivência e participação da comunidade. Além do mais, a parte de comunicação social visa trabalhar com as famílias os informativos sobre as ações previstas envolvendo reassentamento.

No entanto, se o valor total (US\$13,749.000) estimado para reassentamento e os demais itens de atividades socioambientais (educação ambiental, comunicação social, participação comunitária e monitoramento e avaliação do PDR) fossem comparados com o valor total de obra do PROMABEN I (US\$145,871,000), (BELÉM, 2014, p. 1), o reassentamento e os demais itens socioambientais apresentariam porcentagem total de 9,4% do valor do projeto, se comparado aos 100,0% de recursos aplicados na primeira fase do PROMABEN (US\$145,871,000)⁵¹.

7. ÊXITOS E DESAFIOS DE REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO NO PROMABEN I

Segundo Santos (2015), um dos aspectos mais impactantes em obras de desenvolvimento urbano é a necessidade de reassentamento de famílias de seus locais de origem, constituindo-se em um dos principais desafios na implantação de políticas públicas. No entanto, conforme a OP 710, o reassentamento não se limita providencialmente a uma nova moradia somente. Com o risco de empobrecimento da população a ser reassentada, a recuperação da vida socioeconômica, teoricamente, merece atenção igual àquela destinada à habitação.

A OP 710 obriga a realização de um estudo mais complexo que avalie o pós-reassentamento (*ex-post*) e conseqüentemente os impactos deste processo na vida das famílias. Até esse momento, parece que esse estudo referente ao PROMABEN I não foi realizado pela UCP nem pelo BID. No entanto, baseado numa pesquisa simplificada de satisfação de aproximadamente um ano e meio após o reassentamento de 89 famílias mais vulneráveis, conseguimos ter uma percepção preliminar dos desafios enfrentados pelas famílias.

⁵¹ Segundo o PCR, o aumento do quantitativo de obras, as obras adicionais, os reajustes de preços de obras e serviços e a perda cambial fizeram com que o valor total do PROMABEN I fosse alterado de 137, 500, 000 para o valor final de 145, 871, 000 (BELÉM, 2013).

De acordo com as informações disponíveis na Tabela 1, com dados disponibilizados no PER da Prefeitura Municipal de Belém (2011) e na pesquisa de satisfação realizada pós-reassentamento pelos planejadores da UCP da PMB (2014), o total de famílias reassentadas da Sub-bacia I da Estrada Nova pelo PROMABEN foi de 355. Assim, desse quantitativo de 355 constatados no PER, houve o reassentamento de 89 famílias para o Conjunto Antônio Vinagre.

Tabela 1: Famílias reassentadas para o Conjunto Habitacional Antônio Vinagre

| INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE O PROMABEN I | |
|--|-----|
| Nº de famílias reassentadas da Sub-bacia I | 355 |
| Nº de famílias residentes no Conjunto Antônio Vinagre | 101 |
| Nº de famílias reassentadas pelo PROMABEN | 89 |
| Nº de famílias reassentadas pela SEURB/SEHAB | 12 |
| Nº de famílias entrevistadas na pesquisa de satisfação pelo PROMABEN | 62 |

Fonte: Adaptado PER (2011); pesquisa de satisfação UCP/PROMABEN (2014)

Como mostrado na Tabela 1, das 101 famílias residentes no conjunto habitacional, segundo a pesquisa de satisfação da UCP (2014), 12 foram reassentadas pela SEHAB/SEURB e 89 pelo PROMABEN I. Dessa maneira, as 89 famílias que receberam uma unidade habitacional no Conjunto Antônio Vinagre foram classificadas pelo programa como situação de vulnerabilidade socioeconômica, sendo caracterizado pelo PER (2011) quando um imóvel na poligonal do programa é avaliado abaixo de 40 mil reais.

Logo, do total das 101 famílias residentes no Conjunto Habitacional Antônio Vinagre, incluindo as famílias reassentadas pela SEHAB/SEURB, 62 (61,4%) foram o número de participantes da pesquisa de satisfação realizada pela UCP da PMB (2014). Desse modo, do total de 62 famílias participantes da pesquisa da PMB (2014), 40 (65%) famílias participantes relataram não ter enfrentado dificuldades pós-mudança para as novas moradias no Conjunto Habitacional Antônio Vinagre. Quanto à moradia, informações da UCP comprovam a melhoria na condição *humana* de habitação (Quadro 3).

Quadro 3: Mudança na moradia, 2010

Antigas residências na Bernardo Sayão



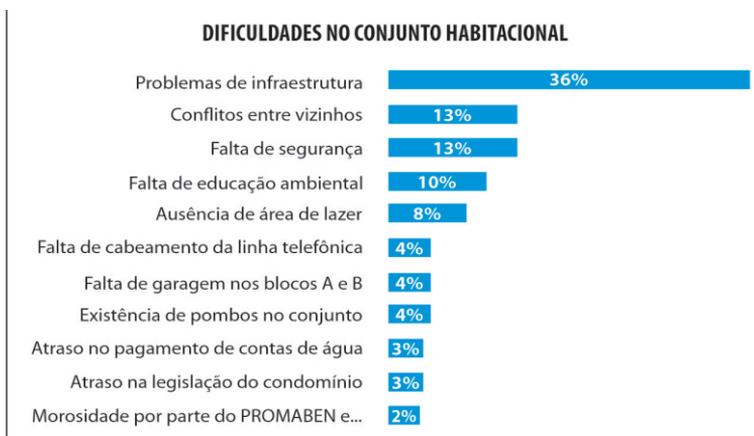
Nova residência Conj. Hab. Comand. Cab. Antônio Vinagre



Fonte: Prefeitura Municipal de Belém (2014).

Entretanto, apesar dessa mudança de moradia *supostamente* melhor, 22 (35%) famílias relataram ter algum tipo de dificuldade na nova moradia disponibilizada pelo PROMABEN, conforme o detalhamento no Gráfico 1.

Gráfico 1: Dificuldades no novo local de moradia



Fonte: Prefeitura Municipal de Belém (2014).

Como podemos perceber, entre os itens responsáveis por essa dificuldade na adaptação ao novo local de moradia, os mais citados foram: a) problemas de infraestrutura (36%); b) conflitos com vizinhos (13%); c) falta de segurança (13%); d) falta de educação ambiental (10%); e) ausência de área de lazer (8%); f) falta de cabeamento da linha telefônica (4%); g) falta de garagem nos blocos A e B (4%); h) existência de pombos no conjunto (4%); i) atraso no pagamento de conta de água (3%); j) demora na legalização do condomínio (3%), l) morosidade por parte do PROMABEN e SEHAB para solucionar problemas do conjunto habitacional (2%).

Segundo a pesquisa da UCP (2014), essas dificuldades são compreensíveis, haja vista que a maioria das famílias reassentadas moraram durante muitos anos no bairro de origem, possuindo um vasto círculo de vizinhança e uma rede de serviços estabelecida no referido bairro. Desse modo, o reassentamento das famílias a 5,5 km da área de origem, bem como o reassentamento em conjunto habitacional verticalizado poderiam apresentar dificuldades de diversas ordens para a adaptação e reestabelecimento de uma nova vida.

Consequentemente, era possível que uma mudança do *habitat* no qual os moradores eram bem adaptados causasse uma série de dificuldades quanto ao rompimento de laços socioculturais e alteração das atividades econômicas. Assim, sem um estudo aprofundado, não existem dados definitivos sobre tais impactos socioeconômicos as famílias. No entanto, as reflexões dos planejadores da UCP no PROMABEN I tiveram vários êxitos e desafios tanto nas fases de planejamento como na execução dos diversos componentes do Programa.

Quadro 4: Alguns êxitos e desafios no planejamento e execução de reassentamento

| AÇÃO | ÊXITO (O QUE FUNCIONOU BEM) | DESAFIO (O QUE NÃO FUNCIONOU BEM) |
|---|---|--|
| Planejamento | <p>Organização da comunidade contribuiu: (1) na mudança do projeto de macrodrenagem; (2) na eliminação da bacia de detenção; e (3) na redução de 300 famílias do total a serem remanejadas.</p> <p>Monitoramento constante da área de intervenção.</p> <p>Estabelecimento de uma boa relação da equipe social do PROMABEN com os moradores.</p> | <p>Mudança de equipe de trabalho.</p> <p>Sequências dos componentes do Programa PROMABEN.</p> <p>Falta de “humanização” dos técnicos com as famílias envolvidas</p> <p>Falta de estudo mais aprofundado e detalhado com relação às famílias.</p> |
| Habitação | <p>Promoção de melhoria habitacional.</p> | <p>Morosidade no pagamento do auxílio moradia e auxílio-comércio.</p> <p>Impossibilidade de construção de conjuntos habitacionais na av. Bernardo Sayão.</p> <p>Elevado tempo de permanência das famílias no auxílio-moradia.</p> <p>Constantes mudanças nos critérios de remanejamento.</p> <p>Impossibilidade do programa de atender a todos os pleitos dos moradores relacionados às negociações dos imóveis, a exemplo de valores imateriais como sentimento de pertencimento ao bairro de origem.</p> <p>Morosidade e indefinição do perímetro de obra que ocasionaram mudanças constantes do projeto nos imóveis afetados.</p> |
| Reposição da vida/ atividade econômica | | <p>Demora por parte do município na apropriação da área para implantação dos pontos comerciais.</p> |

Fonte: Prefeitura Municipal de Belém (2014).

Para superar esses e outros desafios enfrentados, alguns dos quais serão resolvidos no PROMABEN II em implantação atualmente, a UCP destacou as lições aprendidas no componente de reassentamento involuntário do PROMABEN I apresentadas no Quadro 5.

Quadro 5 - Lições aprendidas no componente de reassentamento involuntário do PROMABEN I

| LIÇÕES APRENDIDAS |
|--|
| 1. Importância de estabelecer parceria com a comunidade local |
| 2. Manter um cronograma rígido no processo de remanejamento |
| 3. Monitorar constantemente a área de intervenção, evitando reocupação |
| 4. Propiciar a produção habitacional em paralelo com a obra |
| 5. Construção das unidades habitacionais antes do início do remanejamento das famílias |
| 6. Acompanhamento efetivo das famílias reassentadas |
| 7. Execução do remanejamento antes do início da obra |
| 8. Garantir a participação afetiva da sociedade |
| 9. Priorizar o morador durante o processo de negociação |
| 10. Melhores esclarecimentos acerca do cadastro socioeconômico |
| 11. Os programas e projetos devem contar com a participação da comunidade |

Fonte: Prefeitura Municipal de Belém (2014).

De tal listagem, parece que o planejamento participativo das diversas ações pela equipe social é a chave para maior êxito no reassentamento. Assim, a OP 710 destacou a importância de participação e consulta pública com os atingidos enquanto o processo de reassentamento, apesar de ser involuntário, deve ser visto como uma oportunidade de desenvolvimento das famílias, principalmente em termos de habitação digna e melhoria na qualidade de vida dos reassentados.

Logo, tais êxitos em obras de desenvolvimento foram evidenciados nos grandes projetos que envolveram reassentamentos, a exemplo do projeto hidroelétrico Shuikou (*Shuikou Hydroelectric Project*) da China, no qual o planejamento transversal para o reassentamento – das diversas entidades do governo responsáveis pela saúde, educação, emprego,

geração de renda e transporte, juntamente com a alta participação das comunidades atingidas – promoveu resultados de pós-reassentamento exitosos (ZHU; WOORTTER; TREMBATH, 2000).

Numa avaliação de reassentamento involuntário no Brasil, o Grupo do Banco Mundial (2000) chamou a atenção das entidades brasileiras sobre a importância de preparação de planos de reassentamento adequados, consultas públicas efetivas e participação das pessoas afetadas, proporcionando acessos à reparação de queixas, monitoramento e avaliação *ex-post* (BANCO MUNDIAL, 2011).

8. CONCLUSÃO

Este trabalho buscou compreender os desafios exigidos pela política de reassentamento involuntário para planejadores em projetos de desenvolvimento como o PROMABEN I, focando especialmente nas políticas operacionais do BID. Nesta pesquisa, com base em experiências práticas para a elaboração deste artigo, conclui-se que o reassentamento involuntário é um processo desafiador tanto para a UCP como para as famílias atingidas.

Em termos quantitativos, a UCP tem cumprido muitas das exigências da OP 710. Contudo, mais pesquisas são necessárias para avaliar tais ações em termos quantitativos e qualitativos. Entre as ações não cumpridas, encontra-se a realização do estudo *ex-post* para realmente avaliar os efeitos socioeconômicos de reassentamento das famílias mais vulneráveis em conjunto habitacional a aproximadamente 5,5 km da área de origem.

Frente a realidade do reassentamento enquanto um subcomponente de natureza mitigadora dos impactos sociais e ambientais do referido programa, ressalta-se a importância de planejamento transversal, consultas públicas efetivas e maior participação em todas as etapas do reassentamento. Assim, além de habitação e geração de renda, a dimensão cultural da área de origem deve ser considerada nos processos de planejamento e implantação de obras que envolvam o reassentamento. Esse é de extrema importância, considerando a alta dependência do rio Guamá, que era fundamental para a vida econômica das famílias antes de serem reassentadas longe da área de origem. Nesse caso, mais estudos são

necessários para determinar os impactos econômicos após o encerramento das atividades econômicas na área de origem.

Nesse tocante, recomendam-se maiores estudos que aprofundem a dimensão cultural, haja vista sua complexidade de verificação em projetos que envolvem reassentamento involuntário. No entanto, podemos concluir que nesses projetos de desenvolvimento, houve melhorias quanto à questão habitacional dos reassentados, apesar dos problemas em relação às infraestruturas das novas moradias. Logo, baseado em boas práticas internacionais (*international good practices*), devemos salientar que reassentamento involuntário não se trata exclusivamente de habitação, pois, muito além de providenciar habitação, no contexto urbano, o empobrecimento dos reassentados deve ser evitado.

Portanto, o reassentamento de pessoas em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica em conjuntos habitacionais construídos a grandes distâncias da área de origem pode se tornar uma séria consequência de ordem cultural, social e econômica para estas famílias, inclusive promovendo conflitos entre vizinhos, insegurança, ausência de áreas de lazer e aumento de despesas em termos de conta de água, energia e transporte. Diante de tal realidade, podemos *especular* a existência de certa insuficiência na renda de algumas famílias reassentadas. A própria demora pelo município para a apropriação de áreas para implantação dos pontos comerciais para o restabelecimento das atividades econômicas fortalece tal *especulação*.

Desse modo, visto que as lições apreendidas no PROMABEN I orientarão o reassentamento involuntário do PROMABEN II quanto a planejamento e implantação, ressaltamos a extrema importância do acompanhamento das famílias, dos estudos socioeconômicos de métodos mistos e dos estudos culturais sobre os impactos de reassentamento involuntários no contexto do PROMABEN. Dessa maneira, tais estudos são fundamentais para a comunidade acadêmica, as políticas públicas e o planejamento efetivo do próprio reassentamento involuntário no cenário urbano paraense. Sendo assim, a OP 710 orienta o processo de reassentamento involuntário, havendo a necessidade de estudos *ex-post* serem colocados como uma prioridade do próprio BID entre suas exigências. Nesse caso, a disponibilidade de dados da linha de base do cadastro socioeconômico é fundamental para poder comparar com os comportamentos das mesmas variáveis pós-reassentamento.

REFERÊNCIAS

- ABELÉM, A. G. *Urbanização e remoção: por que e para quem?* 2. ed. Belém: Centro de Filosofia e Ciências Humanas, NAEA, UFPA, 2018.
- BANCO MUNDIAL. *Reassentamento involuntário*. 2001. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/op412Portuguese.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018.
- BELÉM. Prefeitura Municipal de Belém (PMB). *Catálogo fotográfico: Mudanças realizadas no período de 2010 a 2014*. Belém: Escritório de Gestão Participativa (EGP), 2014.
- BELÉM. Prefeitura Municipal (PMB). *Histórico do Promaben*. Disponível em: <http://ww3.belem.pa.gov.br/promaben/promaben/>. Acesso em: 13 mar. 2019.
- BELÉM. Prefeitura Municipal de Belém (PMB). *Pesquisa de satisfação*. Unidade Coordenadora do Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova. Belém: Escritório de Gestão Participativa (EGP), 2014.
- BELÉM. Prefeitura Municipal de Belém (PMB). *Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova I: Plano Específico de Reassentamento*. Belém, 2011.
- BELÉM. Prefeitura Municipal de Belém (PMB). *Relatório de Impacto Ambiental*. Programa de Reabilitação Urbana e Ambiental da Bacia da Estrada Nova. TOMO 01/03. Belém, 2007.
- BELÉM. Prefeitura Municipal de Belém (PMB). *Síntese do Promaben I*. Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova. Belém, 2014.
- BELÉM. Prefeitura Municipal de Belém (PMB). *Síntese PCR PROMABEN: Reordenamento urbano e Reassentamento de famílias e negócios*. Belém, 2011.
- BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Consulta significativa às partes interessadas: série do BID sobre riscos e oportunidades ambientais e sociais*. Reidar Kvam. 2017.
- BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *IDB Group Strategy with Brazil 2019-2022*. BID. Washington D.C., EUA, 2019.

BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Reassentamento involuntário: Política operacional e documento de antecedentes*. Washington D.C., EUA, 1998.

BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Relatório de Término de Projeto (PCR)*. Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova. 2013.

CARDOSO, A. C. D. *O espaço alternativo: vida e forma urbana nas baixadas de Belém*. Belém: EDUFPA, 2007.

CASTRO, R. A. Os reassentamentos involuntários em programas de urbanização e de saneamento: os casos do Promaben, Prosamim, e Probacanga. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 425-437, set./dez. 2016.

Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas – FGVCES. *Deslocamentos Compulsórios Induzidos por Grandes Projetos na Amazônia*. Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas – FGV, Brasília, 2018.

GARDNER, K.; LEWIS, D. Anthropologists with in development. In: GARDNER, K.; LEWIS, D. (org.). *Anthropology, development and the post-modern challenge*. London: Pluto Press, 1996, p. 128-136.

GONÇALVES, C. W. P. *Amazônia, Amazônias*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo 2010: aglomerados subnormais*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/agsn/>. Acesso em: 29 mar. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Governança Metropolitana no Brasil: Região Metropolitana de Belém*. Rio de Janeiro, 2015.

LEÃO, M. B. M. S. *Remoção e reassentamento em baixadas de Belém: estudos de casos em planos de reassentamentos (1980-2010)*. Orientador: José Júlio Ferreira Lima. 2013. 161f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Pará, Belém, 2013.

LUZ, L. M. *et al.* Estudos antropogênicos no sítio urbano de Belém-PA. In: SILVA, C. N. *et al.* (org.). *Belém dos 400 anos: análises geográficas e impactos antropogênicos nas cidades*. Belém: UFPA, 2017. p. 13-50.

NADALIN, V. G.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. Distribuição de aglomerados subnormais na rede urbana e nas grandes regiões brasileiras. In: MORAIS, M. P. (org.). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: Ipea, 2016. p. 75-94.

NOCE, L. G. D. *O reassentamento como promotor de capital social em políticas públicas urbanas* uma análise da ação estatal em três estudos de caso. Orientadora: Maria Irene de Queiroz Ferreira Szmrecsanyi. 2008. 249f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

OLIVEIRA, A. B.; SANTANA, J. V. Impactos socioeconômicos do reassentamento de famílias pelo Promabem em Belém (PA). *Revista em Pauta*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 41, p. 256-271, 2018.

OLIVEIRA, A. B. *Os impactos socioeconômicos nas estratégias de sobrevivência das famílias reassentadas pelo Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova (PROMABEN)*. Orientadora: Joana Valente Santana. 2017. 236f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.

PINHEIRO, A. D. C. L.; PINHEIRO, P. Q. F.; PONTE, J. P. X.; VALENTE, A. D. M. Assentamentos precários na região metropolitana de Belém: baixadas e ocupações. In: MORAIS, M. P. (org.). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: Ipea, 2016. p. 189-248.

RODRIGUES, E. B. *Aventura urbana: urbanização, trabalho e meio ambiente em Belém*. Belém: CEJUP, 1996.

RODRIGUES, E. B. *Os desafios da metrópole: reflexões sobre o desenvolvimento para Belém*. Belém: NAEA/UFPA, 2000.

RODRIGUES R. M.; ARRUDA, L. G. B.; SERRA, G. de A. A sedimentação de camadas de intervenção em assentamentos precários: estudo de caso da Bacia da Estrada Nova em Belém, Pará. In: *URBFAVELAS – III Seminário Nacional sobre urbanização de favelas*, 2018, Salvador/BA. Anais do III Seminário Nacional sobre urbanização de favelas. Salvador/BA: UCSAL, 2018. p. 1-20.

SÁNCHEZ, L. E. *Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos*. 2. ed. São Paulo: Oficina de textos, 2013.

SANTOS, C. B. Reassentamento e projetos e os desafios do reassentamento involuntário no município de Belém. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL AMÉRICA LATINA, 2015, Belém. *Anais [...] Belém: NAEA, 2015.*

TRINDADE, JR. S.-C. *A cidade dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana*. Orientadora: Sandra Lencioni. 1998. 408f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

TRINDADE, JR. S.-C. *Produção do espaço e uso do solo urbano em Belém*. Belém: UFPA/NAEA, 1997.

WORLD BANK GROUP. *Involuntary resettlement in Brazil: a review of policies and practices*. Washington D.C., USA, March, 2011.

ZHU, Youcuan; WOORTTER, Martin; TREMBATH, Barry. *Successful reservoir resettlement in China: Shuikou Hydroelectric Project*. East Asian Development Unit. EASES Discussion Paper Series. April, 2000.

REFÚGIO DE VIDA SILVESTRE METRÓPOLE DA AMAZÔNIA E COMUNIDADES RIBEIRINHAS: HISTÓRIAS COMPARTILHADAS⁵²

Leonard J. Grala Barbosa
Mirleide Chaar Bahia

Resumo: A borracha marca parte da história da Amazônia, sua extração foi impulsionada por expropriação de trabalhadores e domínio comercial de regatões (WEINSTEIN, 1993). Este artigo trata do empreendimento da Pirelli S.A. no plantio de seringueiras a partir de 1950, quando esta adquire a Fazenda Oriboca, próximo à capital, Belém-PA. Objetiva-se nesta pesquisa analisar a história do referido empreendimento, amplificando vozes de comunitários, incluindo populações tradicionais – ribeirinhos e quilombolas, que trabalharam na empresa. A metodologia do estudo, que se baseou na história oral (THOMPSON, 2002), expõe resultados de uma memória coletiva e social (HALBWACHS, 2006). Durante a coleta de dados, foram realizadas consultas a documentos, revistas de divulgação da empresa, documentação de ex-funcionários, entrevistas e questionários semiestruturados por meio de aplicação presencial e por meios virtuais. As análises apresentadas possibilitam, por fim, compreender a relevância histórica da Fazenda em conjunto com seus moradores/trabalhadores tradicionais na constituição da área como uma atual Unidade de Conservação de Proteção Integral.

Palavras-chave: História da Amazônia. História Oral. Memória Coletiva.

⁵² Este artigo apresenta parte da discussão da dissertação de mestrado do primeiro autor, com o título “Comunidades ribeirinhas no processo de consolidação fundiária do Refúgio de Vida Silvestre Metrópole da Amazônia-PA”.

Abstract: Rubber marks part of the history of the Amazon, its extraction was driven by expropriation of workers and business domain of regatões (WEINSTEIN, 1993). This study deals with the Pirelli S.A. enterprise in planting rubber trees since 1950, when it acquires Oriboca Farm, near the capital, Belém-PA. The objective of this research is to analyze the history of this enterprise, amplifying community voices, including traditional populations - riverine and quilombolas, who worked in the company. The methodology of the study, which was based on oral history (THOMPSON, 2002), presents results from a collective and social memory (HALBWACHS, 2006). During the data collection, we consulted documents, company publication magazines, documentation of ex-employees, interviews, and semi-structured questionnaires by means of face-to-face application and by virtual means. The analyzes presented made it possible to understand the historical relevance of the Farm together with its traditional residents/workers in the constitution of the area as a current Integral Protection Conservation Unit

Keywords: History of the Amazon. Oral History. Collective Memory.

1. INTRODUÇÃO

O Refúgio de Vida Silvestre Metrópole da Amazônia (REVISMA) é uma Unidade de Conservação (UC)⁵³ de Proteção Integral⁵⁴ com mais de seis mil hectares, que engloba quatro municípios da Região Metropolitana de Belém (RMB): Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Isabel⁵⁵. Esta UC foi constituída a partir de uma história ligada ao apogeu e declínio da economia da borracha, durante o qual a Fazenda Oriboca foi utilizada para plantios e cultivo de seringueiras pela empresa Pirelli S.A., configurando seu nome popular, Fazenda da Pirelli.

Diferentes desafios podem ser observados quando são criadas UC; nestas ocasiões, percebem-se variadas interações entre sociedade e Estado; muitas vezes, potencializam conflitos entre o uso tradicional da floresta e a necessidade de preservação ambiental (DIEGUES, 2000). Para sanar este

⁵³ Segundo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (BRASIL, 2000, s/p.), Unidade de Conservação é um "espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites denidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção".

⁵⁴ Segundo Brasil (2000), esta categoria de UC permite apenas usos indiretos como turismo e pesquisa.

⁵⁵ Decreto Estadual nº 2.211/2010.

tipo de situação, os órgãos de gestão costumam apostar na criação e na efetivação de instrumentos de gestão, como planos de gestão⁵⁶ e planos de uso, porém estes instrumentos possuem limitações e apresentam uma lacuna temporal entre a homologação da Unidade e a consolidação de tais planos. Neste período lacunar, diferentes dúvidas sobre permissões e proibições de uso pairam no cotidiano de populações envolvidas. No REVISMA, os dilemas de seu estabelecimento histórico não foram diferentes.

O presente artigo traz reflexões sobre a permanência de populações ribeirinhas dentro desta UC a partir de dados obtidos na dissertação de mestrado do primeiro autor, bem como dos estudos que embasaram a realização do Plano de Gestão da Unidade. Como objetivo central, buscase evidenciar que a configuração histórica da localidade é indissociável da presença de moradores de Ponta Negra e Santo Amaro, categorizados no Plano de Gestão como populações tradicionais ribeirinhas residentes e usuárias do REVISMA (IDEFLOR-BIO, 2018), independentemente de ser ou não uma UC, esses moradores são corresponsáveis pela manutenção da atual configuração da UC. Neste momento, não serão discutidas suas relações com Abacatal, localidade quilombola contígua à área da Unidade, pontua-se, entretanto, que há em trabalhos anteriores (ACEVEDO-MARÍN; CASTRO, 2004) referências a suas ligações de parentesco; nos estudos mais recentes (IDEFLOR-BIO, 2018; BARBOSA, 2019), moradores de Ponta Negra e Santo Amaro elencam suas relações de parentesco com moradores de Igarapé do Aurá⁵⁷.

Para analisar essa relação, utilizaram-se aportes teórico-metodológicos que discutem a construção e o repasse das memórias coletivas (HALBWACHS, 1990) a partir da História Oral (THOMPSON, 2002; ALBERTI, 2002). Thompson (2002) afirma que a História Oral é um método essencialmente interdisciplinar, atuando especialmente entre antropologia, sociologia, literatura e história. Para Alberti (2002), o principal pilar da História Oral é a narrativa, visto que ela possui um caráter histórico e documental. O ato de narrar é trabalhado aqui também com a concepção de Dartiegues (1998), a qual afirma que é durante a narração que pessoas e grupos se reconhecem, rememoram e reorganizam suas histórias.

⁵⁶ IDEFLOR-Bio, gestor da UC, utiliza a expressão em vez de “Plano de Manejo” (IDEFLOR-Bio, 2018).

⁵⁷ Para maiores informações sobre as comunidades do Igarapé do Aurá e Uriboquinha, consultar LISBOA, P. L. B. (org.). Aurá: comunidades e florestas. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 2009.

Utilizaram-se as narrativas a partir da História Oral Temática (BOM MEIHY, 1996). Segundo Bom Meihy (1996), com esta metodologia é possível acessar assuntos específicos com maior objetividade, uma vez que os temas são predeterminados pelo pesquisador a partir de um roteiro. Para o presente artigo, serão consideradas apenas as entrevistas realizadas com o primeiro grupo, composto pelas populações residentes da UC⁵⁸. Com a anuência dos participantes, as entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas.

2 CULTIVANDO A TERRA, ESCRREVENDO HISTÓRIAS

Entre as décadas de 1940 e 1980, a Amazônia brasileira se torna rota de cientistas; alguns dos estudos produzidos a partir desta época demonstram que a Amazônia é composta de uma história de ocupação humana anterior à chegada europeia (BALÉE, 1989; HECKENBERGER, 2005). Esta história está ligada ao que se convencionou chamar de populações tradicionais; diferentes discussões vêm sendo realizadas a respeito da utilização do conceito de populações tradicionais, a complexidade destas discussões não permite que o assunto seja aprofundado neste artigo. Pontua-se, entretanto, que este termo deve ser compreendido neste estudo a partir de uma concepção que mescla sua validade sociopolítica, relações identitárias e formas diferenciadas de relação com o ambiente, assim como apontado por Cunha e Almeida (2001).

Nessa concepção, compreende-se que, além das características apontadas por Diegues (2000) e Almeida (2008) em relação ao uso diferencial que esses grupos fazem dos produtos naturais e as formas variadas de relacionarem-se a seus locais de moradia (florestas, várzeas etc.), há, ainda, um componente de conquista política de direitos diferenciados que se consolidaram na legislação nacional ao longo dos últimos trinta anos⁵⁹, levando ou não à criação de novos grupos identitários.

A exploração dos produtos da floresta consolida o avanço colonial, especialmente dos portugueses na Amazônia brasileira, sendo que a borracha foi protagonista da economia da virada para o século XX (WEINSTEIN, 1993). A extração da borracha baseou-se em diferentes tipos de exploração da mão de obra, nos quais suas nuances eram ditadas pelo

⁵⁸ Na dissertação do primeiro autor são apresentados dois grupos de entrevistados; além deste composto por residentes, há um segundo grupo, com gestores e atores envolvidos na elaboração do Plano de Gestão.

⁵⁹ Representados especialmente no Decreto nº 6.040/2007 (BRASIL, 2007).

sistema de aviamento⁶⁰ (WEINSTEIN, 1993). De outra parte, a cana-de-açúcar dominou esforços produtivos, baseados na utilização de mão de obra escrava (ACEVEDO-MARÍN; CASTRO, 2004).

A Fazenda Oriboca, atual REVISMA, representa um fragmento destes momentos históricos, particularmente ligada à cana-de-açúcar e à borracha. Estudos arqueológicos associam a área ao antigo Engenho Oriboca, datado de 1780, além de trazerem evidências da ocupação indígena na região (MARQUES, 2003, 2004). Parte do antigo engenho e de outras terras desmembram-se atualmente em duas áreas de ocupação tradicional, a UC REVISMA e o Território Quilombola do Abacatal (TEQ Abacatal)⁶¹.

A ocupação do entorno da área do atual REVISMA, inserido na RMB, foi incentivada pela Província do Estado do Pará, desde o século XIX. Segundo Nunes (2009, 2012), esse processo de colonização ocorreu de 1875 até meados de 1940, acompanhando as oscilações do mercado internacional da borracha. Hurtienne (1999) identificou três momentos de ocupação da RMB: a) período de extrativismo e agricultura itinerante – realizada por grupos indígenas, caboclos e ribeirinhos; b) chegada dos colonos com a Estrada de Ferro Belém-Bragança (EFBB), e c) período da colonização das estradas de rodagem, após 1950.

Quando, em 1950, a Pirelli S.A. adquire as terras da Fazenda Oriboca⁶², a empresa opta por realizar o plantio de pimenta-do-reino até que as mudas de seringa atinjam idade produtiva (PENTEADO, 1967). O empreendimento da Pirelli atraiu a produção de borracha, extraída das seringueiras nativas por moradores da região entre os anos de 1950 e 1970. Com este breve momento próspero, a empresa construiu estruturas para atender a demanda produtiva, bem como o convívio dos funcionários.

Dados levantados durante a escrita da dissertação do primeiro autor (BARBOSA, 2019) corroboram as informações de que havia famílias residentes na área e que pessoas destas famílias foram empregadas como mão de obra

⁶⁰ Segundo Aramburu (1994, s/p), “O aviamento, termo cunhado na Amazônia, é um sistema de adiantamento de mercadorias a crédito. Começou a ser usado na região na época colonial, mas foi no ciclo da borracha que se consolidou como sistema de comercialização e se constituiu em senha de identidade da sociedade amazônica. Depois do ciclo da borracha, o aviamento passou a ser reformulado em termos menos policiais, mas continuou sendo igualmente dominante em todas as esferas da produção”.

⁶¹ Para trabalhos específicos sobre o Território Quilombola Abacatal, consultar Acevedo-Marín e Castro (2004), Sofiatti (2014) e Sirotheau (2012).

⁶² A área desta fazenda possuía sua sede administrativa em terras do atual município de Marituba.

da fazenda⁶³. Parte dessas pessoas ainda reside nas mesmas localidades (quando não nos mesmos locais), vindo a se consolidar como comunidades reconhecidas pelo gestor da UC. Ponta Negra e Santo Amaro foram identificadas como populações tradicionais ribeirinhas⁶⁴ (IDEFLOR-BIO, 2018). Os entrevistados referem a antiguidade de ocupação e dos nomes utilizados para as paragens, mas não se organizavam como “comunidade”:

[...] naquela época da Pirelli nós... não sabia que negócio de comunidade, entendeu? Era cada um por si [o nome de Ponta Negra] isso aí já veio de muitos anos [...] Antigo. Aí só a mamãe que pode responder (RVS_CPN_005, Comunidade Ponta Negra, 12 de dezembro de 2018).

Como é possível perceber pela fala da pessoa entrevistada, a concepção de comunidade utilizada comumente pelo Órgão Gestor e por pesquisadores é compreendida por eles, mas faz pouco sentido no termo de *comunhão*. Essa constatação está de acordo com argumentos de Anderson (2005), que aborda o tema de comunidade como uma construção socio-política, e, como lembra Polivanov (2014), estas construções se fazem em relações de disputa, com critérios determinados para inclusão ou omissão de determinados critérios.

É possível perceber no trabalho de Barbosa (2019) que neste quesito Santo Amaro é diferente de Ponta Negra, uma vez que no primeiro há maior número de famílias com relações de parentesco um pouco mais distantes (que incluem *compadrio*), enquanto no segundo praticamente todos são parentes diretos.

Além dos relatos, diferentes documentos foram levantados para demonstrar a antiguidade destas ocupações e, assim, quando o governo do Pará adquire a área para transformá-la em UC, não há como ignorar a presença desses moradores (BARBOSA, 2019). Moradores das comunidades de Ponta Negra e Santo Amaro não apenas estiveram presentes na área; antes

⁶³ Essas informações constam também em IDEFLOR-Bio (2018) e Penteado (1967). ⁶¹ Para trabalhos específicos sobre o Território Quilombola Abacatal, consultar Acevedo-Marín e Castro (2004), Sofiatti (2014) e Sirotheau (2012).

⁶⁴ Em estudo anterior, Acevedo-Marín e Castro (2004) tratam esta comunidade como pertencentes ao TEQ Abacatal. Levantamentos recentes (IDEFLOR-BIO, 2018) apontam que seu local de referência e parentesco seria o Igarapé do Aurá. É provável que moradores do Aurá também possuam relações de parentesco com Abacatal; são necessários estudos complementares para entender esta configuração.

disso, construíram esta área e, quando foi necessário, reconstruíram-na. Ao sofrerem o processo de expulsão de suas áreas de moradia, pessoas identificadas como “donos” da área promoveram a derrubada das plantações realizadas pelos moradores.

Quando terminou a venda aí do palmito, ficou a terra limpa. Aí tu sabe o que meu velho fez? Nós sempre tivemos canoa pequena, né; ele atravessava pro outro lado, essa família ainda tão viva, e ia pedir caroço de açaí, pra nós plantar de novo. Então de lá da Rosa até a baixa da Alça Viária tudo era planta, tudo era planta nossa, tudo; nós enchemo a terra de novo, porque eles tiraram, cortaram os filhos, não viveu, não sobrou nada (RVS_CPN_006, Comunidade Ponta Negra, 11 de dezembro de 2018).

Assim como vem sendo demonstrado para outros contextos amazônicos (BALÉE, 1989; HECKENBERGER, 2005), a área do atual REVISMA é produto do trabalho e do modo de vida tradicional das comunidades que nele residiram e residem.

3. CULTIVANDO HISTÓRIAS

A família fundadora da comunidade Ponta Negra foi responsável pelo replantio de diferentes espécies de árvores que foram cortadas quando a Fazenda da Pirelli abre falência. Neste processo de falência, a empresa (ou seus representantes) promove processos judiciais e de despejo contra os antigos moradores (ACEVEDO-MARÍN; CASTRO, 2004; BARBOSA, 2019). Removidos de suas casas, essas famílias veem a mata ciliar, composta por açazais e outras espécies, serem derrubadas para extração total do palmito. Após alguns anos sem a influência da empresa, as famílias começam a retornar para seus antigos locais de moradia, replantando o que fora devastado (BARBOSA, 2019). Essa é uma das histórias que se entrelaçam na atual UC.

Parte dessas histórias captadas compôs a elaboração do Plano de Gestão pelo Instituto Avaliação, que realizou sessenta (60) entrevistas com pessoas residentes do Refúgio de Vida Silvestre Metrópole da Amazônia (REVISMA) e seu entorno. Há limites em considerar as vozes de moradores tradicionais em uma UC de Proteção Integral, parte destes limites foi

explorada no trabalho de Barbosa (2019), que trouxe a discussão sobre os limites e possibilidades da permanência de moradores tradicionais manejando produtos da floresta que compõem a UC para a sobrevivência. Neste trabalho, foram entrevistadas pessoas das comunidades de Ponta Negra e Santo Amaro, sendo que sete delas possuíam conhecimento mais relevante sobre as transformações locais, algumas das quais participantes do processo de elaboração do Plano de Gestão e são (ou foram) membros do Conselho Gestor.

As comunidades de Santo Amaro e Ponta Negra possuem variadas formas de usos da floresta e das águas. Entre os usos documentados, salientam-se aqueles relacionados a atividades produtivas, com predominância atual para a extração do açaí. Alguns moradores entrevistados apontam que, apesar do preço do açaí ser favorável a eles, antes havia a exploração de mais variedades de produtos; a possibilidade de haver mais diversidade de trabalho faz com que algumas pessoas considerem o passado melhor do que o presente:

Porque aqui tinha tudo que a gente queria aqui, caça, peixe, tirava açaí. Naquele tempo, trabalhava com folha, folha de guarumã, não sei se você sabe? É, naquele tempo, a gente vendia folha, muita... riscava seringa, fruta de... juntava fruta de murumuru, fruta de indiroba, fruta de invirola, ainda tinha mais um que a gente agarrava no rio, um caramujo assim [faz sinal com a mão mostrando o tamanho]. A gente vendia tudo [...] ia lá na Copala [para vender]. Na universidade lá onde tinha a Copala, agora não tem mais, né. A gente vendia lá. Hoje em dia a gente não vende mais (RVS_CPN_005, Comunidade Ponta Negra, 12 de dezembro de 2018).

Esses usos múltiplos configuram o saber tradicional do modo de vida ribeirinho, possibilitando a não sobrecarga de extração de recursos, mesmo quando utilizados para gerar renda financeira. No passado, esses produtos extraídos pelos moradores eram vendidos à empresa Copala e à própria empresa Pirelli S.A. que, por sua vez, revendiam a compradores na capital e em outros estados.

Ao entrelaçar a história das pessoas comuns com a história oficial da Fazenda e da constituição da Unidade de Conservação, buscou-se compreender os principais elementos que aproximam o Órgão Gestor da UC, IDEFLOR-Bio, das populações tradicionais. Seus usos não estão dissociados de suas memórias coletivas e é a partir destes usos que essas famílias ressignificaram seus locais de moradia ao longo dos anos, construindo e garantindo que a área da antiga fazenda da Pirelli permanecesse com sua biodiversidade alta a ponto de o Estado querer transformar a área em um Refúgio de Vida Silvestre. Percebeu-se pela análise da construção do Plano de Gestão que a vivência das comunidades foi compreendida como um ponto relevante, um “ativo cultural” que proporciona mais valor à UC. Deste modo, a vivência das famílias constrói esse lugar, é objeto de aproximação por parte do Órgão Gestor ao incluir as comunidades residentes da UC (Santo Amaro e Ponta Negra) no Projeto AgroVárzea⁶⁵, incentivando-as a se inserirem tanto em circuitos produtivos (em especial do açaí) quanto em circuitos turísticos (BARBOSA; BAHIA; PALHETA, 2017).

Não é possível negar que a história da Fazenda Pirelli foi construída pelas pessoas que vivenciaram e vivenciam o lugar. Ribeirinhos que coletavam seringa de modo autônomo, ou vendiam produtos alimentícios para a fazenda, e todo o corpo de engenheiros e administradores da antiga fazenda foram os atores do processo histórico ao qual o Estado se soma no início da década de 1990.

De outra parte, quando o local de moradia dessas famílias se transforma em Unidade de Conservação, há a criação de incertezas, entre as quais questões sobre posse e uso do território, sobre permissões ou proibições de práticas tradicionais de manejar a floresta, sobre a possibilidade de expansão de famílias e comunidades são as mais citadas pelos moradores de Ponta Negra e Santo Amaro (BARBOSA, 2019).

⁶⁵ Segundo o site do IDEFLOR-Bio, “O objetivo do projeto AgroVárzea é promover e aprimorar o turismo rural e as técnicas de agricultura familiar nessas localidades, considerando as espécies nativas e de interesse das comunidades atendidas [...] realização de cursos teóricos e práticos relacionados ao manejo e precificação da produção rural; além de intercâmbios entre comunidades e ainda a participação e organização de feiras, para que os agricultores possam comercializar seus produtos de forma direta” (IDEFLOR-BIO, 2018b, *Notícias*, s/p.).

4. CONCLUSÃO

Como demonstrado, a configuração local evidencia que muitas famílias que residiam na região, utilizando a floresta para sobreviver, permanecem em uma situação similar, mesmo após quase meio século de história. A permanência dessas pessoas em seus locais tradicionais pode ter favorecido o quadro atual de preservação da área, fato sustentado por Barbosa (2019) e mesmo pelo Órgão Gestor em seu Plano de Gestão (IDEFLOR-BIO, 2018). É possível perceber que, ao longo dos anos, foi mantida a base produtiva das comunidades ribeirinhas, com a floresta em pé e a adoção de técnicas de cultivo de baixo impacto, até o momento no qual a área foi transformada em Unidade de Conservação pelo governo do Estado.

Percebe-se pelos relatos levantados e por outros documentos disponíveis que as populações ribeirinhas e quilombolas escrevem a história da região; esses grupos parecem ter adquirido, atualmente, um maior protagonismo nesta escrita. A criação da UC marca em suas vidas novas etapas de restrições, porém não muito diferentes das restrições anteriores, impostas pela empresa. Apesar dessas dificuldades, esses moradores têm sido chamados a construir a gestão da UC, em conjunto com o órgão estatal IDEFLOR-Bio, mesmo com todas as limitações existentes nos atuais modelos participativos adotados pelo órgão apontadas por Barbosa (2019). Muitos desafios em termos da reprodução das famílias deverão ser enfrentados, uma vez que há limitações para a expansão das áreas de uso predefinidas para os moradores.

Os atributos históricos e culturais, expressos no modo de vida dos moradores tradicionais dentro e no entorno da UC, ganham força frente aos contextos de valorização dessas formas de organização no contexto do turismo cultural e histórico. Além disso, o Refúgio possui valores intrínsecos relacionados à natureza preservada, como os serviços ambientais associados (IDEFLOR-BIO, 2018).

Trabalhar com a perspectiva de uma história construída socialmente em sua relação com o lugar é um desafio corrente, em que a relevância da memória coletiva torne possível aos agentes envolvidos garantirem seus reconhecimentos; neste contexto estudado, ainda se faz a partir de ferramentas da história oral, em uma concepção de história do tempo

presente. Moradores de Ponta Negra e Santo Amaro construíram seu local de pertencimento, batalharam para residirem nestes locais que foram habitados desde tempos antigos por seus parentes. Reconstruíram suas casas e, quando preciso, replantaram a mata ciliar que fora devastada por terceiros; esta relação com o lugar se expressa pela forma carinhosa com que estas pessoas se referem aos seus locais de moradia, afirmando que não trocariam suas moradias atuais para morar em qualquer outro lugar.

REFERÊNCIAS

ACEVEDO-MARÍN, R. A.; CASTRO, E. *No caminho de pedras de Abacatal: experiências sociais de negros no Pará*. Belém: CEJUP/NAEA, 2004.

ALBERTI, V. Narrativas na história oral (Proposta de Simpósio Temático apresentada à Associação Nacional de História – ANPUH, com vistas à participação no XXII Simpósio Nacional de História, João Pessoa, PB, 27 jul-01 ago. 2003). *Boletim Eletrônico da ABHO* – Especial n. 1, nov. 2002.

ALMEIDA, A. W. B. de. *Terras de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas*. 2. ed., Manaus: PPGSCA-UFAM, 2008.

ALMEIDA, A. W. B. de. Territórios e Territorialidades Específicas na Amazônia: entre a “proteção” e o “protecionismo” *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 64, p. 63-71, jan./abr. 2012.

ANDERSON, B. *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a expansão do nacionalismo*. Lisboa: Edições 70, 2005.

ARAMBURU, M. Aviamento, Modernidade e Pós-Modernidade no interior Amazônico. In: *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*, v. 9, n. 25, São Paulo, jun. 1994. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_25/rbcs25_09.htm> Acesso em: 20 ago. 2018.

BALÉE, W. Cultura na Vegetação da Amazônia Brasileira. In: NEVES, W. (org.) *Biologia e Cultura Humana na Amazônia: Avaliação e Perspectivas*. Belém: MPEG, 1989.

BARBOSA, L. J. G. *Comunidades ribeirinhas no processo de consolidação fundiária do Refúgio de Vida Silvestre MetrÓpole da Amazônia – PA*. Dissertação de mestrado do PPGDSTU, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA)/ UFPA. Belém, 2019.

BARBOSA, L.; PALHETA, L.; BAHIA, M. Turismo e lazer em Unidades de Conservação: Oportunidades e fragilidades para o Desenvolvimento Sustentável local no Refúgio de Vida Silvestre Metrópole da Amazônia – PA. In: *Anais do II SIALAT*, Belém, 2017. Disponível em: <http://sialat2017.com/wp-content/uploads/2018/02/GT-12-COMPLETO.pdf>

BOM MEIHY, J. C. S. *Manual de história oral*. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

BRASIL. *Decreto nº 6.040*, de 7 de Fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Sistema nacional de unidades de conservação*. Brasília, DF, 2000.

CAÑETE, T. M. R.; CAÑETE, V. R. Populações Tradicionais Amazônicas: revisando conceitos. *Anais V Encontro Nacional da ANPPAS* Florianópolis, 2010. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT10-29-1009-20100904055930.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2018.

CUNHA, M. C. da; ALMEIDA, M. W. B. de. Populações tradicionais e conservação ambiental. In: CAPOBIANCO, João P. R. et al. *Biodiversidade na Amazônia brasileira: avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios*. São Paulo, Estação Liberdade: Instituto Socioambiental, 2001.

DARTIGUES, A. Paul Ricoeur e questão da identidade narrativa. In: CESAR, C. M. (org.). *Paul Ricoeur. Ensaios*. São Paulo: PAULUS, 1998.

DIEGUES, A. C. *Mito moderno da natureza intocada*. 3. ed. HUCITEC: USP, São Paulo, 2000.

DIEGUES, A. C. et al. *Biodiversidade e Comunidades Tradicionais no Brasil: os saberes tradicionais e a biodiversidade*. MMA/COBIO/NUPAUB-USP, São Paulo, 2000.

HALBWACHS, M. *A Memória Coletiva*. São Paulo: Vértice, 1990.

HECKENBERGER, M. *The ecology of power – culture, place, and personhood in the southern Amazon. A.D 1000-2000*. New York and London: Routledge, 2005.

HURTIENNE, T. A Agricultura Familiar e o Desenvolvimento Sustentável: problemas conceituais e metodológicos no contexto histórico da Amazônia. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 30, n. Especial, 1999, p. 442-466.

IDEFLOR-BIO. Plano de Gestão do Refúgio de Vida Silvestre MetrÓpole da Amazônia. Belém: Instituto Avaliação, 2018a.

IDEFLOR-BIO. *Notícias*: AgroVárzea visita comunidade de Ponta Negra. Site, 2018b. Disponível em <https://ideflorbio.pa.gov.br/2018/03/agrovarzea-visita-comunidade-de-ponta-negra/> Acesso em: 17 jun. 2019.

LISBOA, P. L. B. (org.). *Aurá: comunidades e florestas*. Belém: Museu Paraense Emilio Goeldi, 2009.

MARQUES, F. L. T. *Programa de salvamento e monitoramento de sítios arqueológicos no traçado da Alça Rodoviária – Belém/PA*. Belém: MPEG, 2003.

MARQUES, F. L. T. *Modelo da Agroindústria Canavieira Colonial no Estuário Amazônico: estudo arqueológico de engenhos dos séculos*. Porto Alegre: PUCRS, 2004.

NUNES, F. A. A colonização agrícola e núcleos coloniais das terras de florestas da Amazônia Oriental. *Revista Aedos PPGH UFRGS*, Porto Alegre, v. 2, 2009. Acesso em: 07 nov. 2017. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/aedos/article/view/10587>

NUNES, F. A. A Lei de Terras e a Política de Colonização estrangeira na Província do Pará. *Revista Tempos Históricos*, Belém, v. 16, 2012, p. 99-126. Acesso em: 07 nov. 2017. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/tempohistoricos/article/viewFile/8099/5992>

PARÁ. *Decreto nº 2.210, de 30 de março de 2010*. Diário Oficial do Estado do Pará, Gabinete da Governadora. Belém. 2010.

PENTEADO, A. R. *Problemas de colonização e uso da terra na região bragantina do estado do Pará*. Belém: UFPA, 1967.

POLIVANOV, B. *Reapropriações do Conceito de Comunidade na Contemporaneidade*. 3º Encontro Regional Sudeste de História da Mídia: Mídia e Memórias do Autoritarismo – GT 7 – História da Mídia Alternativa, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-regionais/sudeste/3o-encontro-2014/gt-7-2013-historia-da-midia-alternativa/reapropriacoes-do-conceito-de-comunidade-na-contemporaneidade/at_download/file

SIROTHEAU, J. L. T. *Impactos socioterritoriais e identidade quilombola em espaço metropolitano: o caso da comunidade de Abacatal (Pará)*. 146 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Belém, 2012.

SOFFIATTI, N. F. de L. *Território e paisagem na transição socioeconômica induzida no quilombo do Abacatal: 1880 a 2013*. 101f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Geografia, 2014.

THOMPSON, P. História oral e contemporaneidade. *Rev. de História Oral*, v. 5, 2002. Acesso em: 25 out. 2017. Disponível em: <http://revista.historiaoral.org.br/index.ournal=rho&page=article&op=view&path%5B%5D=47&path%5B%5D=39>.

WEINSTEIN, B.A *borracha na Amazônia : expansão e decadência (1850-1920)*. São Paulo: HUCITEC, 1993.

INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NAS COMPRAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Jayme Nascimento Silva
Antônio Cordeiro de Santana
Adagenor Lobato Ribeiro

RESUMO: A legislação das Compras Públicas Sustentáveis prevê a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições governamentais por parte dos órgãos da Administração Pública Federal. A utilização desses critérios nas compras foi instituída visando estimular o Desenvolvimento Sustentável no mercado, destacadamente nas organizações públicas. Apesar de vigente desde 2010, ainda não há uma forma de acompanhamento do nível de adesão dos órgãos públicos. O objetivo foi medir o grau de adesão dos órgãos públicos às compras governamentais considerando o que está previsto na legislação competente, precisamente no que diz respeito a observação dos critérios de sustentabilidade ambiental. A lógica do conceito de Compras Públicas Sustentáveis é um mecanismo de minimização dos impactos ambientais causados pela produção e consumo inapropriado na relação da sociedade com a natureza. O avanço do processo de globalização e de integração econômica no qual as sociedades e nações estão inseridas produz efeitos colaterais desagradáveis para a sociedade como um todo. Assim, buscase compreender os esforços de implantação de políticas públicas que incorporem critérios sustentáveis nas compras públicas considerando que o Estado necessita adquirir bens e serviços no mercado interno ou externo para a realização do desempenho de suas atividades primordiais e das ações que constituem as políticas públicas governamentais. Foi realizado

o levantamento de dados primários e posteriormente a análise dos dados. Para a obtenção de dados primários, optou-se por extrair informações do Portal Brasileiro de Dados Abertos nos anos 2006 a 2017 em formato CSV. Posteriormente, os dados foram armazenados no formato de tabela, a qual possibilitou filtrar os processos licitatórios realizados por qualquer órgão da Administração Pública Federal. Para a análise dos dados utilizaram-se os indicadores Índice de Adoção de Critérios Sustentáveis na Licitação (ICSL) e Taxa de Adoção de Critérios Sustentáveis nas Aquisições (TACSA). Os resultados apontam para a viabilidade de implementação automatizada do modelo proposto por meio de ferramenta computacional. A instituição analisada apresentou um baixíssimo percentual de aquisições sustentáveis; os indicadores apresentaram em todas as aquisições analisadas valor baixo. Chegou-se à conclusão de que o Estado tem um papel fundamental em direcionar e fomentar práticas sustentáveis por meio de políticas públicas governamentais, e que o acompanhamento da adoção dos critérios sustentáveis nas compras governamentais identificou baixa aquisição de bens e serviços sustentáveis na instituição estudada.

Palavras-chave: Sustentabilidade. Gestão Pública. Compras Sustentáveis.

ABSTRACT: The Sustainable Public Procurement legislation provides for the adoption of environmental sustainability criteria in government procurement by Federal Public Administration bodies. The use of these criteria in purchases was instituted in order to stimulate Sustainable Development in the market, especially in public organizations. Although in effect since 2010, there is still no way to monitor the level of adherence of public bodies. The objective was to measure the degree of adherence of public bodies to government procurement considering what is provided for in the competent legislation, precisely with regard to observation of environmental sustainability criteria. The logic of the Sustainable Public Procurement concept is a mechanism for minimizing the environmental impacts caused by inappropriate production and consumption in the relationship between society and nature. The advance of the globalization and economic integration process in which societies and nations are inserted produces unpleasant side effects for society as a whole. Thus, we

seek to understand the efforts to implement public policies that incorporate sustainable criteria in public purchases, considering that the State needs to acquire goods and services in the domestic or foreign market to carry out the performance of its primary activities and actions that constitute the policies government agencies. The survey of primary data was carried out and subsequently the data analysis. To obtain primary data, it was decided to extract information from the Brazilian Open Data Portal in the years 2006 to 2017 in CSV format. Subsequently, the data were stored in a table format, which made it possible to filter the bidding processes carried out by any body of the Federal Public Administration. Adoption of Sustainable Criteria in Procurement (TACSA). The results point to the feasibility of automated implementation of the proposed model using a computational tool. The analyzed institution presented a very low percentage of sustainable acquisitions; the indicators showed a low value in all analyzed acquisitions. It was concluded that the State has a fundamental role in directing and promoting sustainable practices through government public policies, and that monitoring the adoption of sustainable criteria in government procurement identified low acquisition of sustainable goods and services in the institution studied.

Keywords: Sustainability. Public administration. Sustainable Purchases.

1. INTRODUÇÃO

As preocupações com a capacidade assimilativa dos ecossistemas em relação às taxas incompatíveis entre o desgaste e regeneração dos recursos naturais vêm se intensificando desde o final da década de 1960 (FENZL; MACHADO, 2009). Dessa maneira, surge o paradigma que envolve progresso e preservação, e fez com que nas últimas décadas houvesse inúmeros debates sobre novos modelos de gestão e desenvolvimento que incorporassem soluções para os desafios contemporâneos, culminando em diversas propostas de desenvolvimento, com destaque para a do Desenvolvimento Sustentável.

A base conceitual do Desenvolvimento Sustentável está alicerçada na busca de satisfazer necessidades das gerações presentes com vista a

não comprometer necessidades das próximas (ONU, 1988). Na visão de Sveiby (2009 *apud* BRANDÃO *et al.*, 2012, p. 18), o desenvolvimento que busca promover uma sustentabilidade ambiental, justiça e equidade “é caracterizado por diversas tensões e diferentes perspectivas filosóficas e políticas”.

Essa complexidade entre o equilíbrio de tensões e perspectivas, que permeiam a temática do Desenvolvimento Sustentável, realça a dificuldade e a necessidade de uma intervenção do Estado de forma mais efetiva no sentido de direcionar ações e políticas públicas, que, para Matias-Pereira (2010, p. 19), “é um dos principais desafios para a gestão pública da maioria dos governos ao final da primeira década do século XXI”.

A busca pela modernização do Estado já é perceptível em muitos países que vêm incorporando novos conceitos e práticas, abrindo espaços para a participação popular, sendo o momento propício para enraizar nas políticas públicas outras questões que antes ficavam em segundo plano, como as questões ambientais, reforçando o compromisso governamental com o Desenvolvimento Sustentável.

No Brasil, foi instituída a Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, conhecida também como legislação de Compras Públicas Sustentáveis (CPS), que prevê a utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e contratação de serviços por parte da Administração Pública Federal.

Entre os órgãos que ficam subordinados a esta legislação, tem-se a Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA) –*lócus* de pesquisa – Instituição de Ensino Superior, localizada no Estado do Pará, que possui em sua maior parte cursos voltados para as áreas agrárias e ambientais, buscando desenvolver a região Amazônica de forma técnica, científica e cultural.

Estudos vêm demonstrando que as nações gastam de 10% a 15% do seu Produto Interno Bruto (PIB) em compras governamentais (BRASIL, 2009, p. 27), e esta movimentação financeira pode ser utilizada como uma ferramenta estratégica por parte dos governos para fomentar questões sustentáveis (OECD, 2002). A Universidade Federal Rural da Amazônia realizou no período de 2010 a 2014 a aquisição de bens e serviços que totalizam um montante de 216 milhões. Trata-se de valor de alta expressividade que poderiam ter utilizado critérios sustentáveis nas compras da Universidade.

Contudo, a Controladoria-Geral da União (CGU) ao realizar auditoria na UFRA no ano de 2011, referente à gestão de 2010, não identificou ações para a adoção de critérios de sustentabilidade nas aquisições de bens, serviços e obras (PARÁ, 2011). A instituição justificou que estaria em processo de adequação dos procedimentos para atender esta exigência legal. No ano seguinte, a CGU realizou uma nova auditoria, referente à gestão de 2011, e diagnóstica reincidência da não adoção de ações para a utilização de critérios sustentáveis nas aquisições (PARÁ, 2012).

Apesar do amparo e determinação legal, a legislação não prevê formas de adoção, muito menos de como avaliar se as compras governamentais vêm utilizando tais critérios. Neste sentido, o presente trabalho, objetiva medir o grau de adesão das compras governamentais aos critérios de sustentabilidade ambiental.

A identificação dos critérios sustentáveis nas compras governamentais é primordial para identificar se a legislação vem sendo adotada, e em quais níveis, e assim permitir traçar estratégias na gestão dos órgãos públicos em prol do atendimento da legislação e, por conseguinte, contribuir para o Desenvolvimento Sustentável.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O avanço do processo de globalização e de integração econômica no qual as sociedades e nações estão inseridas produz efeitos colaterais desagradáveis, tais como impactos ambientais, altos níveis de injustiça social e devastação dos recursos naturais (FENZL; MACHADO, 2009), realçando a urgente necessidade de redirecionar “os atuais modos de vida em todo o planeta para salvá-lo da insolvência ambiental” (MARCOVITCH, 2011, p. 288).

Esse paradigma fez com que nos últimos anos houvesse inúmeros debates sobre novos modelos de gestão e desenvolvimento que incorporassem soluções para os desafios contemporâneos, culminando em uma proposta de desenvolvimento, com ênfase na sustentabilidade, que “é a relação entre recursos naturais, o manejo adequado as especificidades das espécies e ecossistemas e as questões sociais envolvidas” (SIMONIAN, 2007, p. 27), conduzindo ao surgimento do conceito de Desenvolvimento Sustentável.

A definição de Desenvolvimento Sustentável constante no Relatório Brundtland é descrita como aquele que “atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades” (ONU, 1988, p. 46), ou seja, prevê a garantia da “exploração sustentada dos recursos, a eficiência econômica e a equidade social” (LENA, 2006; SIMONIAN, 2000A *apud* SIMONIAN, 2007, p. 27). O constructo do Desenvolvimento Sustentável toma como pressuposto que a biosfera e a antroposfera são indissociáveis e que evoluem ou se extinguem juntas, não havendo a possibilidade de “desconto temporal do futuro da biosfera em benefício imediato da antroposfera” (FENZL; MACHADO, 2009, p. 19).

A incorporação de ações nas políticas públicas alinhadas a perspectivas do Desenvolvimento Sustentável tem sido crescente nas nações. Tais políticas constituem resposta na resolução de problemas relevantes para importantes setores da sociedade, concebidas e implementadas através de processos políticos e técnicos (CARDOZO BRUM, 2013, tradução nossa).

Para isso, o Estado necessita adquirir bens e serviços no mercado interno ou externo para a realização do desempenho de suas atividades primordiais e das ações que constituem as políticas públicas governamentais. O ato de comprar é um grande potencial, considerando que o poder do consumidor define seu perfil, suas condições e anseios, tornando as compras um incitante de qualidade, produtividade e inovação, sejam em entidades privadas, públicas ou pessoa física contribuindo para a competitividade e desenvolvimento do país (BRASIL, 2007).

A expressão “uso do poder de compra” tem em si uma idéia de capacidade de influência, que se apresenta como um “poder” a partir do momento em que a disponibilidade de recursos de uma determinada instituição lhe confere a possibilidade de induzir comportamentos em terceiros, buscando quase sempre a obtenção de resultados paralelos e, conseqüentemente, uma maior eficiência de suas ações, à semelhança dos conceitos de poder e influência já colocados anteriormente (SILVA, 2008, p. 61).

Assim, as nações vêm utilizando desse poder de compra para alcançar objetivos secundários por meio de suas compras, fomentando e

direcionando estratégias das políticas públicas e do mercado. O termo 'uso do poder de compra' é definido em Silva (2008, p. 66 *apud* MPOG/SLTI, 2007) que relaciona com:

O direcionamento da demanda por bens e serviços do Estado para desenvolver a economia local, micros e pequenas empresas e setores sensíveis da economia ou de interesse estratégico, gerando emprego e renda e primando pelo desenvolvimento econômico sustentável.

Na perspectiva de Moreira e Morais (2003), ao decidir utilizar o poder de compra do Estado, como instrumento de desenvolvimento ou estímulo a produção de bens ou serviços, a sociedade manifesta concordância de, fortuitamente, assumir sobrepreços em benefício das políticas de fomento a economia e ao desenvolvimento do país.

(...) O poder de compra significa o poder do consumidor, seja ele empresa privada, órgão público, cooperativa ou pessoa física, que ao adquirir bens e serviços define suas exigências e necessidades, tornando-se um indutor da qualidade, da produtividade, e de inovação tecnológica, gerando emprego, ocupação e renda e contribuindo para a competitividade e desenvolvimento do país (ARANTES, 2005, p. 25).

Dessa lógica, surge o conceito de Compras Públicas Sustentáveis como um mecanismo de minimizar os impactos ambientais causados pela produção e consumo inapropriado e irresponsável, através da integração de "aspectos ambientais em todos os estágios do processo de compra, de evitar compras desnecessárias a identificar produtos mais sustentáveis" (BRASIL, 2009), utilizando o poder de compra do Estado e contribuindo para o desenvolvimento sustentável da sociedade e do planeta.

As Compras Públicas Sustentáveis – também conhecidas como compras verdes, ecocompra, ecoaquisição, compra ambientalmente amigável, licitação positiva, ou ainda licitação sustentável – surgiram como um mecanismo de minimização de impactos ambientais causados pela produção e consumo inapropriado e irresponsável. Neste tipo de compra,

busca-se oferecer ao consumidor final um produto compatível com suas necessidades e expectativas, fomentando um consumo racional dos recursos naturais, que em médio e longo prazo possibilitam benefícios ao meio ambiente e conseqüentemente à sociedade.

Compras sustentáveis consistem naquelas em que se tomam atitudes para que o uso dos recursos materiais seja o mais eficiente possível. Isso envolve integrar os aspectos ambientais em todos os estágios do processo de compra, de evitar compras desnecessárias a identificar produtos mais sustentáveis que cumpram as especificações de uso requeridas. Logo, não se trata de priorizar produtos apenas devido a seu aspecto ambiental, mas sim considerar seriamente tal aspecto juntamente com os tradicionais critérios de especificações técnicas e preço (BRASIL, 2009, p. 48).

Na perspectiva de Biderman (2006), as Compras Sustentáveis devem ter como pressupostos: (i) aquisição de produtos de qualidade e responsabilidade, fomentando a produção sustentável; (ii) minimização de consumo; (iii) escolha de produtos com menor impacto negativo aos recursos naturais; (iv) avaliação de impactos e custos dos produtos ao longo de seu ciclo de vida.

A Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) vem definindo e adotando medidas para a melhoria e convergência das políticas governamentais, objetivando conservar a estabilidade financeira, elevar o nível da qualidade de vida, desenvolver a economia através da geração de emprego, apoiar outros países no desenvolvimento econômico, contribuir para o crescimento do comércio mundial e nas questões econômico-ambientais.

Para quantificar o real poder de compra dos Estados, a OECD em 1997 solicitou dados referentes às questões econômicas e ambientais de cada país-membro. Diante dos dados apresentados a OECD organizou e analisou, resultando em um relatório final apresentado durante uma reunião do conselho no ano de 1999. Este relatório demonstra que o poder de compra dos governos gira entre 8% a 30% da movimentação financeira dos países, demonstrando percentuais representativos em relação ao Produto Interno Bruto - PIB (OECD, 1999).

A temática das Compras Públicas Sustentáveis ganhou visibilidade a partir de 1992, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD)⁶⁶, na qual 179 países participantes assinaram a Agenda 21 Global⁶⁷. O capítulo quatro da Agenda 21, que trata da mudança dos padrões de consumo, tem como diretivas examinar os padrões insustentáveis de consumo e produção; desenvolvimento de estratégias e políticas públicas estimulando mudanças nesta forma de produção/consumo insustentável. Entre as propostas de ações, tem-se o item 4.23, que estimula os governos a incorporarem conceitos sustentáveis nas suas aquisições (BRASIL, 1996).

Os próprios governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, **podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público**. Consequentemente, os governos devem examinar as políticas de aquisição de suas agências e departamentos de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas políticas de aquisição, sem prejuízos dos princípios do comércio internacional. (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Nessa proposta de ação da Agenda 21, é perceptível a indicação de utilização do poder de compra por parte do Estado no fomento à produção e ao consumo de bens sustentáveis. Outro evento que destacou o uso do poder de compra, ocorrido no ano de 2000, foi a 3ª Conferência Europeia sobre Cidades e Municípios Sustentáveis, na qual 250 líderes municipais de 36 países europeus e regiões vizinhas aprovaram a conhecida Declaração de Hannover, na qual os líderes concordam em:

Prestar atenção para as oportunidades que surgem a partir de novas tecnologias e conceitos inovadores de serviços que tornam nossas cidades mais ecoeficientes, e **devem ter consciência sobre o poder de compra das autoridades locais no mercado e usá-lo para direcionar o desenvolvimento para soluções social e ambientalmente saudáveis**. Eles convocaram outras regiões para manter sua própria casa em ordem introduzindo políticas para a compra de produtos e serviços verde (BIDERMAN, 2006, p. 27, grifo nosso).

⁶⁶ A Organização das Nações Unidas – ONU realizou em 1992 na cidade do Rio de Janeiro, Brasil, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD). Esta conferência ficou conhecida como Eco-92.

⁶⁷ Este documento é um conjunto de ações que busca promover, em escala global, um padrão de desenvolvimento com caráter sustentável.

Na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, ocorrida em Johannesburgo no ano de 2002, foi produzido o Plano de Implementação de Johannesburgo, que, ao longo dos seus 11 capítulos, lista as novas prioridades do Desenvolvimento Sustentável nas áreas de erradicação da pobreza, saúde, comércio, educação, ciência e tecnologia, recursos naturais, considerando as propostas da Agenda 21 Global e os acordos firmados na Eco-92. O capítulo três do referido Plano, denominado “Mudando padrões insustentáveis de consumo e produção”, incentiva as autoridades a considerar ações de Desenvolvimento Sustentável na tomada de decisão e também

No planejamento de desenvolvimento nacional e local, investimento em infraestrutura, desenvolvimento de negócio e a licitação pública, englobando **ações para promover políticas de licitação pública que incentivem o desenvolvimento e a difusão de bens e serviços ambientais saudáveis** (BIDERMAN, 2006, p. 27, grifo nosso).

O documento de contribuição do Brasil para o processo preparatório da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) apresenta as visões e propostas iniciais do Brasil sobre os temas e objetivos para uma proposta no caminho de um Desenvolvimento Sustentável. Neste documento, é realçado o poder do Estado no fomento da promoção de padrões sustentáveis.

O Estado pode ainda influenciar significativamente a adoção de modelos mais sustentáveis pela forma como aufere e aplica a receita. Os instrumentos de política fiscal, associados à valoração de serviços ambientais, desempenham, nesse sentido, papel central no repertório de políticas do Estado, **por meio dos quais podem ser estabelecidos estímulos positivos para a adoção de padrões mais sustentáveis em toda a cadeia produtiva** (BRASIL, 2012a, p. 12, grifo nosso).

Desde a Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente em 1992, a questão dos Indicadores para Desenvolvimento Sustentável (IDS) torna-se um objetivo compartilhado entre as nações. A Agenda 21 expõe que os indicadores comumente utilizados não dão indicações adequadas de sustentabilidade e que os métodos de avaliação não preveem as interações entre diferentes perspectivas.

Os IDS devem objetivar a comunicação de informações sobre a relação do meio ambiente e a atividade humana, identificando as influências, prevenir problemas emergentes e apontar a eficácia das ações atuais, indicando de maneira sintética se está progredindo ou regredindo nas questões sustentáveis. Para isso, o indicador deve representar as mudanças de um período de tempo, tendo como base de informações, dados confiáveis e reproduzíveis.

Na concepção de IDS, Mitchell (1997) propõe a utilização das seguintes etapas: (i) Definir claramente os objetivos dos indicadores, especificando a finalidade e seu grupo de usuários; (ii) Informar o que é entendido por SD, especificando as definições de SD que são referenciadas e os princípios de sustentabilidade a serem aplicados; (iii) Definir questões importantes tanto local e globalmente; (iv) Os indicadores têm propriedades diferentes, conforme sua construção, e devem refletir aos anseios dos usuários e os objetivos; e (v) Avaliar os indicadores em relação às características desejáveis e os seus objetivos.

Após o desenvolvimento dos IDS, no intuito de validar sua operacionalidade e eficácia, Mitchell (1997) sugere verificar se os indicadores são: (i) relevantes para as questões que preocupam e se são cientificamente defensáveis; (ii) sensível à mudança através do espaço e entre grupos sociais; (iii) sensível a mudar com o tempo; (iv) apoiado por consistentes dados; (v) compreensível e com ressonância apropriada; (vi) mensurável; (vii) é expresso de uma maneira compreensiva (porcentagem, taxa, per capita, valor absoluto); e (viii) identifica metas e tendências que permitem determinar o avanço em direção ou para longe da sustentabilidade.

Diante dessas movimentações na construção de alternativas para um Desenvolvimento Sustentável, percebe-se um realce no papel do Estado ao direcionar seu poder de compra como mecanismo de minimização de impactos ambientais, por meio da inclusão de critérios de sustentabilidade em suas políticas de aquisição, e a utilização de indicadores é primordial para a medição do desenvolvimento.

Nesse sentido, nações vêm concentrando esforços e ações na direção de implantar critérios sustentáveis em suas estratégias e políticas públicas, especialmente por meio das Compras Públicas Sustentáveis. No Brasil, a utilização de critérios sustentáveis nas compras governamentais vem-se ensejando ao longo das últimas décadas, no entanto foi somente no ano de 2010 que tal política foi alcançada.

3. MATERIAL E MÉTODOS

Para analisar os critérios de sustentabilidade nas compras dos órgãos da Administração Pública Federal, é necessário realizar o levantamento de dados primários e posteriormente realizar a análise. Como proposta de utilização de dados primários, optou-se por extrair informações do Portal Brasileiro de Dados Abertos⁶⁸, que congrega uma série de dados acerca das ações e resultados das políticas públicas no âmbito da Administração Pública Federal. Por tal fonte de dados é possível extrair informações dos anos de 2006 a 2017, destaca-se que a legislação das CPS teve início em 2010 e, dessa forma, é possível realizar um panorama do antes, do período de transição e da atualidade.

A coleta dos referidos dados foi feita de forma automatizada por meio da utilização de várias APIs⁶⁹ (do acrônimo inglês: *Application Programming Interface*) disponibilizadas no Portal Brasileiro de Dados Abertos. Os dados disponibilizados no referido Portal podem ser visualizados e paginados⁷⁰ no próprio site. Esta forma de visualização limitada, acrescida da ausência de disponibilização de ferramentas que realizem filtragens e cruzamento de dados online, inviabiliza a utilização apenas do site do Portal Brasileiro de Dados Abertos. Assim, foi utilizado como alternativa o *download* dos dados sob o formato de arquivo CSV (*Comma-separated values*), que possui dados organizados e separados por vírgulas. Este tipo de arquivo é universalmente utilizado na importação e exportação entre diversos softwares de tabulação e manipulação de dados.

⁶⁸ “Dados Abertos são dados que são livremente disponíveis para todos utilizarem e redistribuírem como desejarem, sem restrição de licenças, patentes ou mecanismos de controle. Na prática, a filosofia de dados abertos estipula algumas restrições tecnológicas para que os dados sejam legíveis por máquina” (Fonte: <http://dados.gov.br/faq/#q2>).

⁶⁹ É um conjunto de rotinas estabelecidas que permite a utilização das funcionalidades de um aplicativo, sem a necessidade de detalhar todas as minúcias deste aplicativo. Uma das principais vantagens desta tecnologia, além da agilidade no acesso, é a possibilidade de utilizar informações menos evidentes aos usuários tradicionais.

⁷⁰ A paginação de dados refere-se à quebra de um grande volume de informações em inúmeras páginas, permitindo a visualização mais rápida, contudo de forma parcial em relação a todo o montante de informações.

A “API de Compras Governamentais” (disponível em <http://compras.dados.gov.br>) possui cinco módulos: Contratos, Fornecedores, Licitações, Materiais e Serviços. Inicialmente será extraída do Módulo ‘Licitações’ a relação de todas as licitações realizadas pelos órgãos do Governo Federal; em seguida tais dados serão carregados em um software do tipo de gerenciamento de banco de dados⁷¹. Os dados serão armazenados no formato de tabela, a qual permitirá filtrar os processos licitatórios realizados por qualquer órgão da Administração Pública Federal.

Na recém-criada tabela de licitações, existe um campo denominado ‘itens da licitação’, o qual descreve um *link* para cada licitação realizada. Cada *link* aponta para um subconjunto de dados, os quais detalham as informações da licitação, tais como: descrição e código do item licitado, fornecedor vencedor do item, quantidades, valores estimados, entre outros. Diante da relação de links, foi realizado o download dos dados referentes aos processos licitatórios efetuados, que serão representados por arquivos, um para cada processo licitatório. Após isso, todos estes arquivos serão carregados em uma única e nova tabela, que conterá de forma detalhada todos os itens já licitados.

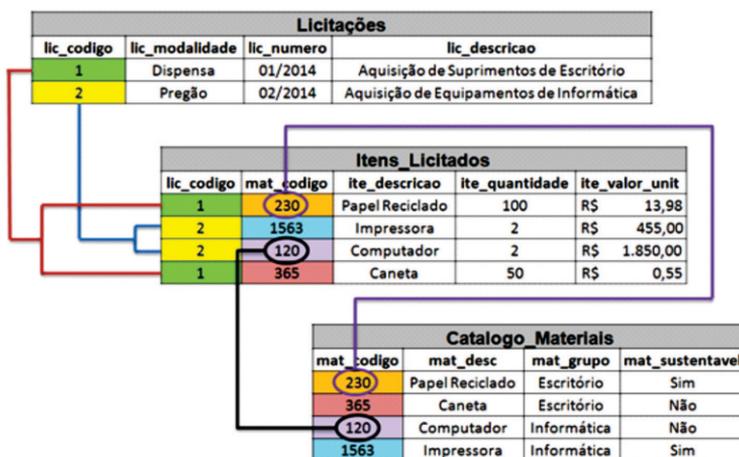
A posse da relação de todas as licitações realizadas e do respectivo detalhamento dos itens licitados ainda não é suficiente para medir o grau de adesão das licitações por parte dos órgãos da Administração Pública Federal aos critérios sustentáveis. Neste sentido, buscou-se no Módulo ‘Materiais’ da mesma API, que é sincronizado com o Sistema de Catalogação de Material (CATMAT), que possui a relação de todos os diferentes itens já adquiridos por parte dos órgãos federais. No referido conjunto de dados, são disponibilizadas informações acerca de cada material, tais como: descrição, código, grupo, classe, sustentável, entre outros. O campo sustentável tem o intuito de informar se o material possui características sustentáveis ou não, assumindo os valores ‘sim’ e ‘não’. A descrição do valor no campo sustentável é realizada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do MPOG, que, com base nas legislações vigentes e dados técnicos dos itens do catálogo, atribui um valor ao campo. De forma semelhante à coleta de dados já realizada, será procedido com

⁷¹ São softwares que controlam o armazenamento, a organização e a recuperação de dados.

o *download* dos dados em arquivo do tipo CSV, que irão alimentar uma nova tabela que permitirá filtrar todos os itens considerados sustentáveis, oportunizando criar um Catálogo de Materiais da Administração Pública Federal, com a possibilidade de realizar filtragens entre itens sustentáveis e não sustentáveis.

Ressalta-se que todas as consultas descritas e realizadas por meio da “API de Compras Governamentais” não necessitam de autorização de acesso, ou seja, a utilização de usuário e senha, portanto, pode ser realizada por qualquer indivíduo. Sucedidas as fases de coleta de dados e após a inserção destes dados, devidamente organizados em tabelas, no software de banco de dados, será realizado o cruzamento das tabelas com o detalhamento dos itens de cada licitação e a identificação destes itens quanto ao critério de sustentabilidade, conforme ilustrado na Figura 1.

FIGURA 1 - ESQUEMA DE CORRELAÇÃO DE DADOS ENTRE AS TABELAS



Fonte: Elaborado pelo autor.

Com o intuito de facilitar a análise dos dados obtidos, utiliza-se a instrumentalização da investigação por meio de indicadores. Como destacado por Jannuzzi (2009), os indicadores permitem auxiliar na interpretação de uma realidade. Para isso propõe-se a criação e utilização de

dois indicadores para analisar os dados e medir o nível de adesão do uso de critérios sustentáveis nas aquisições por parte dos órgãos da Administração Pública Federal: o Índice de Adoção de Critérios Sustentáveis na Licitação (ICSL) e a Taxa de Adoção de Critérios Sustentáveis nas Aquisições (TACSA).

O ICSL indica a participação de itens considerados sustentáveis em cada licitação. A metodologia de cálculo utilizada é dada pela equação 1.

$$ICSL = \frac{\sum_{i=1}^n QIS_i}{\sum_{i=1}^n QIL_i} \quad (1)$$

Onde a variável QIS (Quantidade de Itens Sustentáveis) representa o somatório de todos os itens de uma licitação que utilizam critérios sustentáveis; e a variável QIL (Quantidade de Itens da Licitação) representa o somatório de todos os itens desta mesma licitação.

Por sua vez, a TACSA indica o grau de aderência ao programa de Contratações Públicas Sustentáveis ao longo de um ano. A metodologia de cálculo utilizada é descrita pela equação 2.

$$TACSA = \frac{\sum_{i=1}^n ICSL_i}{n} \times 100 \quad (2)$$

Onde a variável ICSL[i] é o valor do índice ICSL referente ao processo licitatório 'i', e a 'n' representa o total de processos licitatórios realizados no ano por dada instituição. Desta forma, a TACSA necessita dos valores do ICSL de todas as licitações ao longo de um determinado ano.

O ICSL gera um valor decimal que varia entre 0,00 e 1,00, o qual se pode interpretar utilizando como parâmetro de resultados os seguintes intervalos: nível baixo (entre 0,00 e 0,29); nível intermediário (entre 0,30 e 0,59); nível bom (entre 0,60 e 0,89); e nível ideal (entre 0,90 e 1,00). Já a TACSA gera um valor percentual que varia entre 0% e 100%, a qual se pode interpretar utilizando como parâmetro de resultados os seguintes intervalos: nível baixo (entre 00% e 29%); nível intermediário (entre 30% e 59%); nível bom (entre 60 e 89%); e nível ideal (entre 90% e 100%).

Com relação à periodicidade, recomenda-se que o indicador ICSL seja calculado ao final de cada processo licitatório, e a taxa TACSA deve ser calculada ao final de cada ano, no qual demonstrará a taxa de aquisições com critérios sustentáveis na instituição ao longo do ano.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para validar o modelo proposto de análise do grau de adesão a critérios de sustentabilidade ambiental, realizou-se o estudo de caso na UFRA, referente ao quinquênio 2010-2014. Inicialmente relacionaram-se as licitações ocorridas no período, agrupadas por modalidade e pelo ano de ocorrência, conforme descrito no Quadro 1.

Quadro 1: Licitações da UFRA – Período: 2010-2014

| MODALIDADE DE LICITAÇÃO | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | TOTAL | % |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
| 1: CONVITE | | 1 | | | | 1 | 0,31 |
| 2: TOMADA DE PREÇOS | 10 | 1 | 3 | | | 14 | 4,34 |
| 3: CONCORRÊNCIA | | 6 | 1 | 7 | 4 | 18 | 5,57 |
| 5: PREGÃO | 30 | 50 | 43 | 82 | 85 | 290 | 89,78 |
| Total geral | 40 | 58 | 47 | 89 | 89 | 323 | 100 |

Fonte: Elaborado pelos autores.

Das 323 licitações ocorridas no período, foram relacionadas as 290 que utilizaram a modalidade de Pregão, posto que é a modalidade utilizada na aquisição de bens e serviços comuns, sendo estes definidos como: "(...) aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado" (BRASIL, 2002). Após relacionar as 290 licitações realizadas pela modalidade de Pregão, foram divididas em aquisição de Bens ou Serviços, chegando aos montantes de 241 licitações de aquisição de material e 49 de prestação de serviço.

Concluída a fase de levantamento das licitações que são alvo da investigação de pesquisa, passou-se a fase de detalhamento dos itens licitados ao longo destas 241 licitações. As licitações realizadas no período de 2010 a 2014, pela modalidade de Pregão, tendo com objeto a aquisição de Bens, tiveram um total de 10.400 itens licitados.

Paralelamente, levantou-se os materiais cadastrados no Catálogo de Materiais – CATMAT, que reúnem todos os itens já licitados no âmbito do Governo Federal, dos quais foram relacionados o montante de 248.057 tipos de materiais diferentes. Em seguida desmembrou-se estes itens em materiais sustentáveis e não sustentáveis, conforme detalhado no quadro 2.

Quadro 2 - Quantitativo de itens do CATMAT – sustentáveis e não sustentáveis

| TIPO DE BENS | QUANTIDADE | % |
|-----------------------|----------------|---------------|
| Bens Sustentáveis | 971 | 0,39 |
| Bens NÃO Sustentáveis | 247.086 | 99,61 |
| Total geral | 248.057 | 100,00 |

Fonte: Elaborado pelos autores.

Diante da relação dos 10.400 itens licitados pela Universidade Federal Rural da Amazônia, realizou-se o cruzamento com os 971 itens sustentáveis cadastrados no CATMAT. O resultado encontrado: dos 10.400 itens licitados pela UFRA no quinquênio de 2010 a 2014, apenas 16 foram licitados com critérios sustentáveis, como detalha o quadro 3.

Quadro 3 - Quantitativo de itens licitados, sustentáveis e não sustentáveis – Período: 2010-2014

| ITEM SUSTENTÁVEL | ANO DA LICITAÇÃO | | | | | TOTAL GERAL | % |
|--------------------|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|---------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | | |
| Não | 1960 | 1831 | 1536 | 2466 | 2591 | 10.384 | 99,85 |
| Sim | 2 | 6 | 2 | 4 | 2 | 16 | 0,15 |
| Total geral | 1962 | 1837 | 1538 | 2470 | 2593 | 10400 | 100,00 |

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para facilitar a análise dos dados, foram aplicados os ICSL e TACSA para medir o grau de adesão do uso de critérios sustentáveis nas aquisições da Universidade Federal Rural da Amazônia. O cálculo foi realizado para as 11 licitações que demonstraram possuir itens com critérios sustentáveis; para as demais 230 licitações, não houve resultados representativos.

Quadro 4: Resultado dos indicadores ICSL e TACSA

| ICSL | | | TACSA | | |
|-----------|-------------------------------|-------|-------|---|-------|
| Licitação | Resultado | Nível | Ano | Resultado | Nível |
| 12/2010 | $ICSL = \frac{1}{42} = 0,02$ | Baixo | 2010 | $TACSA = \frac{0,02 + 0,02}{22} \times 100 = 0,18\%$ | Baixo |
| 05/2010 | $ICSL = \frac{1}{49} = 0,02$ | Baixo | | | |
| 24/2011 | $ICSL = \frac{3}{117} = 0,03$ | Baixo | 2011 | $TACSA = \frac{0,03 + 0,04 + 0,01}{43} \times 100 = 0,19\%$ | Baixo |
| 14/2011 | $ICSL = \frac{2}{52} = 0,04$ | Baixo | | | |
| 13/2011 | $ICSL = \frac{1}{87} = 0,01$ | Baixo | | | |
| 23/2012 | $ICSL = \frac{1}{102} = 0,01$ | Baixo | 2012 | $TACSA = \frac{0,01 + 0,06}{35} \times 100 = 0,20\%$ | Baixo |
| 19/2012 | $ICSL = \frac{1}{17} = 0,06$ | Baixo | | | |
| 60/2013 | $ICSL = \frac{2}{121} = 0,02$ | Baixo | 2013 | $TACSA = \frac{0,02 + 0,04}{73} \times 100 = 0,08\%$ | Baixo |
| 57/2013 | $ICSL = \frac{2}{52} = 0,04$ | Baixo | | | |
| 62/2014 | $ICSL = \frac{1}{54} = 0,02$ | Baixo | 2014 | $TACSA = \frac{0,02 + 0,01}{68} \times 100 = 0,04\%$ | Baixo |
| 10/2014 | $ICSL = \frac{1}{185} = 0,01$ | Baixo | | | |

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ao longo da análise dos processos licitatórios, observou-se a repetição de vários itens do mesmo tipo na mesma licitação, recorreu-se aos editais para realizar uma comparação e identificou-se que não se tratavam dos mesmos itens. Além desta repetição, percebeu-se a existência de divergência entre a descrição constante no edital e a descrição do resultado do processo licitatório.

Para demonstrar essas divergências, utilizar-se-á o Pregão 23/2012 o qual tem como objeto a aquisição de material de expediente. Em seu edital os itens de 16 a 20 relacionam cinco tipos diferentes de ‘Clips’, material destinado para prender papéis. Contudo, no resultado do processo licitatório a descrição encontrada para estes cinco itens foi a mesma, descrita como ‘106585: Clips - bomba incendiária’, que se trata de um material encontrado no grupo de ‘munições e explosivos’, na classe das ‘bombas’. Apesar da semelhança semântica na descrição dos itens, trata-se

de matérias distintos. O problema desse tipo de discrepância em relação ao objeto da pesquisa é que ao realizar o cruzamento dos itens licitados pela Universidade com os Itens Sustentáveis do Catálogo de Materiais (CATMAT), o resultado encontrado pode não representar em totalidade a realidade das compras da Universidade.

Este erro ocorre no momento do cadastro do processo licitatório no Sistema Siasg, realizado pela Comissão Permanente de Licitação da Universidade. Nesse sistema é feita uma busca nos itens do CATMAT para associar ao item a ser licitado pela Universidade, o problema reside quando não se encontra o item exato. Nessa situação é associado outro item que se assemelhe ao que se pretende licitar, apesar de haver a possibilidade de solicitar a inserção de novos itens, o próprio Manual do CATMAT orienta a "solicitar o pedido de inclusão de item de acordo com as especificações técnicas do site e/ou catálogo do fabricante/fornecedor, caso não exista item semelhante no CATMAT" (BRASIL, 2014, p. 33).

5. CONCLUSÃO

As questões ambientais vêm há algum tempo ganhando notoriedade e força especialmente após constatações e previsões do esgotamento dos recursos renováveis e não renováveis. Dessa perspectiva, o conceito de Desenvolvimento Sustentável surge como uma alternativa de redução ao ritmo de degradação de tais recursos. Diante deste contexto, o Estado tem um papel fundamental em direcionar e fomentar práticas ambientais através das ações e políticas públicas governamentais. Uma dessas políticas é a legislação das Compras Públicas Sustentáveis que prevê a utilização de critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições de bens e serviços no âmbito do governo federal.

O presente capítulo propôs um modelo para medir o grau de adesão das compras governamentais aos critérios de sustentabilidade ambiental, por meio da extração de dados das licitações, dos órgãos da Administração Pública Federal, do Portal Brasileiro de Dados Abertos. Para facilitar a análise dos dados coletados, propôs-se a utilização dos indicadores ICSL e TACSA que permitirá o monitoramento das Compras Públicas Sustentáveis nos órgãos da Administração Pública Federal.

Entre os resultados encontrados, identificou-se que a UFRA não vem utilizando critérios sustentáveis em seus processos licitatórios, conforme dados dos Relatórios de Auditoria Anual de Contas realizadas pela CGU e confirmado pelas informações e indicadores gerados a partir dos dados primários.

A Universidade declara em seus instrumentos estratégicos uma grande importância no trato das questões ambientais e do desenvolvimento sustentável, como se pode verificar de forma explícita em sua missão institucional. Com o levantamento e análise de dados para identificar o atual cenário das compras sustentáveis na Universidade, percebe-se que a Universidade não vem utilizando critérios sustentáveis em seus processos licitatórios, conforme dados dos Relatórios de Auditoria Anual de Contas realizadas pela CGU e confirmado pelas informações e indicadores gerados a partir dos dados primários.

Outro fato que merece destaque é a associação incorreta de itens do processo licitatório com os itens do sistema de Catálogo de Materiais, circunstância esta que pode transmitir dados incorretos sobre a utilização de critérios sustentáveis nas compras da Universidade, para o gestor do sistema, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Para que ocorra a associação de itens de forma correta, é necessário que haja solicitações de inserções de novos itens junto ao MPOG. Além disso, percebe-se que não há um setor que reúna todos os pedidos de compra da instituição, cada grande unidade é responsável pelos processos licitatórios. Não obstante, ressurte-se de um setor que direcione e oriente estas grandes unidades na utilização de critérios sustentáveis em seus processos licitatórios.

O acompanhamento da adoção dos critérios sustentáveis nas compras governamentais possibilitará identificar possíveis oportunidades e problemas, por meio da análise de comportamentos e inter-relações, com vista a garantir eficácia nas metas, eficiência dos recursos e efetividade das ações, além de permitir avaliar e demonstrar os resultados obtidos.

Para a realização de trabalhos futuros, propõe-se a implementação de uma ferramenta de extração e de análise automatizados que permitam mensurar os critérios de sustentabilidade ambiental nas compras governamentais.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, R. Comercialização no mercado interno e compras governamentais. In: Conferência brasileira sobre arranjos produtivos locais, 2, 2005. Rio de Janeiro, RJ. *Anais...*, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl1199710858.pdf>. Acesso em: 10 de out. 2017.
- BIDERMAN, R. et al. (org.) *Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para promoção do desenvolvimento sustentável*. São Paulo: ICLEI European Secretariat, 2006.
- BRANDÃO, C. N.; BARBIERI, J. C.; SILVA, L. C. J. S. Turismo sustentável em comunidades indígenas da Amazônia. *Revista de Administração de Roraima*, Boa Vista, UFRR, v. 2, p. 17-28, 2012.
- BRASIL. *AGENDA 21*. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992 - Rio de Janeiro. Brasília: Senado Federal, 1996. 585p.
- _____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 2002.
- _____. *A3P: Agenda Ambiental na Administração Pública*. 2009. Disponível em: http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/10_12_22_16_43_26_cartilha_a3ppdf. Acesso em: 10 de out. de 2017.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010*. Regulamenta a utilização de critérios sustentáveis na compra de bens e na contratação de obras e serviços pelo Governo Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2010.
- _____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. *Manual CATMAT e CATSER*. 2014. Disponível em: https://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/manuais/manual_catmat_catser_julho_2006.pdf@@download/file/Manual%20CATMAT%20e%20CATSER%2028022014.pdf> Acesso em: 05 de abr. 2015.
- CARDOZO BRUM, M. De la evaluación a la reformulación de políticas públicas. *Política y Cultura* [online], n. 40, p. 123-149, 2013.

FENZL, N.; MACHADO, J. A. *A Sustentabilidade de Sistemas Complexos*. Belém: NUMA/UFPA, 2009.

MARCOVITCH, J. *A Gestão da Amazônia: ações empresariais, políticas públicas, estudos e propostas*. São Paulo: EDUSP, 2011. 312p

MATIAS-PEREIRA, J. *Manual de Gestão Pública Contemporânea*. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION DEVELOPMENT (OECD). *Report by the Environmental Policy Committee on Implementation of the 1996 Recommendation on Improving the Environmental Performance of Government*. 1999.(Relatório C (99)33/FINAL)

_____. *Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement*. Paris: OECD, 2002.

ONU. Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD). *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

PARÁ. Controladoria Geral da União. *Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108965 da CGU 2011*. Disponível em: <http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RA201108965.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2015.

PARÁ. *Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203455 da CGU - 2012*. Disponível em: <http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RA201203455.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2015.

SIMONIAN, L. L. T. Tendências recentes quanto à sustentabilidade no uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais amazônicas. In: ARAGÓN-VACA, L. E. *População e Meio Ambiente na Pan-Amazônia*. Belém: NAEA/UNESCO, 2007. p. 25-44.

JANNUZZI, P. M. *Indicadores Socioeconômicos na Gestão Pública*. Florianópolis: UFSC, 2009. (Módulo Básico).

SANEAMENTO E INDICADORES EPIDEMIOLÓGICOS NO PARÁ EM 2006 E 2017: ESTUDO COM DADOS SECUNDÁRIOS

Samara Avelino de Souza França
Durbens Martins Nascimento

RESUMO: Na Amazônia ainda existe um quadro expressivo de doenças infecciosas e parasitárias relacionadas às mudanças ambientais e desigualdades de indicadores sociais e econômicos. Nesse contexto, este capítulo visa analisar a relação entre a cobertura por serviços de saneamento (abastecimento de água e esgotamento sanitário) e a morbidade hospitalar por Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado (DRSAI) no Pará, em 2006 e 2017. A partir do levantamento de dados secundários em sistemas de informação (Departamento de Informática do SUS e Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento), foram adotados os municípios com disponibilidade de dados para os anos da pesquisa. Observou-se que, de modo geral, houve melhorias dos indicadores de saneamento e que isso influenciou na redução dos casos de internação e óbito por DRSAI. Portanto, as ações em saneamento contribuíram para a melhoria das condições de saúde da população, embora o Norte ainda seja a região com maiores déficits no setor.

Palavras-chave: Saneamento. Saúde. Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado. Pará.

ABSTRACT: In Amazon still exists a significant picture of infectious and parasitic diseases related to environmental changes and inequalities in social and economic indicators. In this context, this chapter aims to analyze the relationship between coverage by sanitation services (water supply and sanitation) and hospital morbidity due to Diseases Related to Inadequate Environmental Sanitation (DRSAI) in Pará, from 2006 to 2017. Using secondary data of information systems (Informatic Department of SUS and National Sanitation Information System) were adopted municipalities with data availability for the years of research. Overall, there were improvements in sanitation indicators and this influenced the reduction in cases of hospitalization and death by DRSAI. Therefore, sanitation actions have contributed to the improvement of the population health conditions, although North still be the region with the largest deficits in this sector.

Keywords: Sanitation. Health. Disease Related to Inadequate Environmental Sanitation. Pará.

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, ainda prevalecem no país deficiências no atendimento de serviços de saneamento, especialmente em áreas periurbanas e rurais, tendo os impactos sobre a saúde humana como uma das consequências da prestação inadequada de saneamento (MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015).

Quando se fala em saneamento adequado, considera-se que as instalações sanitárias são seguras, pois: (1) a população possui disponibilidade de água, sendo esta acessível e de qualidade (livre de contaminação fecal e/ou de agentes químicos perigosos); e (2) a população é servida por uma instalação sanitária no seu domicílio (que não é compartilhada com os demais) e cujas excretas são transportadas e tratadas em outro local ou tratadas e dispostas *in situ* (ANA, 2019).

Na Amazônia, houve incrementos e avanços nos indicadores econômicos, sociais e de qualidade de vida, e declínio de internações por Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado (DRSAI), embora seja apontada a necessidade de uma política pública mais efetiva para a saúde das populações que, também, têm o acesso às ações de saneamento ainda limitado. Trata-se de um quadro com expressividade de doenças infecciosas e parasitárias relacionadas às

mudanças ambientais, decorrentes principalmente de imensas desigualdades nos indicadores sociais e econômicos da região (VIANA; DE FREITAS; GIATTI, 2016).

No contexto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), coube ao objetivo 6 assegurar a gestão sustentável da água e saneamento para todos. Nele encontram-se duas metas direcionadas à universalização dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário: Meta 6.1, para universalização do abastecimento de água, a partir do fornecimento de água potável e segura aos domicílios e de maneira equitativa; e a Meta 6.2, que estabelece a coleta e tratamento do esgoto doméstico, bem como a oferta de instalações adequadas para hábitos de higiene e fim da defecação a céu aberto (ANA, 2019).

A presente pesquisa se justifica pela importância de conhecer a situação de saneamento e saúde, em nível municipal no Pará, em relação à cobertura de saneamento e o impacto desta na saúde da população, principalmente quando se discute DRSAl. O conhecimento dessa distribuição permite a elaboração de políticas de saneamento e saúde mais direcionadas às populações em situação de maior vulnerabilidade, contribuindo assim para o gerenciamento mais eficiente das contas públicas.

Ao avaliar a relação entre os índices de saneamento e a prevalência de DRSAl, é possível direcionar ações voltadas à universalização dessa questão diretamente ligada ao direito de saúde, garantido pela Constituição Federal. Ademais, o poder público pode identificar áreas de investimentos prioritárias em saúde, habitação e saneamento, selecionando os locais que mais necessitam de programas de estímulo ao desenvolvimento social. Logo, a adoção integrada de políticas de saneamento e de assistência à saúde contribuirá para a melhoria das condições de saúde da população e dos indicadores de saúde.

2. REFLEXOS DO SANEAMENTO SOBRE AS CONDIÇÕES DE SAÚDE

Saneamento é definido como o conjunto de ações socioeconômicas que objetivam atingir níveis de salubridade ambiental a partir da oferta de abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto, coleta e disposição de resíduos sólidos, drenagem urbana, controle de doenças e da prestação de serviços e obras especializadas, a fim de proteger e melhorar as condições de vida (BRASIL, 2015).

A disponibilidade desses serviços é uma questão muito importante, pois a ausência ou deficiência na prestação pode ocasionar externalidades negativas, tais como doenças de veiculação hídrica, um problema de saúde pública ainda muito comum em países em desenvolvimento (UHR; SCHMECHEL; UHR, 2016).

O acesso aos serviços de saneamento apresentou incrementos positivos no período compreendido entre 2000 e 2010 na Amazônia Legal, mas o percentual de cobertura ainda está abaixo do nacional (VIANA; DE FREITAS; GIATTI, 2016). Os avanços mais expressivos foram no acesso aos serviços de abastecimento de água.

O serviço de água potável dentro do domicílio garante saúde e possibilita menores custos de saúde, aumento da expectativa de vida e produtividade do indivíduo e um número menor de mortes prematuras. Apesar de os esforços para atingir a cobertura universal serem prioridade mundial, é preciso que a prestação deste serviço seja contínua, de qualidade e baixo custo. Oferecer água na quantidade e qualidade desejadas é imprescindível para a condição de bem-estar humano, sendo um primeiro nível de intervenção de saúde ambiental nos domicílios e importante instrumento para promover a saúde (CHÁVEZ, 2018).

Na escala global, as mortes ocasionadas por doenças diarreicas caíram consideravelmente nos últimos 25 anos, de maneira mais rápida em alguns países do que em outros. Mesmo assim, a diarreia permanece sendo uma das principais causas de morte, mesmo diante dos esforços contínuos para melhorar o acesso aos serviços de saneamento, especialmente de água potável (TROEGER *et al.*, 2017).

Além disso, a ocorrência de DRSAl está intimamente associada às instalações sanitárias inadequadas, sendo que, das cinco regiões brasileiras, o Norte e o Nordeste ainda possuem as piores médias de prestação dos serviços, mesmo com avanços significativos no setor de água e esgoto (AMARAL; DE OLIVEIRA; RAMOS, 2017). Estas doenças infecto-parasitárias relacionam-se a indicadores sociais, tais como saneamento e higiene, condições de moradia e alimentação, predominando o adoecimento na população de maior vulnerabilidade: idosos e crianças (PIOLI *et al.*, 2016).

Nos investimentos em saneamento, mostrados na Tabela 1., utilizando como Indicador o Gasto público como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), observa-se avanço entre 2008 e meados de 2015, sendo um dos importantes instrumentos para a viabilização do saneamento no país o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), aprovado em 2013.

Tabela 1: Gasto federal com saneamento e habitação, como proporção do PIB (%), de 2008 a 2015

| Categoria | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Saneamento e Habitação | . 0,2% | . 0,2% | . 0,2% | . 0,3% | . 0,4% | . 0,4% | . 0,5% | . 0,5% |

Fonte: BRASIL, 2016, p.10

Naqueles anos, houve expansão das atividades de planejamento do setor a partir de planos municipais de saneamento e investimentos associados ao Programa de Aceleração do Crescimento (MARICATO; COLOSSO; COMARU, 2018). No entanto, embora na área de saneamento tenha ocorrido, nas últimas décadas, expansão dos serviços, como abastecimento de água e esgotamento sanitários, não se reduziram as desigualdades regionais e de renda, continuando a necessidade de universalização dos serviços.

Estudos da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES) avaliaram cidades brasileiras em relação à universalização do saneamento, correlacionando indicadores de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e coleta e destinação de resíduos sólidos com a ocorrência de DRSAl, mostrando que os municípios mais bem posicionados no *ranking* possuem menores taxas de internações e de mortalidade por DRSAl (ABES, 2018; 2019).

Portanto, as condições de saneamento estão estreitamente relacionadas com a situação de saúde dos indivíduos: a garantia de saneamento é determinante na prevenção de doenças e pesquisas como as citadas anteriormente e evidenciam que a ausência ou precariedade dos serviços de saneamento são responsáveis por internações e óbitos, causados especialmente por doenças infecto-parasitárias.

3.SANEAMENTO E SUSTENTABILIDADE

Conceitualmente, o que vem sendo denominado desenvolvimento sustentável é a possibilidade de utilização racional dos recursos naturais, percebendo a proteção do ambiente como parte integrante do processo de desenvolvimento, a fim de garantir um meio equilibrado, levando em consideração as gerações atuais e futuras (BARBIERI, 2011). Trata-se, portanto, de se desenvolver conservando um Planeta capaz de atender as necessidades das próximas gerações e garantir uma qualidade de vida o mais próxima possível da atual.

O desenvolvimento sustentável apresenta-se numa dimensão ambiental, econômica e social, a saber, respectivamente: produzir e consumir de modo que o meio possa se autorreparar; perceber a finitude dos recursos naturais e seu gradativo esgotamento; e contemplar a equidade social e a qualidade de vida. No entanto, sugere-se a adoção de mais dois elementos: a política e a cultura, pois se ressalta que as mudanças passam também por espaços políticos: a distribuição de riquezas e a igualdade de oportunidades não serão construídas sem a integração entre a sociedade e os governos. Quanto ao aspecto da cultura, considera-se que não haverá mudança no padrão de consumo e no estilo de vida se não ocorrer uma mudança de valores e comportamentos. (NASCIMENTO, 2012).

Na concepção do economista polonês Ignacy Sachs, o desenvolvimento sustentável apresenta-se como um instrumento em termos de políticas públicas, base para a tomada de decisão e atuação de estratégias governamentais, visando minimizar a pobreza e a desigualdade, e conservar o meio. Assim, o desenvolvimento sustentável diz respeito à solidariedade com as gerações presentes e futuras e requer a determinação de critérios de sustentabilidade social, ambiental e de

viabilidade econômica, a fim de buscar melhores condições de vida e vida e equidade social (SACHS, 2008). Desse modo, o conceito de sustentabilidade não pode se limitar à visão tradicional de disponibilidade e fluxo de recursos naturais e de capital; é preciso considerar simultaneamente suas dimensões: (1) social: melhorar as condições de vida e o acesso aos direitos humanos pela população; (2) econômica: gestão dos recursos e investimento nos setores público e privado; (3) ecológica: criação de medidas para reduzir o consumo dos recursos naturais e a geração de resíduos; (4) espacial: distribuição melhor do território, com equilíbrio da ocupação das áreas urbana e rural; (5) cultural: respeito às características e particularidades dos ecossistemas, da cultura e do local (SACHS, 1993).

Nesse contexto, o planejamento em saneamento, quando adequadamente incentivado e posto em prática, produz um quadro diferente para a prestação dos serviços, em situações distintas, como em planos nacionais, locais e de curto ou longo prazos (HELLER; REZENDE, 2013).

A Lei Nacional do Saneamento Básico (LNSB) estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento e dispõe sobre a necessidade de universalizá-lo, a fim de garantir a promoção da saúde, a qualidade de vida e sustentabilidade ambiental (BRASIL, 2007). Para isso, são enunciados princípios fundamentais para a prestação dos serviços, tais como a universalidade, a integralidade, a equidade e, ainda que não explícito como princípio na Lei, a intersectorialidade.

A universalidade presume que todos os brasileiros tenham acesso igualitário ao saneamento, sem barreiras de caráter legal, econômico, físico ou cultural; a equidade proporciona a concretização da justiça, com a prestação dos serviços a um grupo-alvo prioritário das intervenções; a integralidade destina-se a reunir os componentes do saneamento e a orientar a estruturação conjunta de programas, sistemas e instituições; e a intersectorialidade reforça a necessidade de articular as esferas de governo e de participação da sociedade, além de superar a gestão fragmentada dos serviços que nega suas interdependências (HELLER; GOMES, 2014).

É importante ressaltar que os serviços de saneamento devem ser sustentáveis, isto é, existir concordância entre os esforços para sua implantação e sua continuidade, pois ainda há uma excessiva valorização das intervenções de engenharia em detrimento das

questões de manutenção e operação dos sistemas. Consequentemente, as intervenções costumam apresentar baixa “sustentação” no tempo, não estando em sintonia com as exigências do presente e não se sustentando frente aos desafios futuros. Logo, quando se fala em sustentabilidade do saneamento, também se refere a ampliar o acesso da população aos serviços, ao mesmo tempo que há uma preocupação com a sustentabilidade econômica, ambiental, social e relativa à governança (SACHS, 1993).

Nesse contexto, pergunta-se: de que maneira a cobertura se comportou nos serviços de saneamento (abastecimento de água e esgotamento sanitário) e a morbidade hospitalar por Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado em municípios do Pará, em 2006 e 2017? Este capítulo faz parte de uma pesquisa mais ampla que resultará na dissertação de mestrado intitulada “Relação Saúde-Saneamento e as Ações de Prevenção: a Estratégia Saúde da Família em Municípios da Região Norte”.

A hipótese é que houve ampliação da cobertura de serviços de água e esgoto nos municípios paraenses, reduzindo o número de internações e óbitos causados por DRSAI. Visando analisar esta relação, o capítulo organiza-se de modo a apresentar, na sequência, o método e o procedimento de pesquisa empregados, a discussão dos resultados obtidos e, finalmente, as conclusões.

4. MÉTODO E PROCEDIMENTO DE PESQUISA

Para mostrar a relação existente entre as condições de saneamento e as de saúde, esta análise se deu a partir da combinação de métodos qualitativos e quantitativos, adotando a estatística para analisar os dados quantitativos e pensando os resultados na sua relação com o contexto histórico e social dos municípios estudados (FARIAS FILHO; ARRUDA FILHO, 2015).

A utilização do Método Estatístico e do Método Comparativo justifica-se na medida em que o primeiro permite uso de termos quantitativos e manipulação estatística, a fim de comprovar as relações dos fenômenos entre si, e obter informações sobre sua ocorrência ou significado; e o segundo possibilita, explicar, apontar vínculos causais entre os fatores presentes e ausentes (MARCONI; LAKATOS, 2017).

Para a obtenção das informações utilizou-se a consulta de dados secundários nos seguintes sistemas de informação: (1) Departamento

Informática do SUS (DataSUS), alimentado pelo Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde (SIH/SUS) e no qual são disponibilizadas informações sobre: a internação de cada paciente, morbimortalidade, acesso aos serviços de saúde, características sociodemográficas, entre outros dados relevantes para a problemática da saúde pública; e (2) no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), atualmente dividido em dois componentes: água e esgotos; e resíduos sólidos.

As informações são coletadas anualmente e provêm de prestadores de serviços ou órgãos municipais responsáveis pela gestão dos serviços, sendo a base de dados totalmente pública e disponibilizada gratuitamente.

A determinação da amostra da pesquisa, baseou-se na disponibilidade de informações de saneamento na Série Histórica do SNIS. O ano de início (2006) justifica-se devido ser o último ano anterior à promulgação da LNSB e 2017 por ser o último ano com informações disponíveis no SNIS. As etapas para o levantamento de informações se deram conforme o Quadro 1.

Quadro 1: Etapas da pesquisa

| Objetivo | Ação | Dados |
|--|--|--|
| Analisar a relação entre os indicadores de saneamento e ocorrência de DRSAI* | Utilização das internações e óbitos decorrentes de DRSAI; e dados de saneamento (abastecimento de água e esgotamento sanitário) em 2006 e 2017 | - De internações e óbitos por DRSAI: site do DataSUS, cujos dados são disponibilizados no SIH/SUS - De saneamento: site SNIS, vinculado ao Ministério das Cidades e Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental |

Fonte: Departamento de Informática do SUS (DataSUS, 2006; 2017); Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2006; 2017).

* Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado da Lista Morbidade CID-10 (Cólera, Febres tifoide e paratifoide, Amebíase, Diarreia e gastroenterite de origem infecciosa presumível; e outras doenças infecciosas intestinais) comumente causadas por saneamento ambiental inadequado.

Foi realizado um estudo descritivo, cujos indicadores de saneamento utilizados foram: coleta de esgoto (índice de atendimento da população total com rede de esgoto) e abastecimento de água (índice de atendimento da população total com rede de água). Para ambos,

consultaram-se os documentos intitulados “Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos” para os anos de 2006 e 2017, disponíveis no SNIS.

Para o indicador de abastecimento de água, optou-se pela coleta de dados na Série Histórica do SNIS de base municipal, isto é, apresentando informações por municípios considerando todos os tipos de prestadores, a saber: locais, regionais e microrregionais (SNIS, 2019). Os dados de esgoto não constam neste tipo de planilha e não se sabe se é porque os prestadores de serviço de esgoto não responderam à pesquisa ou se os espaços em branco representam um índice zero de atendimento de esgoto, evidenciando que o país necessita avançar na sistematização dos dados e informações do setor (FREITAS *et al.*, 2018).

Além disso, utilizou-se o número de internações e óbitos por DRSAI, considerando a Lista Morbidade CID-10 (Cólera, Febres tifoide e paratifoide, Amebíase, Diarreia e gastroenterite de origem infecciosa presumível; e outras doenças infecciosas intestinais) comumente causadas por saneamento ambiental inadequado, cujas informações foram consultadas no Departamento de Informática do SUS (DataSUS). Sob o ponto de vista epidemiológico, reunir estes fatores propicia um relevante quadro de referências para os desafios políticos do setor saneamento e saúde (VASCONCELOS *et al.*, 2018).

Os dados levantados foram armazenados em arquivos no programa Microsoft Office Excel 2013. Salienta-se que, como o estudo foi realizado exclusivamente com base em dados secundários e de acesso público, foi dispensado de apreciação por Comitê de Ética em Pesquisa.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 INDICADORES DE SANEAMENTO NO NORTE

Ao analisar os números percentuais de atendimento com rede de água e esgoto na região Norte, observa-se aumento em ambos os indicadores, conforme mostrado na Tabela 2.

Tabela 2: Índice de atendimento urbano com rede de água e esgoto dos municípios cujos prestadores de serviços foram participantes do SNIS em 2006 e 2017

| Indicadores | 2006 | 2017 |
|-----------------------------------|-------------|-------------|
| Rede de Abastecimento de água (%) | 62,7 | 70,0 |
| Rede coletora de esgoto (%) | 6,1 | 13,0 |

Fonte: SNIS, 2007, 2019.

Alguns prestadores causaram maior impacto no aumento dos índices de atendimento de água para a região: a Manaus Ambiental – que atende o município de Manaus/AM –, a Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA/PA), a Companhia de Água e Esgoto do Amapá (CAESA/AP) e a Companhia de Saneamento do Tocantins (SANEATINS/TO) (SNIS, 2019).

Ademais, ressalta-se que cerca de 44,6% da população da região Norte não tem acesso à água tratada, um dado preocupante, considerando que a região concentra a maior parte de água doce do país (SNIS, 2018). Em 2016, 9 em cada 10 habitantes do Norte ainda não tinha coleta de esgoto em sua residência, bem como a região apresentou os menores investimentos na expansão do setor de 2004 a 2016, estando os investimentos mais expressivos no Pará, Tocantins e Amazonas, que, como se viu, apresentam os prestadores de maior impacto de expansão de água e esgoto na região Norte (ITB, 2018).

Um importante fator que pode estar relacionado aos baixos índices de atendimento dos serviços de água e esgoto nos municípios é o mau uso dos investimentos, um dos maiores problemas do setor de saneamento no país, uma vez que a alocação dos recursos para gasto público é reconhecida pelo governo federal como um dos entraves para se atingir a eficiência e a eficácia na destinação dos recursos, seja por seu uso indevido, seja por falhas na definição de critérios políticos de prioridade dos investimentos, seja pela fragilidade institucional do setor (FARIAS, 2011).

5.2 INDICADORES DE ÁGUA EM MUNICÍPIOS DO PARÁ

Encontrou-se na Série Histórica do SNIS informações de atendimento total com rede de água em aproximadamente 40% dos municípios do estado (56 dos 144 existentes), sendo que metade desta amostra apresentou aumento deste indicador, enquanto na outra metade houve diminuição do índice de atendimento por água, segundo apresentado na Tabela 3.

Tabela 3: Índice de atendimento total com rede de água em municípios do Pará em 2006 e 2017

| Municípios | Aumento de atendimento | | Municípios | Diminuição de atendimento | |
|-------------------------|------------------------|-------|---------------------------|---------------------------|-------|
| | 2006 | 2017 | | 2006 | 2017 |
| Altamira | 13,09 | 33,3 | Abaetetuba | 16,95 | 14,85 |
| Anajás | 6,06 | 6,40 | Afuá | 13,41 | 12,34 |
| Ananindeua | 28,54 | 32,42 | Alenquer | 27,68 | 15,41 |
| Belém | 65,92 | 71,27 | Augusto Corrêa | 6,95 | 5,09 |
| Capanema | 5,56 | 14,83 | Bragança | 24,73 | 14,88 |
| Capitão Poço | 19,91 | 23,63 | Breu Branco | 9,06 | 7,96 |
| Dom Eliseu | 8,61 | 71,59 | Breves | 33,5 | 25,81 |
| Faro | 35,03 | 71,78 | Cachoeira do Arari | 19,64 | 12,15 |
| Itaituba | 8,18 | 8,78 | Cametá | 71,7 | 56,64 |
| Itupiranga | 2,31 | 14,10 | Castanhal | 31,91 | 25,13 |
| Jacundá | 22,21 | 23,83 | Conceição do Araguaia | 50,89 | 48,43 |
| Marapanim | 32,72 | 35,8 | Igarapé-Miri | 14,79 | 7,74 |
| Marituba | 15,19 | 21,86 | Limoeiro do Ajuru | 26,71 | 19,72 |
| Monte Alegre | 14,7 | 16,35 | Marabá | 37,56 | 35,08 |
| Novo Progresso | 8,41 | 77,45 | Mocajuba | 47,07 | 32,85 |
| Oriximiná | 32,92 | 100 | Moju | 11,26 | 4,78 |
| Paragominas | 36,49 | 82,44 | Óbidos | 37,12 | 31,91 |
| Prainha | 23,24 | 26,66 | Oeiras do Pará | 20,03 | 15,52 |
| Redenção | 22,2 | 44,53 | Ourém | 11,76 | 10,37 |
| Rondon do Pará | 67,73 | 74,12 | Parauapebas | 100 | 90 |
| Salinópolis | 77,08 | 89,21 | Portel | 6,84 | 2,93 |
| Salvaterra | 24,5 | 30,5 | Santa Maria das Barreiras | 11,26 | 8,22 |
| Santarém | 50,95 | 52,19 | Santa Maria do Pará | 44,37 | 41,51 |
| São Geraldo do Araguaia | 44,16 | 56,04 | São Félix do Xingu | 4,25 | 1,88 |
| Soure | 57,9 | 78,24 | Tailândia | 17,78 | 13,1 |
| Terra Santa | 71,57 | 88,95 | Tucuruí | 91,32 | 90,48 |
| Tomé-Açu | 63,58 | 74,49 | Vigia | 16,57 | 12,22 |
| Tucumã | 59,06 | 82 | Viseu | 11,61 | 8,74 |

Fonte: SNIS, 2006, 2017.

Passados dez anos desde a promulgação da LNSB, o maior percentual de atendimento foi encontrado no município de Oriximiná, com 100% de cobertura de água à população, enquanto o menor percentual está em São Félix do Xingu, com 1,88%, sendo este um dos municípios que teve redução do Índice de atendimento total com rede de água em 2017 comparado a 2006.

Esses resultados demonstram que ainda é preciso avançar na prestação do serviço de água em alguns municípios paraenses. Além disso, vão ao encontro de um estudo realizado em 2016 pelo Observatório das Metrôpoles que avaliou o Índice de Bem-Estar Urbano dos Municípios Brasileiros (IBEU Municipal), sendo uma das cinco dimensões analisadas o Atendimento de Serviços Coletivos Urbanos que se constitui de indicadores como o atendimento adequado de água (RIBEIRO; RIBEIRO, 2016).

O estudo revelou que, entre as cem piores cidades, 41 estão no estado do Pará e que a maioria dos municípios do Norte encontra-se em nível ruim de bem-estar urbano, estando a capital paraense, Belém, neste nível.

Outro ponto é que, nos municípios da Região Metropolitana de Belém (RMB), os investimentos realizados nos últimos anos em serviços de esgoto foram irrisórios quando comparados à prioridade de investimentos nos sistemas de abastecimento de água.

No entanto, tanto a garantia da qualidade na prestação dos serviços de água, quanto a sua manutenção encontram dificuldade, principalmente, na destinação dos recursos federais, pois os prestadores não têm sustentabilidade econômica com a tarifa praticada e também lidam com significativos índices de perdas e inadimplência. Assim, sabendo que os investimentos federais são voltados mais para a ampliação dos sistemas de água do que para a sua manutenção, torna-se mais difícil para os municípios da RMB garantir a qualidade dos serviços, incluindo sua continuidade e condições operacionais (FREITAS *et al.*, 2018).

5.3 INTERNAÇÕES E ÓBITOS POR DRSAI EM MUNICÍPIOS DO PARÁ

Quanto ao número de internações e óbitos, mostrados na Tabela 4, observou-se queda de 59% nas internações causadas por DRSAI, considerando a Lista Morbidade CID-10 e redução dos óbitos causados por estas doenças corresponde a 66%.

Tabela 4: Número de internações e óbitos (Lista CID-10) em municípios do Pará em 2006 e 2017

| Município | Internações | | Óbitos | |
|-----------------------|-------------|------|--------|------|
| | 2006 | 2017 | 2006 | 2017 |
| Abaetetuba | 1853 | 560 | 1 | 6 |
| Afuá | 70 | 217 | - | - |
| Alenquer | 599 | 87 | 4 | - |
| Altamira | 1105 | 339 | 3 | - |
| Anajás | 112 | 65 | - | - |
| Ananindeua | 3536 | 1907 | 3 | 7 |
| Augusto Corrêa | 511 | 596 | 1 | 1 |
| Belém | 7478 | 3257 | 80 | 6 |
| Bragança | 1902 | 566 | 9 | 4 |
| Breu Branco | 236 | 50 | - | - |
| Breves | 562 | 257 | 15 | 1 |
| Cachoeira do Arari | 158 | 95 | - | - |
| Cametá | 1394 | 544 | 2 | 3 |
| Capanema | 475 | 142 | 7 | 1 |
| Capitão Poço | 1627 | 392 | - | - |
| Castanhal | 1218 | 220 | 3 | 1 |
| Conceição do Araguaia | 222 | 209 | 2 | - |
| Dom Eliseu | 586 | 304 | - | - |
| Faro | 52 | 74 | - | - |
| Igarapé-Miri | 1717 | 773 | 1 | - |
| Itaituba | 2338 | 370 | 2 | - |
| Itupiranga | 304 | 39 | - | 2 |
| Jacundá | 1431 | 110 | - | - |
| Limoeiro do Ajuru | 181 | 250 | - | - |
| Marabá | 873 | 45 | 9 | - |
| Marapanim | 193 | 11 | - | - |
| Marituba | 294 | 213 | - | 2 |
| Mocajuba | 50 | 180 | - | - |
| Moju | 376 | 430 | 1 | 2 |
| Monte Alegre | 528 | 113 | 4 | - |
| Novo Progresso | 73 | 3 | - | - |
| Óbidos | 789 | 513 | - | 1 |

(continua)

Tabela 4: Número de internações e óbitos (Lista CID-10) em municípios do Pará em 2006 e 2017

(conclusão)

| Município | Internações | | Óbitos | |
|---------------------------|--------------|--------------|------------|-----------|
| | 2006 | 2017 | 2006 | 2017 |
| Oeiras do Pará | 57 | 130 | - | - |
| Oriximiná | 193 | 158 | 1 | 1 |
| Ourém | 251 | 112 | - | - |
| Paragominas | 634 | 115 | - | 1 |
| Parauapebas | 1121 | 144 | 8 | 5 |
| Portel | 148 | 76 | - | - |
| Prainha | 117 | 47 | - | - |
| Redenção | 473 | 123 | 1 | 2 |
| Rondon do Pará | 1647 | 885 | 1 | - |
| Salinópolis | 43 | 81 | - | 1 |
| Salvaterra | 33 | 31 | - | 1 |
| Santa Maria das Barreiras | 12 | 53 | - | - |
| Santa Maria do Pará | 491 | 279 | 1 | - |
| Santarém | 1129 | 109 | 5 | 4 |
| São Félix do Xingu | 325 | 298 | 1 | 1 |
| São Geraldo do Araguaia | 643 | 291 | - | 1 |
| Soure | 412 | 149 | - | 1 |
| Tailândia | 225 | 38 | - | 1 |
| Terra Santa | 117 | 38 | - | - |
| Tomé-Açu | 670 | 111 | 2 | - |
| Tucumã | 549 | 273 | - | - |
| Tucuruí | 201 | 408 | - | - |
| Tucuruí | 533 | 16 | 2 | - |
| Vigia | 299 | 289 | - | - |
| Viseu | | 710 | - | 2 |
| Total | 43166 | 17857 | 169 | 58 |

Fonte: DataSUS, 2006, 2017.

De modo geral, embora tenha ocorrido queda de internações e óbitos nos municípios paraenses, 26 deles tiveram diminuição no atendimento de água. Isso pode ser justificado por fatores como ampliação da cobertura por Equipes de Saúde da Família (EqSF), pois é comprovado que o avanço da cobertura da EqSF no país reduziu o número de internações em alguns estados, especialmente pela melhoria do acompanhamento das famílias, aprimoramento do diagnóstico e pela facilidade do acesso aos medicamentos, já que é desenvolvido um trabalho de prevenção e orientação sobre as doenças e o tratamento antes que seja necessária a internação (PAIVA; SOUZA, 2018; PINTO; GIOVANELLA, 2018).

5.4 UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

A universalização dos serviços de saneamento é fundamental para a qualidade de vida das pessoas, sendo que o devido planejamento das ações e investimentos no setor influenciam positivamente a saúde pública. Sabe-se, no entanto, que a precariedade ou a ausência de saneamento ainda são uma problemática global em que milhões de pessoas vivem em condições sanitárias inadequadas, especialmente no que tange aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (WHO; UNICEF, 2017; WHO, 2018).

Logo, proteger e promover o cumprimento do direito ao saneamento é dever do país, a partir da criação de condições necessárias para efetivá-lo como ampliação dos recursos destinados ao setor e da implementação de ações e políticas públicas que assegurem sua efetivação crescente e permanente, com vista à universalização do acesso (NONATO DIAS; RAIOL, 2017).

Em 2007, por meio da LNSB, foram instituídas as diretrizes nacionais para as políticas públicas de saneamento, oferecendo princípios, instrumentos e atividades para a formulação e execução de ações governamentais para o setor, a fim de garantir a implementação dos objetivos e princípios norteadores e estruturantes dessa política, tais como o da universalização, que trata da necessidade de expansão continuada do acesso ao saneamento em todos os domicílios brasileiros (BRASIL, 2007).

A universalização, como princípio fundamental da referida Lei, é uma função prioritariamente social e não econômica. Dessa maneira, passados dez anos desde a promulgação da LNSB, observa-se que na

sua implementação favoreceu transformações positivas nos indicadores de rede de água e esgotamento sanitário, mas, numa análise municipal no Pará, metade dos municípios paraenses teve avanço nos serviços de água e a outra metade não.

Além da questão financeira tratada neste capítulo, outro obstáculo para a implementação da política de saneamento é a ausência de definição, na Constituição Brasileira, da titularidade dos serviços. Assim, a decisão sobre a titularidade – se estadual ou municipal – encontra-se atualmente sob análise do Supremo Tribunal Federal. A política de saneamento, portanto, deve englobar uma série de atividades aseadas em seus objetivos e princípios norteadores, entre eles a universalização, a observância de peculiaridades locais, a articulação com outras políticas, transparência das ações e sustentabilidade (NONATO DIAS; RAIOL, 2017).

Contudo, no caso dos municípios do Pará e de sua capital, Belém, a adoção do princípio da universalidade, prevista na LNSB ainda carece de avaliações e discussões, pois o modelo organizativo do saneamento atualmente não foi capaz de suprir demandas sanitárias quanto aos serviços de água e esgoto, restando disparidades no acesso a esses serviços.

6. CONCLUSÃO

A precariedade dos serviços de água e esgoto no Pará é um dos reflexos da situação no Brasil, onde as regiões Norte e Nordeste possuem os menores índices de cobertura. Isso acaba limitando a implementação efetiva da LNSB.

A cobertura de serviços de saneamento (abastecimento de água e esgotamento sanitário) e a morbidade hospitalar por Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado em municípios do Pará, em 2006 e 2017, se comportou da seguinte maneira: houve ampliação da rede de água e esgoto no Norte, sendo que metade (28) da amostra dos municípios consultados (56) apresentou aumento do índice de atendimento geral de água, enquanto a outra metade não.

Quanto ao número de internações e óbitos por DRSAI, ocorreu diminuição de mais de 50% em ambos os indicadores, mesmo em municípios com queda de prestação de serviços de água, o que pode se justificar pela ampliação dos serviços de saúde (Equipes Saúde da Família).

por serviços de abastecimento de água, embora a região Norte tenha apresentado pequeno incremento nos serviços de esgotamento sanitário.

Os resultados demonstram que a LNSB tem funcionado como importante instrumento de melhora nos índices de saneamento, mas algumas dificuldades impedem sua plena eficácia em alguns municípios, tais como o baixo índice de cobertura; problemas com a qualidade de prestação e manutenção dos serviços; e desigualdades internas no acesso aos serviços de água.

Portanto, para que a LNSB possa garantir plenamente a universalização dos serviços faz-se necessária uma boa articulação política entre governo federal, estado e municípios, já que, como se pode observar, problemas de ordem econômico-financeira representam uma das dificuldades que envolvem o pleno atendimento e qualidade dos serviços de água e esgoto nos municípios do Pará.

Alguns novos aspectos da pesquisa concernem: (1) à análise tempo-espaço nos municípios, sendo importante para que as políticas públicas na área direcionem ações para um desenvolvimento mais inclusivo nestes locais; e (2) à utilização do SNIS, cuja importância, mesmo em face de limitações, é reconhecida pela sua capacidade de fornecer um panorama do acesso ao serviço de saneamento na unidade da federação e nos municípios.

Além disso, a contribuição científica para a área do tema saúde-saneamento diz respeito: (1) à necessidade do avanço na sistematização de dados e informações no sentido de ajudar a eficácia das políticas dessa área, sendo sua transparência, acesso e confiabilidade fundamentais para realizar diagnósticos mais confiáveis e realistas possíveis; (2) à avaliação de políticas públicas, que é fundamental para a tomada de decisão, maior transparência nas ações de governo e melhor uso dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental. *Ranking ABES da universalização do saneamento*. 2018. Disponível em: https://www.abesfenasan2017.com.br/Ranking_ABES_universalizacao-dosaneamento.pdf. Acesso em: 18 maio 2019.

ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental. *Ranking ABES da universalização do saneamento*. 2019. Disponível em: <http://abes-dn.org.br/?p=18536>. Acesso em: 20 maio 2019.

AMARAL, M. H.; OLIVEIRA, L. F. de; RAMOS, S. B. Tendência das taxas de internação por Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado (DRSAI): Brasil, 1998 a 2014. *Ciência ET Praxis*, Belo Horizonte, v. 9, n. 17, p. 43-48, 2017.

ANA - Agência Nacional de Águas. *ODS 6 no Brasil: visão da ANA sobre os indicadores*. Brasília: ANA, 2019.

BARBIERI, J. C. *Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da Agenda 21*. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

BRASIL. *Lei nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil* de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional da Saúde. *Manual de Saneamento*. Brasília: Funasa, 2015.

CHÁVEZ, J. A. V. Calidad del agua y desarrollo sostenible. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, v. 35, n. 2, p. 304-308, abr./jun. 2018.

DataSUS - Departamento de Informática do SUS. *Morbidade hospitalar do SUS – Por local de residência – Pará*. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sih/cnv/nrpa.def>. Acesso em: 1 jun. 2019.

FARIAS, R. S. S. *Perspectivas e Limites da Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico: um estudo sobre a aplicação dos principais instrumentos e determinações da Lei nº. 11. 445/07, nos municípios da Região Metropolitana de Belém-Pa*. Orientadora: Marly Namur. 2011. 268 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

FREITAS, R. M. S. *et al. Medindo o Saneamento: potencialidades e limitações dos bancos de dados brasileiros* – 2018. Rio de Janeiro: FGV CERJ, 2018.

HELLER, L.; GOMES, U. A. F. *Elementos conceituais para o saneamento básico*. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, v.1, 2014. 100 p.

HELLER, L.; REZENDE, S. *Planejamento em saneamento básico: aspectos teórico-metodológicos*. Brasília: Fundação Vale, 2013. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002230/223068por.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2019.

ITB – Instituto Trata Brasil. *Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil*. 2018. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/beneficios-economicos-e-sociais-da-expansao-do-saneamento-brasileiro>. Acesso em: 24 maio 2019.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARICATO, E.; COLOSSO, P.; COMARU, F. A. Um projeto para as cidades brasileiras e o lugar da saúde pública. *Saúde em debate*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 199-211, nov. 2018.

MURTHA, N. A.; CASTRO, J. E.; HELLER, L. Uma Perspectiva Histórica das Primeiras Políticas Públicas de Saneamento e de Recursos Hídricos no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 193-210, set. 2015.

NASCIMENTO, E. P. do. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico, *Estudos avançados*, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 51-64, 2012.

FARIAS FILHO, M. C.; ARRUDA FILHO, E. J. M. *Planejamento da pesquisa científica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

NONATO, D. N.; DIAS, D. M. S.; RAIOL, R. W. G. Saneamento e direito à cidade: ponderações sobre abastecimento de água e esgotamento sanitário na cidade de Belém/PA. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 1784-1814, 2017.

PAIVA, R. F. D. P. D.; SOUZA, M. F. D. P. D. Associação entre condições socioeconômicas, sanitárias e de atenção básica e a morbidade hospitalar por doenças de veiculação hídrica no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 1-11, fev. 2018.

PINTO, L. F.; GIOVANELLA, L. Do Programa à Estratégia Saúde da Família: expansão do acesso e redução das internações por condições sensíveis à atenção básica (ICSA). *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, p. 1903-1914, jun. 2018.

PIOLI, M.; PIRES, R. H.; SALVADOR, B. R.; MARTINS, C. H. G.; APARECIDO, L. E. de O.; ZAIA, J. E. Influência de Fatores de Risco na Mortalidade por Doenças Infeciosas e Parasitárias. *Revista Saúde e Pesquisa*, Maringá, v. 9, n. 3, p. 491-498, set./dez. 2016.

RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. (org.). *Índice de Bem-Estar Urbano dos Municípios Brasileiros (IBEU Municipal)*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles-IPPUR/UFRJ, 2016.

SACHS, I. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, M. (org.). *Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1993. p. 29-56.

SACHS, I. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SNIS – Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento. *Série Histórica – Municípios*. Disponível em: <http://app4.cidades.gov.br/serieHistorica/>. Acesso em: 1 jun. 2019.

SNIS – Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento. Diagnóstico anual de água e esgotos. *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2006*. Disponível em: <http://snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos>. Acesso em: 5 jun. 2019.

SNIS - Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento. *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2016*. 2018. Disponível em: <http://snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2016>. Acesso em: 22 maio 2019.

SNIS – Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento. Diagnóstico anual de água e esgotos. *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2017*. Disponível em: <http://snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos>. Acesso em: 5 jun. 2019.

TROEGER, C. *et al.* Estimates of global, regional, and national morbidity, mortality, and aetiologies of diarrhoeal diseases: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2015. *The Lancet Infectious Diseases*, Reino Unido, v. 17, n. 9, p. 909-948, set. 2017.

UHR, J. G. Z.; SCHMECHEL, M.; UHR, D. A. P. Relação entre saneamento básico no Brasil e saúde da população sob a ótica das internações hospitalares por doenças de veiculação hídrica. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace*, Ribeirão Preto, v. 7, n. 2, p. 1-16, mar. 2016.

VASCONCELOS, M. J. D. O. B.; RISSIN, A.; FIGUEIROA, J. N.; LIRA, P. I. C. de; BATISTA FILHO, M. Fatores associados à diarreia em menores de cinco anos, no estado de Pernambuco, segundo inquéritos realizados em 1997 e 2006. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 52, p. 48-48, abr. 2018.

VIANA, R. L.; FREITAS, C. M. de; GIATTI, L. L. Saúde ambiental e desenvolvimento na Amazônia legal: indicadores socioeconômicos, ambientais e sanitários, desafios e perspectivas. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 233-246, jan./mar. 2016.

WHO - World Health Organization; UNICEF - United Nations Children's Fund. 2017. *Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene: 2017 Update and SDG Baselines*. Disponível em: <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2017/launch-version-report-jmp-water-sanitation-hygiene.pdf?ua=1>. Acesso em: 3 jun. 2019.

WHO - World Health Organization. *Guidelines on sanitation and health*. 2018. Disponível em: https://www.who.int/water_sanitation_health/publications/guidelines-on-sanitation-and-health/en/. Acesso em: 3 jun. 2019.

SOBRE OS AUTORES

ADAGENOR LOBATO RIBEIRO

Doutor em Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA), mestre em Ciência da Computação pelo Instituto de Informática da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (II/UFRGS), Tecnólogo em Processamento de Dados pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Professor da UFPA lotado no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) atuando no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP).

E-mail: adagenor.ribeiro@gmail.com

ÂNGELO CEZAR PINHO TAVARES

Mestrando em Planejamento do Desenvolvimento do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU/NAEA/UFPA). Possui graduação em Geografia - Licenciatura pela Universidade do Estado do Pará (2016).

E-mail: angelocezar12@hotmail.com

ANTÔNIO CORDEIRO DE SANTANA

Agrônomo, doutor em Economia Aplicada, professor titular da Universidade Federal Rural da Amazônia. Professor permanente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU), Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/ Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA).

E-mail: acsufra@gmail.com

ANTÔNIO IDALMIR RODRIGUES DE OLIVEIRA

Doutorando no Programa de Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA/UFPA. Mestre em Gestão e Serviços de Saúde pelo Programa de Gestão em Saúde na Amazônia da FSCMP - UFPA (2016). Possui experiência na docência, na gestão de programas do Sistema Único de Saúde- SUS e na elaboração de planos e projetos de organizações e gerenciamento de recursos humanos.

ADRIA MACEDO DOS SANTOS

Possui graduação em História pela Universidade Federal do Pará (2002), especialização em Educação Ambiental e Prática Escolar pela FACINTER (2004). Mestra em Planejamento do Desenvolvimento: área de concentração em Desenvolvimento Socioambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido - NAEA/UFPA. Tem experiência na área de Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase em RESEX Marinhas.

CLAUDIA AZEVEDO-RAMOS

Possui graduação em Ciências Biológicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, mestrado em Ciências Biológicas (Ecologia) pela Universidade Estadual de Campinas, doutorado em Ciências Biológicas (Ecologia) pela Universidade Estadual de Campinas (1995). Pós-doutorado em Ecologia de Ecossistemas no The Woods Hole Research Center (MA, EUA). Professora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/ Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA), Belém - Brasil.

E-mail: claudia.azevedoramos@gmail.com

CLAUDIO FABIAN SZLAFSZTEIN

Possui graduação em Licenciatura em Geologia pela Universidad de Buenos Aires -Argentina, mestrado em Ciências Ambientais pela Hokkaido University - Japão e doutorado em Ciências Naturais (Geografia) pela Kiel University – Alemanha. Professor do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA), Belém - Brasil.

E-mail: ioselesz@gmail.com

DURBENS MARTINS NASCIMENTO

Cientista Social pela Universidade Federal do Pará (UFPA), doutorado em Ciências: desenvolvimento socioambiental, pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA), Belém-Brasil. Professor e pesquisador do NAEA/UFPA.

E-mail: durbens@ufpa.br

DANUSA DI PAULA NASCIMENTO DA ROCHA

Técnica em mineração, geógrafa, mestra em Gestão Urbana e Regional (PPGEO/UFPA), Doutoranda em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (NAEA/UFPA). Atuou como professora substituta no curso de bacharelado e licenciatura em geografia (UFPA), trabalhou como técnica de gestão de meio ambiente (Centro Integrado de Monitoramento Ambiental (CIMAM), Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade) SEMAS -PA.

E-mail: danusa_paula@yahoo.com.br

ELIELSON PEREIRA DA SILVA

Doutor em Ciências, com ênfase em Desenvolvimento Socioambiental, pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, com estágio pós-doutoral em Antropologia na Universidade Estadual do Maranhão, atualmente em curso. Pesquisador do Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia - PNCSA.

E-mail: ruralidades21@gmail.com

HISAKHANA PAHOONA CORBIN

Possui curso técnico em Agricultura Geral (Guyana School of Agriculture, 1998). Graduiu-se em Estudos Ambientais (University of Guyana, 2004) e possui mestrado em Planejamento do Desenvolvimento (Universidade Federal do Pará, 2007). Possui Doutorado em Ciências. Professor e Pesquisador em População e Desenvolvimento do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA).

E-mail: hisacorbin@hotmail.com

JAYME NASCIMENTO SILVA

Bacharel em Administração Pública, especialista em Gestão Pública e mestre em Gestão Pública, todos pela Universidade Federal do Pará. Possui especialização em 'Comunicação e Política nos Órgãos Públicos' e em Criptografia pela Universidade Federal Fluminense. Graduado em Análise e Desenvolvimento de Sistemas, além de possuir formação específica em Análise de Sistemas. Atualmente é servidor efetivo da Universidade Federal Rural da Amazônia. Tem experiência na área de Administração e Tecnologia da Informação, com ênfase na Gestão Pública.

E-mail: erloncid@hotmail.com

LEONARD J. GRALA BARBOSA

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/ Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). Bolsista do CNPq.

E-mail: leograla@gmail.com

LIGIA TEREZINHA LOPES SIMONIAN

Possui graduação em Licenciatura Plena de História pela Universidade Federal de Santa Maria (1972). Mestrado em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1981), doutorado em Antropologia pela City University of New York (1993) e pós-doutorado nessa mesma Universidade (2000). Professora do PPGDSTU e Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Desenvolvimento (PPGGPD) - NAEA.

E-mail: siminianl@gmail.com

MARINETE DA SILVA BOULHOSA

Possui graduação em bacharelado em Turismo pela Universidade Federal do Pará (1997), especialização em educação ambiental (NUMA/UFPA), ecoturismo (NUMA/UFPA) e planejamento do desenvolvimento (NAEA/UFPA). É mestre em Antropologia (UFPA), e faz doutorado em Desenvolvimento Socioambiental (PPGDSTU/ NAEA/UFPA). É professora efetiva do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA).

E-mail: neteboulhosa@gmail.com

MAYANY SOARES SALGADO

Geógrafa, doutoranda em Planejamento do Desenvolvimento do Trópico Úmido (PPGDSTU), Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/ Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA).

E-mail: Mayany_salgado@yahoo.com.br

MIRLEIDE CHAAR BAHIA

Doutora em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA).

E-mail: mirleidebahia@gmail.com

NIRVIA RAVENA

Socióloga, doutora em Ciência Política e Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA).

E-mail: niravena@gmail.com

PEDRO TREJO

Doctorando del Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/ Universidade Federal do Pará(NAEA/UFPA).Profesor – Universidad de Los Andes, Mérida – Venezuela.

E-mail: trejopedro21@gmail.com

ROSA ELIZABETH ACEVEDO MARIN

Possui graduação em Sociologia pela Universidad Central de Venezuela, doutorado em História e Civilização – École des Hautes Études em Sciences Sociales, Paris, França; pós doutorado na Université de Québec à Montreal, Canadá e no Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (IHEAL), França. Professora Titular da Universidade Federal do Pará vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido - PPGDSTU /Núcleo de Altos Estudos Amazônicos e Programa de Pós-Graduação em Antropologia PPGA

E-mail: rosaacevedomarin@gmail.com

SÍLVIO JOSÉ DE LIMA FIGUEIREDO

Possui graduação em Administração pela Universidade da Amazônia (1990), graduação Turismo pela Universidade Federal do Pará (1993), Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Pará (1998) e Doutorado em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (2005). Professor/pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido.

E-mail: silviolimafigueiredo@gmail.com

SAMARA AVELINO DE SOUZA FRANÇA

Engenheira Sanitarista e Ambiental pela Universidade Federal do Pará (UFPA), Mestra em Planejamento do Desenvolvimento pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (PPGDSTU/NAEA/UFPA); doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGSMARH/UFMG).

E-mail: samara_avelino@hotmail.com

TIENAY PICANÇO DA COSTA SILVA

Doutoranda em Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA), Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e Graduada em Relações Internacionais pela Universidade da Amazônia (UNAMA), atuando principalmente nos estudos de Cooperação, Políticas Públicas, Desenvolvimento e Meio Ambiente. Atualmente, é professora do Curso de Relações Internacionais da Universidade da Amazônia.

E-mail: tienay.costa@gmail.com

VANILDA ARAÚJO FERREIRA

Geógrafa, doutoranda em Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). Professora da Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC).

E-mail: vaniaraujo.f@gmail.com

YGOR DE SIQUEIRA MENDES MENDONÇA

Doutorando em Direito Socioambiental e Sustentabilidade na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Mestre em Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). Graduado em Direito pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Atuou como Colaborador Jurídico na Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do estado do Pará e no Instituto Municipal de la Juventud, Mérida - México (2015).

E-mail: ygoor.mendes@gmail.com