

2016

volume 19 | número 1 | jan-abril



NOVOS  
CADERNOS  
NAEA



## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ**

Reitor: Horácio Schneider

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação: Iracilda Sampaio

## **NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS**

Diretor Geral - Durbens Martins Nascimento • Diretor Adjunto - Armin Mathis

## **NOVOS CADERNOS NAEA**

Publicação do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) Universidade Federal do Pará (UFPA)

Periodicidade quadrimestral, volume 19, número 1, janeiro-abril de 2016

Print ISSN: 1516-6481 – Eletrônica ISSN: 2179-7536 – DOI:10.5801/S21797536

## **EDITOR CIENTÍFICO**

Edna Maria Ramos de Castro - NAEA/UFPA

## **COMISSÃO EDITORIAL • NAEA**

Edna Ramos de Castro • Sociologia | Francisco de Assis Costa • Economia

Luís Aragon Vaca • Geografia | Oriana Trindade • Economia

Raimundo Heraldo Maués • Antropologia | Silvio Figueiredo • Sociologia

## **CONSELHO EDITORIAL**

Alfredo Wagner de Almeida • Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, Brasil

Andréa Zhouri • Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil

Célio Bermann • Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil

César Barreira • Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Brasil

Christian Azais • Université d'Amiens, Amiens, França

Clóvis Cavalcanti • Fundação Joaquim Nabuco, Recife, Brasil

German Palacio • Universidad Nacional de Colômbia, Letícia, Colômbia

Eduardo José Viola • Universidade de Brasília, Brasília, Brasil

Elmar Altvater • Instituto Hudson, Berlin, Alemanha

Emilio Moran • Indiana University, Indiana, Estados Unidos

Geraldo Magela Costa • Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil

Henri Acselrad • Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

Heloisa Costa • Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil

Ignacy Sachs • École des Hautes Etudes em Sciences Sociales, Paris, França

Jose Ricardo Ramalho • Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

José Vicente T. dos Santos • Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil

Marcel Bursztyń • Universidade de Brasília, Brasília, Brasil

Marcelo Sampaio Carneiro • Universidade Federal do Maranhão, São Luís, Brasil

Maria Manoel Batista • Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal

Marilene da Silva Freitas • Universidade Federal do Amazonas, Manaus, Brasil

Martin Coy • Universität Innsbruck, Innsbruck, Áustria

Pedro Jacobi • Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil

Pierre Salama • Université Paris XIII, Paris, França

Pierre Teisserenc • Université Paris XIII, Paris, França

## **EQUIPE TÉCNICA**

Assistentes editoriais: Iraneide Silva, Jondison Cardoso Rodrigues, Rafael Carmo, Cleyson Nunes Chagas

Revisão: Albano Rita Gomes, Iraneide Silva, James Leon Parra Mondsalve, Maria Stella Pessoa Guimarães,

Editoração eletrônica: Ione Sena

Capa: Andrea Pinheiro

Universidade Federal do Pará  
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos



Novos Cadernos NAEA • v. 19, n. 1 • p. 1-310 • jan-abril 2016  
Print ISSN: 1516-6481 – Eletrônica ISSN: 2179-7536 – DOI:10.5801/S21797536



A **Revista Novos Cadernos NAEA** é um periódico semestral, de caráter interdisciplinar, dedicado à publicação de trabalhos científicos e acadêmicos sobre temas relevantes às áreas do desenvolvimento, sociedade, economia e meio ambiente, com o objetivo de fomentar o diálogo entre as diversas áreas do conhecimento e suas competências, de pesquisadores e instituições de ensino e pesquisa do Brasil e do exterior.

A revista publica textos originais e inéditos em português, espanhol, inglês e francês. Adota a avaliação anônima por pares (*peer review*) para trabalhos submetidos às seções: artigos originais e de revisão, resenhas, notas de pesquisa, conferências e, eventualmente, dossiês temáticos, volumes especiais e/ou suplementos

#### INDEXADORES

Latindex - Crossref - Portal de Periódicos da CAPES - Google Scholar - Research Bib – e-Revistas/Plataforma Open access de Revistas Científicas Electrónicas Espanholas y Latinoamericanas – Directory of Open Access Journals (DOAJ) - DRJI - Directory of Research Journal Indexing

#### IDENTIFICADORES

Univrsal Impact Factor - Journal For Free - Portal para Periódicos de Livre Acesso na Internet - LivRe Diretório Luso-Brasileiro IBICT - Sumarios.org - Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal - Microsoft Academic Search - Library of Congress/HLAS Online - Elektronische Zeitschriftenbibliothek (EZB) - Georgetown University Library - SEER IBICT - Cibera: Iberoamérica/España/Portugal - Library Catalog - University of Texas at Austin - WordCat - Diadorim - Diretório de Políticas de Acesso Aberto das Revistas Científicas Brasileiras

#### CONTATOS

Núcleo de Altos de Estudos Amazônicos/Universidade Federal do Pará

Rua Augusto Corrêa, nº 1, Campus Universitário do Guamá

CEP: 66.075-900, Belém, Pará, Brasil

Tel: (+55-91) 3201 8515

e-mail: [revistancnaea@ufpa.br](mailto:revistancnaea@ufpa.br)

#### SUBMISSÃO DE ARTIGOS

<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn>

Homepage do NAEA: [www2.ufpa.br/naea](http://www2.ufpa.br/naea)

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação - CIP (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Novos Cadernos NAEA, v. 19, n. 1 – jan-abril 2016 – Belém. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/UFPA, 2016

Quadrienal

ISSN Print 1516-6481

ISSN Eletrônico 2179-7536

DOI: 10.5801/S21797536

O vol. 1, nº 1 desta Revista foi publicado em junho de 1998. 1. Desenvolvimento – Periódicos. 2. Meio Ambiente – Periódicos. 3. Amazônia – Periódicos.

CDD 338.9811

© Copyright/Direitos de cópia para este número: NAEA/UFPA  
Título e textos amparados pela Lei 5.988, de 14 de dezembro de 1973.



Ministério  
da Educação

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA



## SUMÁRIO

### Editorial

---

#### Artigos

- 9      **Chine - Brésil: je t'aime, moi non plus.**  
**China - Brasil: te amo, mas nem tanto.**  
*Pierre Salama*
- 
- 27      **Environmental policy in Brazilian Amazonia: lessons from recent history**  
**A política ambiental na Amazônia brasileira: lições da história recente**  
*Philip M. Fearnside*
- 
- 47      **Poder local e condições de sua renovação na Amazônia**  
**Local power and the conditions for its reproduction**  
*Pierre Guilhem Marie-Joseph Teisserenc*
- 
- 71      **O crédito fundiário e a linha Nossa Primeira Terra em debate no Brasil**  
**The land credit and the line our first land in debate in Brazil**  
*Sérgio Botton Barcellos*
- 
- 93      **Cultivo itinerante na Amazônia central: manejo tradicional e transformações da paisagem**  
**Shifting cultivation in central Amazon: traditional management and landscape transformations**  
*Fernanda Maria de Freitas Viana, Angela May Steward, Bárbara Tadzja Trautman Richers*
- 
- 123      **Aspectos históricos relacionados à adoção de práticas agroecológicas: análise retrospectiva no Oeste maranhense**  
**Historical aspects related to the adoption of agroecological practices. Retrospective analysis in Western Maranhão**  
*Xoán Carlos Sánchez Couto, Livia de Freitas Navegantes Alves*
- 
- 143      **Gestão territorial em Unidades de Conservação de Uso Sustentável e incoerências no SNUC**  
**The management territorial in the sustainable use Conservation Units and the incoherence in SNUC**  
*Catherine Prost, Mario Alberto dos Santos*
- 
- 159      **Cidades sustentáveis na APA da Serra de Baturité, Ceará: uma estratégia viável?**  
**Sustainable cities in the APA Baturité, Ceará Saw: a viable strategy?**  
*Francisco Edmar de Sousa Silva, Arnóbio de Mendonça Barreto Cavalcante, Frederico de Holanda Bastos*
-

- 175 Ciudades medias de Brasil: una tipología socioambiental  
**Brazilian medium cities: a socio-environmental typology**  
*Fabio Angeoletto, Camila Esy, Juan Pedro Ruiz Sanz*
- 
- 193 Pesca e influências territoriais em rios da Amazônia  
**Fishing tools and territorial influences on rivers in Amazon**  
*Christian Nunes da Silva, João Marcio Palbeta da Silva, Clay Anderson Nunes Chagas, Franciney Carvalho da Ponte*
- 
- 215 A relação entre renda e nível educacional e a experiência dos trabalhadores nos diferentes estratos de rendimentos no Norte do Brasil  
**The relationship between income and educational level and the work experience considering the different income strata in Brasil's North Region (ou in the North Region of Brasil)**  
*Luan Oliveira Queiroz, Francisco Carlos da Cunha Cassuce, Jader Fernandes Cirino*
- 
- 237 Desenvolvimento, neodesenvolvimentismo e impactos sobre o trabalho na Amazônia brasileira  
**Development, neodevelopmentism and work impacts on brazilian Amazon**  
*Adriana de Azevedo Mathis, Maria Antônia Cardoso do Nascimento, Nádia Socorro Fialho Nascimento, Vera Lúcia Batista Gomes*
- 
- 253 A formação de professores de sociologia na região Norte: configurações e tendências  
**The Training of Teachers of Sociology at Northern Region: settings and trends**  
*Amurabi Oliveira*
- 
- 275 Planejamento urbano-turístico em Fortaleza: perspectivas pós-Copa 2014  
**The urban-tourism plan in Fortaleza: perspectives after Cup 2014**  
*Alexandre Queiroz Pereira, Enos Feitosa de Araújo, Bruno Rodrigues da Silveira*
-

## EDITÓRIAL

Nesta edição, Novos Cadernos NAEA contempla a leitura de trabalhos sobre questões centrais relativas ao desenvolvimento, desde uma perspectiva teórica sobre as relações atuais entre China e Brasil, comparando as estratégias de desenvolvimento em ambos os países, até estudos que refletem processos intensos de transformação em áreas rurais e urbanas no Brasil e na Amazônia. Na perspectiva de análise de conjunturas econômicas e políticas, Pierre Salama faz uma analogia entre a política econômica chinesa e brasileira e indica, entre outras conclusões, algumas razões do crescimento econômico na China. No caso brasileiro, efetivamente, as políticas nacionais não priorizaram o incremento dos processos industriais, confiando que a alta dos preços das *commodities* e de matérias-primas continuaria a justificar a prioridade dada às estratégias voltadas a este mercado exportador. Talvez, tivesse ajudado a acelerar a crise econômica atual.

Certamente as crises do capitalismo são frequentes e demarcam a dinâmica dos processos de desenvolvimento. No presente, as sociedades convivem com a intensificação de suas consequências sobre a vida social e ambiental. O texto de Fearnside alerta para o destino da floresta tropical brasileira, que enfrenta continuamente ameaças à sua integridade diante das dinâmicas destrutivas, que são avassaladoras e têm avançado com a tomada de decisão de viabilizar políticas nacionais desenvolvimentistas, e a aposta dos governos em processos neoextrativistas, a exemplo da expansão acelerada da fronteira mineral e florestal na Amazônia.

A problemática ambiental é visitada por vários autores nesta edição da Revista Novos Cadernos NAEA. Teisserence analisa as dinâmicas de poder local, a partir das experiências de mobilização antes e depois da criação de Resex e de Territórios Quilombolas na Ilha do Marajó. As Unidades de Conservação tratadas nesses artigos caracterizam a aplicação de instrumentos de política pública geradores de conflitos e tensões pelo deslocamento de populações que experimentam processos intensos de desterritorialização. As decisões políticas e os dispositivos jurídicos têm considerado a natureza apenas por mecanismos simbólicos de poder e ação, distante de práticas que impeçam o agravamento da degradação da floresta e dos rios.



Nos estudos sobre as dinâmicas urbanas, a perspectiva dominante é a abordagem interdisciplinar e transversal sobre objetos de pesquisa diversos. No campo das relações de poder nas áreas rurais, chamamos a atenção para a análise das condições de renovação da estrutura política local, saberes tradicionais de populações que associam práticas de uso comum da terra e outras formas de manejo de recursos trazidos pela experiência técnico-científica às práticas de manejo que realizam nos sistemas de produção; ou ainda a análise das práticas agroecológicas e os efeitos da racionalidade no Programa Nacional de Crédito Fundiário, na Linha Nossa Primeira Terra (NPT).

Dois artigos têm como objeto de análise os processos relacionados ao trabalho – relação renda, trabalho e educação, e no campo da transformação do trabalho. Mathis, Nascimento e Nascimento e Gomes abordam os impactos socioeconômicos de políticas neodesenvolvimentistas na Amazônia brasileira.

Novos Cadernos NAEA tem a satisfação de divulgar resultados de pesquisas não apenas na perspectiva dominante do desenvolvimento, do Estado e de interesses hegemônicos no país, mas ressalta a dimensão plural de reconhecer formas contra-hegemônicas, e bem diversas, de desenvolvimento revelados nas experiências de emancipação vivenciadas ao largo do Brasil e de toda a América Latina.

Edna Ramos de Castro  
Editora Científica



## Chine - Brésil: je t'aime, moi non plus.

### China - Brasil: te amo, mas nem tanto.

*Pierre Salama* - Doctor en Economie, Professeur Emérite des Universités, Université de Paris 13, Paris, France. Publications surtout sur l'état, l'économie et le développement. Latino-américaniste. E-mail: pierresalama@gmail.com

---

#### Resumo

Le succès économique de la Chine fait-il le malheur économique du Brésil, ou bien faut-il chercher ailleurs les causes de la détresse dans laquelle s'enfonce aujourd'hui le Brésil? fait penser à la «maladie hollandaise». La voie pour sortir du piège rentier est étroite mais elle existe. Les gouvernements brésiliens ont préféré ne pas l'emprunter, persuadés que la hausse du cours des matières premières allait se poursuivre et qu'elle permettrait, sans faire des réformes structurelles de mener une politique visant à réduire les inégalités salariales, de diminuer la pauvreté en laissant les 1% les plus riches s'enrichir davantage, sans se préoccuper de la perte de compétitivité. Les relations asymétriques, croissantes, avec la Chine ont permis la crise mais ne l'ont pas créée.

---

#### Palavras-chave

Brasil. China. Desenvolvimento. Estado. Economia global.

---

#### Resumo

¿Éxito económico de China hizo la difícil situación económica del Brasil, o hay buscar en otro lado las causas de la dificultad que ahora se hunde el Brasil? es una reminiscencia de la 'enfermedad holandesa'. La manera de salir de la trampa rentista es estrecha pero existe. Los gobiernos brasileños han preferido no escoger una vía que favorece la industrialización, convencidos de que la subida de las materias primas continuarían, sin hacer las reformas estructurales para aplicar una política destinada a reducir la desigualdad de los salarios, reducir la pobreza y dejando el 1% rico enriquecería más, sin preocuparse por la pérdida de competitividad. Las relaciones asimétricas, crecientes con la China han permitido la crisis de hoy sino que la crearon.

---

#### Keywords

Brasil. China. Desarrollo. Estado. Economía global.

## INTRODUCTION

La Chine et le Brésil, deux pays aux parcours économiques différents qui entretiennent des relations étroites mais asymétriques entre eux, et dont l'un poursuit un parcours économique où les restructurations sont l'alpha et l'oméga de sa croissance, et l'autre, profitant des demandes que lui adresse la Chine, paraît régresser vers le passé en se re-spécialisant sur des activités de rente. Le succès (économique) de l'un fait-il le malheur (économique) de l'autre, ou bien faut-il chercher ailleurs les causes de la détresse dans laquelle s'enfonce aujourd'hui le Brésil?

### I. DE QUELQUES FAITS STYLISÉS: CHINE BRÉSIL, CE QUI LES DIFFÉRENTIE

1. Le PIB par tête: dans les années 1980, l'Amérique latine est rattrapée puis dépassée par les dragons asiatiques (Corée du sud, Taïwan, Hong-Kong et Singapour). Cependant, dans les années 1990-2000, l'Amérique latine renoue avec une croissance modérée et le revenu par habitant des principaux pays (Argentine, Brésil, Mexique, Colombie...) s'établit en 2012 à un peu plus du quart du revenu par tête des Etats-Unis alors que ceux de la Corée du sud et de Taïwan se situent autour de 70% pour le premier et 80% pour le second de celui des Etats-Unis. Malgré cette croissance plus élevée, l'Amérique latine se marginalise. En 1980, le revenu par tête de la Chine s'élève à 306,7 dollars, mesuré en parité de pouvoir d'achat (PPA) et celui du Brésil à 4809,6 dollars PPA. En 2015, il est très proche de celui du Brésil 14107,4 dollars PPA et 15614 dollars PPA respectivement (FMI). Entre 1980 et 2015 le PIB par tête a été multiplié par 46 en Chine, il ne l'a été que par 3,25 au Brésil.

Les parcours économiques sont très différents. En Chine, la croissance est portée chez l'un par un essor impressionnant des exportations de produits manufacturés et un surinvestissement ; au Brésil, dans les années 2000, elle l'est par les exportations des matières premières et freinée par les investissements insuffisants. Croissance très élevée chez l'un, croissance globalement molle chez l'autre, bien que légèrement supérieure à celle des années 1990.

Dès l'arrivée du Président Lula da Silva au pouvoir (2003), la croissance s'accélère légèrement, la pauvreté baisse drastiquement *mais* contrairement à ce qui se dit officiellement, les riches deviennent plus riches et la part des 1% dans le revenu des plus riches s'accroît comme dans l'ensemble des pays avancés, le Brésil ne faisant pas exception sauf dans sa capacité à diminuer la pauvreté. Nombre d'économistes s'interrogent alors sur la possibilité que le Brésil devienne un

nouvel eldorado. Le mythe s'effondre dès 2011 et les rêves s'envolent, le miracle devient mirage, voire cauchemar dès 2014.

2. La démographie: la Chine (1,4 milliard d'habitants) est très peuplée comparée au Brésil (207 millions). Lorsqu'on tient compte des inégalités de revenus et de leurs évolutions, les conséquences de la démographie sur la dimension des marchés intérieurs sont différentes dans les deux pays:

a. Les inégalités de revenus en Chine se rapprochent de celles observées au Brésil. De ce point de vue la Chine s'est latino-américanisée, la croissance produisant des inégalités de plus en plus importantes. Celles-ci cependant ne constituent pas un obstacle à la poursuite de cette croissance précisément en raison de l'importance des demandes de biens de consommation, durable ou non, de biens intermédiaires et de biens d'équipement liée à celle de la population. Les capacités de production oisives en forte augmentation sont dues à un surinvestissement consécutif au plan de relance massif de 2008-2009, mais aussi à des politiques de localisation décidées au niveau provincial aboutissant à une multiplication des usines produisant le même produit dans chacune des provinces de Chine qu'à une insuffisance de la demande et à la spéculation immobilière. Nonobstant ce problème important, l'essor vif de la production industrielle vérifie la loi de Kaldor: plus d'industrie, davantage de productivité et d'économies d'échelle, plus de croissance. Bien que le Brésil ait également une population importante (207 millions d'habitants), comparée à celle des autres pays latino-américains, cette loi est moins vérifiée. Les inégalités de revenus sont très importantes et la dimension du marché intérieur peut être insuffisante, relativement à l'offre nécessaire pour bénéficier des économies d'échelle, pour la fabrication de certains produits sauf à compléter cette dimension de la demande interne par celle des marchés extérieurs comme cela s'est fait en Corée du sud par exemple. La concurrence internationale, stimulée par la libéralisation commerciale, l'appréciation de la monnaie, l'allégement des subventions, rend encore plus difficile la production interne dans des conditions de rentabilité suffisante, l'augmentation des demandes des différentes catégories sociales, celle des produits intermédiaires et de biens d'équipement étant alors de plus en plus satisfaite par un essor des importations rendue possible par la disparition de la contrainte externe, consécutive à l'augmentation des exportations de produits primaires et à "l'aisance" en devises due à la montée des investissements dans le pays. La croissance dans les années deux mille est alimentée par l'essor des activités de rente, la désindustrialisation s'affirmant et la productivité évoluant très modestement.

b. Le taux de croissance démographique, selon l'Insee, en 2011 est de l'ordre 0,48 en Chine malgré la politique de l'enfant unique, remise en question aujourd'hui, il est de 1,1 au Brésil. Les taux de fécondité sont différents. En Chine, la politique de l'enfant unique décidée en 1979 pour enrayer l'explosion démographique, a conduit à un vieillissement de la population et à une transformation de la pyramide des âges devenant progressivement un obstacle à la poursuite de la croissance, le rapport actifs/inactifs devient de plus en plus faible, d'où l'abandon de cette politique en 2015. Le Brésil connaît une transition démographique assez rapide: selon les données de l'IBGE, le taux de fécondité était en 1980 de 4,10, en 1990, de 2,80, en 2000 de 2,40 et en 2015 de 1,70 soit un taux équivalent à celui observé en Europe. Mais comme la transition a été rapide, la population en âge de travailler (entre 15 et 64 ans) est très importante en terme relatif, soit 140,9 millions sur une population de 205 millions). Le Brésil doit donc offrir des emplois en nombre à cette population, ce qui implique un taux de croissance important d'autant plus que le pays a un taux d'urbanisation plus élevé que celui des pays industrialisés. Pour un taux de croissance faible, le risque d'une montée du chômage est élevé même avec un taux de croissance de la productivité faible. La crise, initiée en 2014, se traduit en 2015-2016 par un doublement du taux de chômage affectant plus particulièrement les jeunes et les jeunes diplômés. A l'inverse, en Chine, une fois ralentie la migration des campagnes vers les villes, le manque de main d'œuvre se fait sentir dans certaines provinces, à l'exception des provinces côtières où le ralentissement économique est important.

3. Les richesses naturelles sont très différentes dans les deux pays. Mises à part les "terres rares", le charbon, la Chine ne possède pas de matières premières à la hauteur de ses besoins. Aussi est elle contrainte de les importer pour alimenter sa croissance et pour satisfaire les nouveaux besoins liés aux changements de modes de consommation eux-mêmes conséquences de l'essor du revenu par tête. A l'inverse, le Brésil est très riche en matières premières, que celles-ci soient d'origine minérale ou agricoles. C'est ce qui explique à la fois l'essor de la production de matières premières en vue de l'exportation, un retour, à l'égal de la spécialisation internationale du XIX<sup>e</sup> siècle, vers une primarisation de l'économie, cette fois utilisant des techniques ultra sophistiquées, qu'on a pu désigner par le terme de "*commodities consensus*" (M.Svampa<sup>1</sup>) et enfin des investissements directs de la Chine au Brésil afin de d'assurer l'approvisionnement en matières premières, que ce soit par l'achat de terres ou bien de mines. La Chine est ainsi

<sup>1</sup> Svampa M.(2013): «Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América latina », *Nueva Sociedad*, n°244

devenue le premier partenaire commercial du Brésil, 19% de ses exportations lui sont destinées en 2013, devançant les Etats-Unis (10%). C'est le cas également du Chili (25%), de l'Uruguay (22%) et du Pérou (18%, à égalité avec les Etats-Unis). Ce n'est pas encore le cas de la Colombie, les Etats Unis demeurant le premier partenaire (32%) suivie de la Chine (9%), source FMI – DOTS. Il en résulte une vulnérabilité plus ou moins forte selon à la fois le degré d'ouverture et la part des exportations vers la Chine sur les exportations totales. Comme on peut le voir, elle est élevée pour le Brésil (BR), mais moins qu'au Chili (CL) où le degré d'ouverture plus élevé et la part des exportations plus importante, ou encore au Venezuela (VE), au Pérou (PE) et en Uruguay (UY).

## II. DES RELATIONS ÉCONOMIQUES DE PLUS EN PLUS ÉTROITES MARQUÉES PAR UNE DOUBLE ASYMÉTRIE

La Chine est donc devenue le premier client du Brésil. Les relations qu'entretiennent les deux pays sont de plus en plus étroites dans les années 2000. Les exportations brésiliennes à destination de la Chine étaient inférieures à 1 milliard de dollars en 2000, elles dépassent 40 milliards de dollars en 2013. La Chine était le 12<sup>o</sup> partenaire du Brésil pour les exportations et le 11<sup>o</sup> pour les importations en 2000, elle est son premier partenaire dès 2009 pour ses exportations et le premier en 2012 pour ses importations. Ses exportations vers la Chine correspondent à 18<sup>o</sup> de ses exportations globales et ses importations de Chine à 16% de ses importations totales en 2014 (Ocde/ Caf/Cepal, 2016). Le solde commercial entre les deux pays de négatif en 2000 (137 millions de dollars) est largement positif, sauf en 2008, à mesure que les ventes de matières premières à la Chine progressent. Il s'établit à 11,2 milliards de dollars en 2011 et déclinent fortement ensuite, la valeur de ses exportations chutant vers la Chine et ses importations régressant moins que ses exportations pour se fixer à 3,27 milliards de dollars en 2014 et 4,88 milliards de dollars en 2015 (CEPII).

Les relations commerciales entre la Chine et le Brésil se caractérisent par une double asymétrie : la Chine vend des produits manufacturés au Brésil et lui achète des matières premières. Si la Chine est le partenaire le plus important du Brésil, ce n'est pas le cas du Brésil. Ces deux asymétries ne sont pas sans conséquences sur les négociations entre les deux pays.

La structure des exportations brésiliennes à destination de la Chine est dominée par la vente des matières premières et des produits intensifs en ressources naturelles, soit respectivement 66,7% et 13,8% en 2000 et 83,7% et



10,3% en 2011. À l'inverse, la structure des exportations de la Chine vers le Brésil est dominée par la vente de produits manufacturés, les ventes de produits primaires et de biens intensifs en ressources naturelles ne représentant que 8% et 13,6% respectivement des importations en provenance de Chine en 2000 et 2,5% et 9,6% respectivement en 2011, alors que celles de produits manufacturés intensifs en recherche développement représentaient 20,4% (Secex/MDIC).

Le Brésil fournit à la Chine 75% de ses importations de produits agricoles en provenance d'Amérique latine, l'Argentine 16% en 2013. Les exportations de soja vers la Chine correspondent à 37% de ses exportations vers ce pays. Les exportations de produits agricoles sont fortement concentrées sur le soja: 78% pour les graines de soja et tourteaux et 6% pour l'huile de soja en 2011 (Oede/Caf/Cepal, 2014 et 2016). La vente des graines de soja s'élevait à 15% de l'ensemble des exportations du Brésil au 1<sup>o</sup> septembre 2014<sup>2</sup>. Les ventes ont particulièrement augmenté entre 2002 et 2011 passant de 896 millions de dollars à 9513 millions de dollars pour les premiers et de 127 millions de dollars à 660 pour l'huile de soja. Les exportations agricoles étant très concentrées, Brésil est particulièrement vulnérable à l'évolution du cours de cette matière première. Bien que le volume des ventes latino-américaines de soja se soit accru de 28% en 2015, la valeur de celles-ci a baissé de 7% (in China-Latin American Economic Bulletin, 2016-3 à partir des données de UN-Comtrade data), l'augmentation importante des volumes ne compensant pas la chute des cours. Entre 2013 et 2015, le cours de la graine de soja est passé de 538 dollars la tonne métrique à 391 dollars.

Le Brésil exporte également d'autres matières premières parmi lesquelles le minerai de fer reste le plus important. La valeur des exportations de minerai de fer et dérivés s'élevait à 35% de ses exportations vers la Chine en 2014. La chute du cours des minerais de fer a été impressionnante. Avec un indice 100 en 2010, son cours atteint 28 en décembre 2015 (voir Commodity Market Outlook, op.cit), et ce n'est que depuis fin 2015 que la courbe semble légèrement s'inverser. Bien que le volume de minerai de fer ait augmenté de 10% entre 2014 et 2015, la chute en valeur des exportations a été particulièrement élevée : - 34% (in China-Latin American...op.cit)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> La production de graines de soja s'est très rapidement accrue au Brésil : en 1980/1981 la production s'élevait à 15,2 millions de tonnes métriques, en 2014/2015 à 100 millions de tonnes métriques dont la moitié était exportée, principalement vers la Chine qui, à cette date, importait 78,4 millions de tonnes métriques (voir Commodity Market Outlook, Quaterly Report, World Bank, Jan.2016).

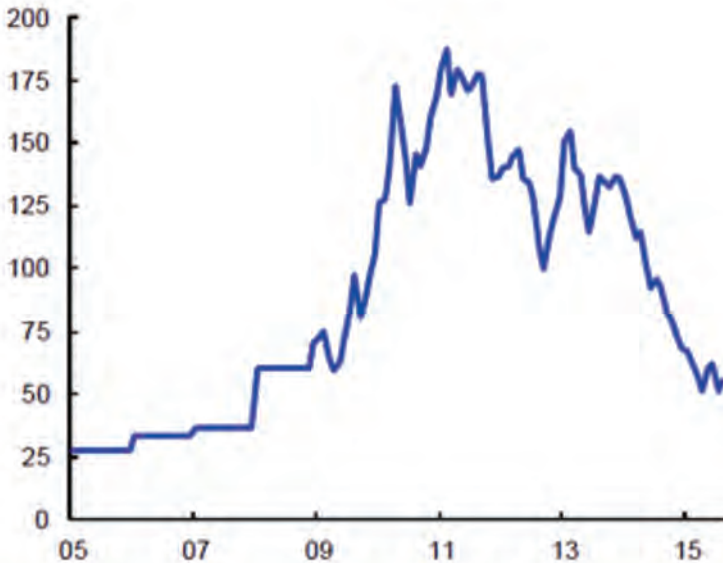
<sup>3</sup> Les perspectives d'évolution sont assez pessimistes. Certes la consommation de minerai de fer de la Chine est considérable : 43,9% de la consommation mondiale en moyenne entre 2010 et 2014 – elle était seulement de 6,4% en moyenne entre 1990 et 1994 – mais elle décline fortement depuis quelques années en raison de la surproduction dans le secteur sidérurgique.

Cours de la graine de soja en dollars par tonne métrique, 2005-2015



Source: Commodity Market Monthly, IMF, sept 2015

Cours du minerai de fer en dollar par tonne métrique, 2005-2015



Source: Commodity Market Monthly, IMF, sept 2015

Comme on peut le voir dans le graphique ci-dessous, la vulnérabilité du Brésil vis-à-vis de la Chine s'explique (pour partie) par l'importance de son commerce avec la Chine. Le Brésil est apparemment moins vulnérable que le Pérou, le Chili, l'Uruguay dans la mesure où son degré d'ouverture est moins élevé que dans ces pays, les effets de contagion étant dès lors moins importants.

Cependant, il faut se garder d'une approche qui se limiterait à l'analyse de ces deux seules variables. Au-delà du degré d'ouverture et de l'importance relative du commerce avec la Chine, il faut considérer les effets du commerce avec la Chine sur le tissu industriel, la nature des produits exportés, comment ils participent à la chaîne internationale de la valeur. Le Mexique par exemple exporte très peu à la Chine faute de matières premières, par contre il importe énormément d'elle des produits de l'industrie de transformation. Pour un dollar qu'elle exporte à la Chine, elle importe l'équivalent de 10 dollars d'elle. Les relations commerciales qu'elle entretient avec la Chine, plus exactement la manière dont se pratique son commerce, participent à sa désindustrialisation de nombre de secteurs industriels tournés vers son marché intérieur. Dès lors, son secteur industriel affaibli est source de vulnérabilité. Comme on peut le voir dans le graphique suivant, le Mexique est plus menacé que le Brésil, son indice de "menace concurrentielle" étant plus élevé.

Evolution de l'indice de "menace concurrentielle" en %, 2000, 2005, 2010, 2013  
Mexique et Brésil

	2000	2005	2010	2013
MEXIQUE	47.59	44.812	46.168	41.942
BRESIL	26.174	21.76	12.726	14.197

Source : Ocde/Caf/Cepal, 2016, p.110. Cet indice se réfère aux travaux de Lall, repris par Gallagher, se calcule comme le pourcentage des secteurs (4 digits) dans lesquels la Chine a un taux de croissance supérieur à la croissance des exportations de tel ou tel pays dans la période 2000-2012

Le Brésil, ainsi que l'ensemble des pays latino-américains, participe moins à la chaîne internationale de valeur que la Chine. On distingue deux type de participation à cette chaîne : celle par l'arrière et celle par l'avant. La première cherche à mesurer les biens importés qui sont incorporés dans les exportations d'un pays en pourcentage de ses exportations brutes, la Chine ou le Brésil, ici. La seconde, elle, cherche à mesurer les biens exportés par un pays incorporés dans les exportations de ce dernier en pourcentage de ses exportations brutes. La

participation par l'arrière est de 11,4% en 2000 et 10,7% en 2011 au Brésil alors qu'elle est de 37,2% et de 32,1% à ces dates en Chine. La participation un peu plus faible en 2011 qu'en 2000 est révélatrice de l'effort de la Chine pour intégrer davantage ses lignes de production.

La participation à la chaîne de valeur par l'avant est pour le Brésil plus importante que celle de la Chine : 17,1% en 2000 et 24,5% en 2011 au Brésil contre 10,8% et 15,6% pour la Chine à ces deux dates (Ocde, Caf, Cepal, *op cit*, chapitre 4). Avec la reprimarisation de son économie, le Brésil exporte en effet de plus en plus des biens, en l'occurrence ici des matières premières, vers d'autres pays, dont la Chine, qui les incorpore pour la production de leurs exportations. De ces données, on déduit à la fois que la fragmentation est plus faible au Brésil qu'en Chine, et que portant moins sur des produits à forte élasticité demande par rapport au revenu, elle est moins sujette à une insertion dynamique dans la division internationale du travail que la Chine et la plupart des économies asiatiques. Allant plus loin, sa complémentarité avec la Chine n'est pas de l'ordre du «gagnant-gagnant». L'une perd à la fois parce que sa spécialisation porte sur des produits de rente et qu'à terme plus ou moins long, les retournements de prix ont lieu, et parce que ce faisant, elle rend possible un affaiblissement de son appareil industriel. L'autre gagne parce que se nourrissant de matières premières qui lui font défaut, elle joue sur la flexibilité de son appareil industriel, sur sa volonté d'intégration, pour abandonner la production de biens nécessitant peu de capital et beaucoup de main d'œuvre non qualifiée vers la production de produits plus sophistiqués davantage demandés, à l'égal de ce que firent en leur temps la Corée du sud ou bien Taïwan.

L'insuffisance de matières premières, hors le charbon et les terres rares, vulnérabilisent la Chine. Aussi n'est-il pas étonnant que depuis quelques années elle utilise une partie de ses réserves internationales pour multiplier les investissements directs dans les pays riches en matières premières, favoriser le développement des infrastructures portuaires, de chemin de fer, qu'elle investisse dans l'achat de terres, afin de sécuriser son environnement.

Il est très difficile d'avoir une idée exacte de l'importance des investissements étrangers directs de la Chine en Amérique latine. Si on s'en tient aux données officielles, l'Amérique latine n'est pas une destination majeure : 15,3% des IED chinois réalisés contre 65% pour les pays asiatiques en 2010, le Brésil étant marginal (0,7% des IED chinois, source Mofcon of China). Ces données sont cependant sous-évaluées : une très grande partie des investissements passe par Hong Kong, le Luxembourg, les îles Caïman, les îles Vierges et ne sont pas nécessairement comptabilisées par le Mofcon of China, ainsi en est-il de l'achat de 40% de

Repsol-Brésil par la Chine qui apparaît comme un achat ... luxembourgeois. Plus globalement, les données de l'ONECH (2014) révèlent qu'entre 2010 et 2013 les Iles Vierges reçoivent 51% des investissements étrangers directs chinois destinés à l'Amérique latine, les Iles Caïman 32%, le Brésil n'en recevant que 3%. Si, comme la Cepal l'a fait en 2015, on «redresse» ces données, on observe qu'entre 2010 et 2015, le Brésil a en réalité reçu 56% des investissements étrangers chinois, le Pérou 16%, l'Argentine 15% , le Venezuela et la Colombie chacun 5%<sup>4</sup>

Depuis 2010 ces investissements, ainsi que les prêts, ont connu un certain essor sans qu'on puisse avec précision évaluer leur importance. Les promesses de prêts se sont accrues, leurs réalisations également sans qu'on connaisse exactement l'échelonnement du passage des unes aux autres. Ces prêts sont parfois remboursés en matières premières comme c'est le cas du Venezuela. Ils se sont accrues de 2013 à 2014 de 71% en 2014 atteignant 22 milliards de dollars, dont 8,6 destinés au Brésil, 7 à l'Argentine et 5,7 au Venezuela selon *China Latin -America Finance Database report*. Les investissements directs se sont accrues pour deux raisons : la dépréciation des monnaies latino-américaines rend moins coûteux l'investissement, les négociations entre la Chine et les Etats latino-américains, notamment le Brésil, aboutissant à des promesses d'investissements directs, notamment dans le secteur industriel, pour compenser la montée des importations de Chine.

Selon les calculs effectués par le Financial Times et le Bureau Van Dijk (voir China-Latin American bulletin, *op.cit*), les investissements étrangers directs chinois, de plus de 10 millions de dollars, à destination de l'ensemble de l'Amérique latine, de type *Greenfield* seraient de 31,3 milliards de dollars et les fusions-absorptions de 18,8 milliards de dollars, entre 2011 et 2015. La composition de ces deux types d'investissement n'est pas la même. Les investissements de type *Greenfield* concernent principalement le secteur manufacturier (20%), l'agriculture (18%), la logistique (15%), les communications (14%), la finance et l'immobilier (14%), les acquisitions privilégient le pétrole (39%), le secteur extractif (37%), ces deux premières destinations représentant plus des trois quarts de l'ensemble des acquisitions, le secteur manufacturier ne représentant que 1%. On voit que la stratégie de la Chine est différente de celle développée vis-à-vis des pays avancés. L'achat d'entreprises étrangères n'a pas pour objectif l'acquisition de technologies étrangères mais de s'assurer principalement un approvisionnement en matières premières. Dans ces deux secteurs les fusions absorption sont proportionnellement beaucoup plus importantes que celles opérée par le reste

<sup>4</sup> Voir E. Dussel Peters et S. Ortiz Velasquez (coordinateurs) : Monitor de la OFDI de China en Mexico, n°1, Mars 2016.

du monde, celles-ci s'élevant à 15%. A l'inverse, les fusions-absorptions dans le secteur manufacturier, quasi - inexistantes en provenance de Chine, s'élèvent à 13% pour le reste du monde. Les investissements directs chinois destinés au secteur manufacturier se dirigent principalement vers le Brésil et dans une moindre mesure l'Argentine.

### III. La Chine responsable de la faible croissance du Brésil et de sa désindustrialisation ?

Il n'est nul besoin de se référer aux étapes de développement théorisées en son temps par Rostow pour reconnaître qu'il y a des parcours porteurs d'avenir et d'autres qui le sont moins ou pas du tout. On peut regrouper les économies en quatre catégories : économies attardées (émergentes ou non), tigres, champions et enfin économies mûres à partir d'un graphique en quatre quadrants, en ordonnée, la densité industrielle, mesurée en valeur ajoutée par habitant en dollars et, en abscisse, le poids du secteur manufacturier par rapport au PIB, le croisement de l'ordonnée et de l'abscisse se situant à 3000 dollars et 18%. Les principales économies émergentes se situent dans le premier quadrant, proche du second. Leur densité industrielle n'est pas très importante et le poids de leur manufacture dans le PIB est également faible, ce n'est pas le cas des tigres dont la densité est certes encore relativement faible mais dont le poids de leur manufacture est plus important. Leurs succès, en termes de croissance, de faible volatilité et de durabilité de celle-ci suggèrent d'accroître l'importance relative de l'industrie. L'étape supérieure est la conséquence logique de cette croissance plus élevée mais déjà se manifestent les effets d'une désindustrialisation relative, le poids des services devenant de plus en plus important. L'étape finale, celle d'économies mûres, se caractérisant par une tendance à une stagnation séculaire. Elle concerne surtout les économies avancées.

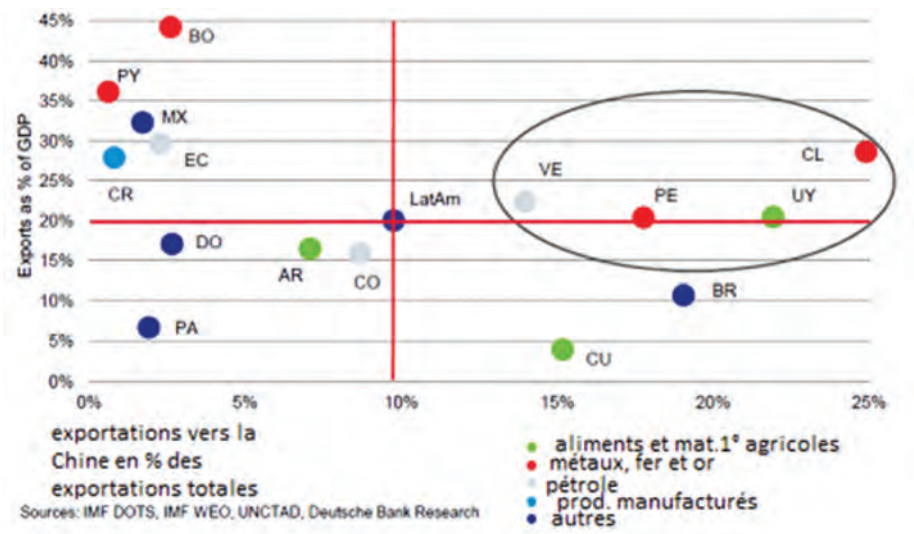
Ce parcours économique possible – de quadrant à quadrant - que suggère ce graphique est une application de la loi de Kaldor que nous avons évoquée précédemment. Les économies latino-américaines de 1935 à 1980 se sont déplacées de la gauche vers la droite et du bas vers le haut dans le premier quadrant. Elles n'ont pu passer au second quadrant comme le firent en leur temps la Corée du sud ou bien Taïwan. Bien au contraire, avec la reprimarisation, elles se sont déplacées de la droite vers la gauche au sein du premier quadrant. Faut-il alors lier la croissance modeste, relativement volatile et peu durable des principales économies latino-américaines à leur incapacité à augmenter le poids de leur manufacture dans le PIB? Peut-on expliquer la désindustrialisation du



Brésil par leur reprimarisation et donc par leurs relations commerciales de plus en plus privilégiées avec la Chine ? Enfin peut-on alors attribuer à la Chine la responsabilité de cette faible croissance et aujourd'hui de la crise, crise qui serait provoquée par la baisse du cours des matières premières ?

Le Brésil, ainsi que de nombreux autres pays d'Amérique latine ont échappé à la contrainte externe grâce à l'entrée de capitaux de l'étranger et à la hausse du cours des matières premières et de la forte augmentation des volumes exportés. Cette double hausse a été alimentée par la forte croissance exceptionnellement longue de la Chine. L'abondance de devises a déclenché un processus d'appréciation de la monnaie nationale de 2004 à 2011, sans que les gouvernements successifs aient cherché à le ralentir, sauf de manière erratique de 2011 à 2014, lors de la première présidence de Dilma Rouseff.

Taux de change réel effectif du Brésil de février 1999 à juillet 2014, veille de la crise (base 100 en 2000)



Repris de Nassif et alii (2015)<sup>5</sup>.

Afin de faciliter la lecture du graphique, rappelons qu'une courbe décroissante signifie une appréciation de la monnaie nationale. Les taux de change sont exprimés en termes réels afin de tenir compte des différentiels d'inflation avec les Etats-Unis

<sup>5</sup> Nassif A?, Feijo C., Araujo E. (2015) Structural change and economic development: is Brazil catching up or falling behind? *Cambridge Journal of Economics* 2015, 39, 1307–1332

L'appréciation de la monnaie nationale par rapport au dollar est un obstacle à une plus grande compétitivité, non seulement parce qu'elle rend moins coûteux les produits importés et à l'inverse plus chers les produits exportés, mais aussi parce qu'elle décourage l'investissement dans le secteur exposé, permet une spéculation immobilière et d'une manière générale réoriente les investissements dans les secteurs non exposés et dans le secteur produisant des matières premières. Au final le taux d'investissement peine à croître, fléchit dans le secteur industriel et rend difficile le maintien d'un taux de croissance du PIB à un niveau élevé.

Taux d'investissement et d'épargne brute, taux de croissance du PIB, 2010-2015

Taux	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taux d'investissement	20.5	20.6	20.7	20.9	20.2	18.2
Taux d'épargne	17.9	18.5	18	18.4	16.2	14.4
Taux de croissance du PIB	7.5	3.9	1.9	3	0.1	- 3.8

Source: IBGE

La relative faiblesse du taux d'investissement dans le secteur industriel n'est pas propice à une augmentation de la productivité du travail et ce d'autant plus que l'effort en termes de recherche et développement n'est pas conséquent (1% du PIB) surtout si on le compare à celui fait par la Corée du sud (plus de 4%). La productivité du travail dans le secteur industriel croît en effet relativement peu : 17% entre 2004 et 2015. Le salaire réel moyen augmente de 34% dans la même période, davantage que la productivité.

Productivité et salaires réels dans l'industrie de transformation en monnaie nationale, base 100 = 2004

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Productivité	100	102	103.5	107.5	107.5	105.5	115	115	112.5	117	117	116
salaire	100	102.5	102.5	106	110	115	118.5	122.5	128.5	132	134	133

Source: CEMEC, note 08/2015, \*janvier- août 2015

Pour une base 100 en 2004, l'indice des prix des importations de biens de consommation non durables est de 150 en 2014, à la veille de la crise et de la forte dépréciation du real, celui des biens de consommation durables est à 113, des biens intermédiaires à 120, des biens d'équipement à 100 à la même date. Toujours pour une base 100 en 2004, l'indice du coût unitaire du travail dans l'industrie de transformation dépasse largement ceux des biens importés pour se situer à 221 (source FUNCEX, BACEN, élaboration CEMEC). Les trois composantes de coût unitaire du travail évoluant défavorablement (appréciation de la monnaie qui se reflète dans les prix importés, hausse des salaires qui dépasse une productivité en très faible croissance), la compétitivité du pays décline fortement ; Elle baisse d'autant plus fortement que les biens produits sont sophistiqués, à l'exception de quelques branches comme l'aéronautique. On comprend dès lors que la balance commerciale de produits de l'industrie de transformation soit devenue négative en 2008, puis de plus en plus négative jusque 2014 (plus de 25 milliards de dollars de déficit<sup>6</sup>). L'augmentation de la demande, suite à l'augmentation des salaires, n'a pas engendré une augmentation de la production industrielle mais une augmentation des importations.

La production industrielle stagne et s'effondre avec la crise. Pour un indice 100 en moyenne en 2002 (donnée désaisonnalisée), elle atteint un pic de 105,5 en juin 2013, puis 99 en novembre 2014, et 85 en janvier 2016 et 83 en février 2016, malgré le nouvel essor des exportations, l'industrie poursuit son déclin (carta IEDI, n°726). Si on ne tient pas compte de la crise de 2015-2016, en onze ans l'industrie de transformation n'a pas cru. Passé un certain stade de développement, il est habituel de constater une baisse relative de la part du secteur industriel dans le PIB au profit des services, sans que pour autant il y ait nécessairement désindustrialisation. Le terme de désindustrialisation est en général réservé à une baisse absolue de la valeur ajoutée de l'industrie et/ou à une réduction relative du poids de l'industrie nationale dans l'industrie mondiale en économie ouverte. En Amérique Latine, ce phénomène a tendance à intervenir beaucoup plus tôt que dans les pays avancés, d'où le recours au qualificatif «précoce» utilisé lorsque le revenu par tête au début du processus de désindustrialisation correspond à la

<sup>6</sup> Ce n'est qu'à partir du second semestre que ce déficit se réduit suite à la maxi dépréciation de la monnaie (d'octobre 2014 à octobre 2015, la dépréciation nominale est de 47,24% selon la Banque centrale, soit 37% en terme réel), les exportations régressant moins que les importations. Ce n'est qu'en fin 2015 que les exportations augmentent, les mois passant, de plus en plus fortement. Le solde négatif de la balance commerciale de produits industriels disparaît alors et le solde de la balance commerciale devient de plus en plus positif malgré la chute des cours des matières premières. Pour le seul mois de mars 2016, il atteint 4,43 milliards de dollars.

moitié de celui des pays avancés au moment où il débute. La part de l'industrie de transformation brésilienne dans l'industrie de transformation mondiale (en valeur ajoutée) est de 1,8% en 2005 puis en 2011 de 1,7% après avoir été de 2,7% en 1980, selon la banque de données 2013 de l'UNCTAD. Selon la même source, en Chine, cette part était de 9,9%, en 2005 et de 16,9% en 2011. Elle baisse donc relativement au Brésil alors qu'elle augmente fortement en Chine. Les exportations de produits manufacturés régressent en termes relatifs au Brésil, passant de 53% de la valeur des exportations en 2005 à 35% en 2012, au profit des exportations de matières premières agricoles et minières et ce n'est que depuis février 2016 qu'elle croît à nouveau suite à la forte dévaluation et à la chute du cours des matières premières comme nous l'avons vu.

La faute à qui? A la Chine? Ou bien aux gouvernements brésiliens qui se sont succédés. La désindustrialisation observée fait penser à la "maladie hollandaise". On sait que celle-ci n'est pas inéluctable. La voie pour sortir du piège rentier est étroite mais elle existe. Les gouvernements brésiliens ont préféré ne pas l'emprunter, persuadés que la hausse du cours des matières premières allait se poursuivre et qu'elle permettrait, sans faire des réformes structurelles - comme celle de la fiscalité - afin d'éviter des conflits importants, de mener une politique visant à réduire les inégalités salariales, de diminuer la pauvreté en laissant les 1% les plus riches s'enrichir davantage. La reprimarisation a consolidé des comportements rentiers présents depuis longtemps, legs du passé.

Une reprise de la croissance *via* une ré-industrialisation est possible. La période faste du *boom* des matières premières paraît révolue. Reste que cette activité continue à procurer beaucoup de devises au Brésil. Celles-ci pourraient servir de tremplin pour une insertion plus positive dans la division internationale du travail. Qu'on songe aux exportations de produits agricoles. Celles-ci pourraient incorporer davantage de valeur ajoutée et être en adéquation avec l'évolution des consommations en Chine comme le préconise l'IPEA. D'une manière plus générale, la ré-industrialisation nécessite que cinq conditions soient satisfaites: 1/ un accroissement important de la productivité du travail diminuant le coût unitaire du travail; 2/ la remise en question de la logique des économies rentières qui limite le taux d'investissement à une portion congrue grâce à une politique industrielle active de l'Etat visant à aider des secteurs de pointe - et non l'ensemble de l'industrie - et pouvant nécessiter des mesures protectionnistes ciblées et temporaires; 3/ une politique active ayant pour objectif de neutraliser l'appréciation de la monnaie; 4/ une réforme fiscale permettant de diminuer les inégalités de revenus et d'améliorer le pouvoir d'achat de la population pauvre,

vulnérable et des couches moyennes basses (émergentes) et de financer des services publics de qualité (éducation, santé...); 5/ une politique facilitant l'accès au crédit des pauvres et des couches vulnérables. Qu'une de ces conditions ne soit pas satisfaite rend plus aléatoire le succès d'une politique de croissance tirée par l'essor du marché intérieur.

## **BIBLIOGRAFIA**

CARDIM DE CARVALHO, F. The narrow path for Brazil, **Levy Economics Institute for Bard College, Policy Note**, Estados-Unidos, 2016, pp.1-10

COSTA PINTO, E. y GONÇALVES, R. Globalização e poder efetivo: transformações globais sob efeito da ascensão chinesa, **Economia e Sociedade, Campinas**, Unicamp. IE. v. 24, n. 2 (54), Brasil, 2015, pp 449-479.

DUSSEL, P. E. y ORTIZ VELÁSQUEZ, S., Monitor de la OFDI de China en México, Año 1 - Número 1, 2016

DUSSEL P. E. A relação de comércio e de investimentos de América Latina com a China (2000-2012), uma nova forma de dependência, **Revista Tempo do Mundo**, Brasil, IPEA, vol 2 n° 1, 2016, pp 123 -142,

FOSTER, M. China rebalancing: Blessing and curse for Latin America Research Briefing, **Emerging Markets**, Deutsche Bank Research, 2015, pp.1-6

HIRATUKA C. y SARTI F. Relações econômicas entre Brasil e China: análise dos fluxos de comércio e investimento direto estrangeiro, **Revista Tempo do Mundo**, Brasil, IPEA, vol 2 n° 1, 2016, 2016, pp.83-98

MACEDO CINTRA, M. A. y COSTA PINTO, E. América latina y China en el siglo XXI: complementariedades y rivalidades, **Revista Vozes en el Fenix**, Brasil, 2013, pp 86-95,

SALAMA, P. China-Brasil: industrialización y desindustrialización temprana, **Cuadernos de economía**, 31(56), Colombia, 2012, pp. 223-252

SALAMA, P. Globalización comercial: desindustrialización prematura en América Latina e industrialización en Asia, **Comercio Exterior**, Vol. 62, Núm. 6, Mexico, 2012, pp. 34-44.

SALAMA, P. Una globalización comercial acompañada de una nueva distribución cartográfica, **Economía Institucional**, Vol 14, n°27, Colombia, 2012, pp: 57-80.

SALAMA, P. **Les économies émergentes latino-américaines, entre cigales et fourmis**, Armand Colin, Collection U, Paris, 2012.

SALAMA, P. China – Brasil, una comparacion instructiva, **Foro Internacional**, vol LV, n° 220, Mexico, 2015, pp 515-624.

TREBAT, N. y AGUIAR DE MEDEIROS, C. Military Modernization in Chinese Technical Progress and Industrial Innovation, **Review of Political economy**, Inglaterra, Vol 26, Issue 2, 2014, pp 303-324

VIEIRA PEDRO, A., y BUAINAIN, A. M. y COVOLAN FIGUEIREDO, E. V. O Brasil alimentará a China ou a China engolirá o Brasil? **Revista Tempo du Mundo**, Brasil, IPEA, vol 2 n° 1, 2016, pp.51-82

### **Instituciones internacionales**

OCDE: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

CEPAL: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

BID: [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

ADB: [www.adb.org](http://www.adb.org)

Texto submetido à Revista em 05.02.2016  
Aceito para publicação em 10.04.2016







## Environmental policy in Brazilian Amazonia: lessons from recent history

### A política ambiental na Amazônia brasileira: lições da história recente

*Philip M. Fearnside* – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA).  
E-mail: pmfearn@inpa.gov.br

---

#### Resumo

Tropical forest in Brazil, as in other countries, faces threats stemming from decision making that favors destructive development and gives only token consideration to lost environmental services and other impacts. History, particularly the most relevant period covering the recent years of rapid development in Amazonia, is a source of useful lessons for changing the decision-making process to favor outcomes that are less destructive and more sustainable. Development decisions set processes in motion with consequences extending far into the future, adding urgency to the task of assimilating these lessons. Decisions in the coming decade will determine the fate of Brazil's Amazon forest, as is also the case for other countries that could benefit from the lessons of recent history in Brazil.

#### Abstract

A floresta tropical no Brasil enfrenta ameaças decorrentes de uma tomada de decisão que favorece o desenvolvimento destrutivo e só considera simbolicamente os serviços ambientais perdidos e outros impactos. A história, particularmente o período mais relevante que abrange os últimos anos de rápido desenvolvimento na Amazônia, é uma fonte de lições úteis para mudar o processo de tomada de decisão para favorecer resultados que são menos destrutivos e mais sustentáveis. As decisões sobre desenvolvimento deslançam processos com consequências que se estendem longe no futuro, acrescentando urgência à tarefa de assimilar essas lições. As decisões na próxima década determinarão o destino da floresta amazônica brasileira, assim como é o caso para outros países, que poderiam se beneficiar com as lições da história recente do Brasil.

#### Palavras-chave

Deforestation. Development policy. Ecosystem services. Environmental services. Global warming. Tropical forest.

#### Keywords

Desmatamento. Política de desenvolvimento. Serviços ambientais. Serviços ecossistêmicos. Aquecimento global. Floresta tropical.

## 1 THE RELEVANCE OF THE PAST

*“Those who cannot remember the past are condemned to repeat it.”*

Nowhere is this notable statement of George Santayana (1905) more relevant, yet ignored in practice, than in the case of public policies in Brazilian Amazonia.

Many of the major infrastructure projects that today shape the course of events in Amazonia (Figure 1) were started during Brazil's military dictatorship (1964-1985). These include the Transamazon Highway and its associated colonization projects (MORAN, 1981; SMITH, 1982; FEARNSIDE, 1986a), the BR-364 (Cuiabá-Porto Velho) Highway and its POLONOROESTE Program (Fearnside, 1987, 1989a), the BR-163 (Santarém-Cuiabá) Highway (TORRES, 2005; FEARNSIDE, 2007), the BR-319 (Manaus-Porto Velho) Highway (FEARNSIDE; GRAÇA, 2009), and a series of large dams such as Tucuruí, Balbina and Samuel (FEARNSIDE, 1989b, 1999, 2001, 2005a). These projects were decided by a handful of generals in Brasília who had them built immediately either through private contractors or, as in the cases of the BR-163 and BR-319 Highways, by sending the army itself to build the infrastructure. Not only were no environmental impact studies done, but decisions were made without economic viability studies that calculate the costs and benefits purely in terms of monetary flows. Whenever examples of environmental and social impacts of these projects are brought up in discussions of current infrastructure plans, the usual government response is that Brazil is entirely different today, and that past disasters are the fault of the dictatorship and will never be repeated again due to the requirement of an environmental impact study and report (EIA-RIMA) and associated public hearings. But how much has really changed for establishing public policies in Amazonia since the dictatorship? The currently unfolding history of major projects suggests that not much has changed. Major projects that would set in motion chains of events with enormous environmental and human consequences are still decided by a handful of high officials and are announced and treated as “irreversible” before any environmental or economic viability study is done. Examples include reconstruction of the BR-319 Highway (a road that has been abandoned since 1988) and damming the Xingu River at Belo Monte. This paper reviews recent history in Brazilian Amazonia in an effort to extract lessons that could change decision making in favor of a less destructive course over the coming decade. Decisions in the coming decade will be critical

in determining the fate of Amazonian forest in the remainder of the century, as is also the case in other tropical countries that could learn from history in Brazil.

Figure 1. Brazil's Legal Amazon region with locations mentioned in the text.



## 2 GOVERNMENT PLANS

### 2.1 FEDERAL PLURIANNUAL PLANS

Brazil's federal government has been operating under a series of “pluriannual plans” such as *Brasil em Ação* (Brazil in Action) (1996 to 1999), *Avança Brasil* (Forward Brazil) (2000 to 2003) *Plano Plurianual*, or “PPA” (Pluriannual Plan) (2004 to 2007), the *Programa de Aceleração do Crescimento*, better known as the “PAC” (Program for the Acceleration of Growth”) (2008 to 2011) and PAC-2 (2012-2015). Note that the object of the current plan is “growth,” not “development,” much less “sustainable development.” The term “growth” implies simply an increase in size, whereas “development” implies an improvement, whether or not size increases. The plans have, indeed, been focused on size rather than quality, each plan being essentially a long list of highways, dams and other infrastructure projects that the government regards as of high priority. In fact, many of the projects, such as the BR-163 (Santarém-Cuiabá) Highway and the Belo Monte Dam, have remained the

same through this sequence of plans, with expensive projects being successively postponed due to lack of funds or for bureaucratic reasons.

## 2.2 PUBLIC POLICY INITIATIVES

### 2.2.1 *Policy plans*

Public policy in Amazonia has been influenced by a wide variety of initiatives. These include projects financed by multilateral development banks such as the World Bank and the Interamerican Development Bank, including the POLONOROESTE and subsequent PLANAFLORO projects in Rondônia, the PMACI project in Acre and the PRODEAGRO project in Mato Grosso (see FEARNSIDE, 1987). These attempted to influence policies in various ways, including ecological-economic zoning (ZEE). These multilateral development bank projects began in the 1980s, and the 1990-2009 period saw a reduction in the direct role of Bank projects for public policies. However, the World Bank, together with the Brazilian government—especially the Ministry of the Environment, was co-administrator of the PPG7 Pilot Program to Conserve the Brazilian Rainforest (1992-2008). The PPG7 sponsored a wide variety of initiatives throughout Brazilian Amazonia, and a smaller number in the Atlantic Forest region (see <http://www.mma.gov.br/ppg7/>). Projects included the “Type-A Demonstration Projects” (PDA) for financing small-scale sustainable development projects run by grassroots non-governmental organizations (NGOs), support for extractive reserves (RESEX) – an activity that started before the PPG7 and continues after it, environmental management support for selected areas in Amazonian states, forestry management, *várzea* (floodplain) management, ecological-economic zoning by state-level agencies, demarcation of indigenous land, fire prevention and control, support for science and technology related to Amazonia, and protected area planning and creation in “ecological corridors.” These projects had varying degrees of success, the most notable contributions to the environment being demarcating indigenous lands and stimulating the formation of grassroots NGOs in order to qualify for funding PDA demonstration projects.

### 2.2.2 *Payment for environmental services*

One form of intervention with considerable potential is payment for environmental services (PES). Unfortunately, the main initiative in this area to

date, the PROAMBIENTE Program under the Ministry of the Environment (MMA), has had little influence because the payments depend on the MMA's budget. This budget is always inadequate and uncertain, leading the project to lose credibility with participating farmers when the payments are not made as promised.

Another initiative under the MMA is the Protected Areas in Amazonia (ARPA) program (e.g., SOARES-FILHO et al., 2009, 2010). This program works to achieve Brazil's announced goal of protecting 10% of each ecosystem in the country. Reserve creation in Amazonia is central because opportunities to create new reserves are rapidly disappearing as the advancing frontier makes reserve establishment politically impractical, especially for the large areas needed to maintain Amazonian biodiversity and climate (e.g., PERES, 2005).

### 2.2.3 Forestry management

Forestry management is an area where public policies potentially affect large areas of standing forest. In 2006, the Ministry of the Environment proposed and obtained passage of a law creating "public forests" in Amazonia that would be offered for bidding by companies for forestry management. A new agency, the Brazilian Forest Service (SFB), was created in the Ministry of the Environment to supervise these and other projects for forest management. The main rationale for creating the public forests was that it would quickly establish an official presence in areas of federal government land where use is undefined, these being the areas under greatest threat of invasion by landgrabbers (*grileiros*).

Forestry management in private properties requires approval of forest management plans by state-level environmental agencies. This can represent a major barrier in practice. For example, in the state of Amazonas in 2008 there were 2000 management plans proposed, of which only nine were approved. Most of the denied requests were based on lack of valid land title documents. By contrast, forest management in Acre is much more active. It should be noted that inherent contradictions in forestry management often make this practice illusory as a conservation measure (FEARNSIDE, 1989c, 2003a).

### 2.2.4 Hydroelectric dams

In practice, much of the environmental policy in Amazonia is not made by the Ministry of the Environment but by the ministries that build major public works such as highways and dams. The Ministry of Mines and Energy, which



is responsible for hydroelectric dams, is therefore a major actor. Its subsidiary, ELETROBRÁS, is one of the few government agencies that engages in long-range planning. Unfortunately, this planning is almost entirely devoted to maximizing generating capacity to accompany an expected exponential increase in demand, which is often erroneously portrayed as “need” for electricity. Virtually never is there any questioning of what the electricity is to be used for. The exponential projections of demand incorporate all of the inefficiency and waste in current energy use and also implicitly ratify plans for an expansion of electro-intensive export industries, especially primary aluminum (*e.g.*, BERMAN, 2012).

After the energy shortage (*apagão*) of 2001, then-president Fernando Henrique Cardoso created the National Council for Energy Policy (CNPE). This council might have undertaken the sort of rethinking that is so sorely needed for Brazil’s energy sector, and could have taken the lead in weaning the country from the unending expansion of generating capacity to supply the world with cheap aluminum. If Brazil continues down the path of trying to supply international markets with whatever volume of electro-intensive commodities that the world wants to buy, then there is no limit to the number of hydroelectric dams and other forms of generation that the country “needs.” Unfortunately, the CNPE is almost a “ghost” agency, having rarely met since its creation.

The only time that the electrical sector has ever revealed the full extent of dam-building plans in Amazonia was in December 1987 when ELETROBRÁS released its 2010 Plan (BRAZIL, ELETROBRÁS, 1987). The total, irrespective of the expected date of completion, was 79 dams with a combined area of 10 million hectares, or 2% of the Brazilian Legal Amazon (see FEARNSIDE, 1995). Following intense criticism of the plan, subsequent public releases of information have been restricted to dams planned for limited periods, such as the 2015 and 2030 plans and the ten-year “decennial” plans. The 2012-2021 decennial plan (BRAZIL, MME, 2012) contains no discussion of what to do with the electricity generated, and furthers the impression that what is at stake are the light bulbs in people’s houses rather than increasing export of products like aluminum.

### 2.2.5 Oil and gas

Petrobrás is also an actor that creates structural changes through its infrastructure projects. The logic for several of the current plans is unclear. A gas pipeline from Coarí to Manaus was completed in 2009 and a smaller one from Silves to Manaus is nearing completion. The Coarí gas pipeline connects with the already completed Urucu-Coarí “polyduct,” which transports both oil

and gas. The gas deposit at Urucu is believed to be sufficient to supply Manaus for approximately 40 years. It is therefore not clear why Petrobrás has placed a priority on a gas pipeline to link Urucu with the much larger gas field at Juruá, further to the west. If the gas is really for Manaus, it would make much more sense to wait a few decades until the Urucu gas is nearing an end before investing in the second pipeline. The Juruá-Urucu pipeline raises the suspicion that the gas is really destined for transport via another much more controversial pipeline planned from Urucu to Porto Velho. This pipeline is ostensibly to supply gas for a thermoelectric plant in Porto Velho. However, the lack of logic for this pipeline is apparent, given that two large hydroelectric dams on the Madeira River are under construction; one (Santo Antônio) began generation in December 2011 and the other (Jirau) is scheduled for June 2013. These dams will make Rondônia a major exporter of electricity to Brazil's southeast region. The Urucu-PortoVelho pipeline would have much greater potential environmental impact than the other pipelines because Rondônia is overflowing with people looking for land and is the principal source of migrants to deforestation hotspots in the neighboring states of Amazonas and Acre and the north-western portion of Mato Grosso. A pipeline from Porto Velho would open a route for invasion of the large block of intact forest in western Amazonas.

### *2.2.6 Deforestation control*

Deforestation control efforts have included an annual repression campaign by the Ministry of the Environment's Brazilian Institute for Environment and Renewable Natural Resources (IBAMA). For policy formulation, a potentially important event was the creation in 2003 of the Permanent Interministerial Working Group on Deforestation (GT-Desmatamento). However, the measures announced in the plan drafted by this interministerial working group (BRAZIL, GT-DESMATAMENTO, 2004) have largely remained on paper, with little concrete action resulting from them (GREENPEACE, 2005). Nevertheless, deforestation rates declined dramatically from 2004 through 2012. Part of this can be attributed to government control efforts (BARRETO et al., 2011) and to a complex interaction of different government and civil-society actors (HECHT, 2012). About half of it is a reflection of economic trends such as the crash in soybean prices from 2003 to 2007 and the decline in international beef prices over the same period, followed by the world-wide fall in demand for commodities in 2008 with the onset of economic recession in in much of the world (ASSUNÇÃO et al., 2012). At the same time the exchange rate of the Brazilian real against

other currencies worsened dramatically from the point of view of exporters of soybeans or beef: the US\$ was worth almost R\$4 in 2002, falling to R\$1.5 in 2011 and rising to around R\$2 in 2013. For the first portion of the decline in deforestation, from 2004 to 2008, the deforestation rates track international commodity prices, but after 2008 deforestation continued to decline despite a recuperation of prices (HARGRAVE; KIS-KATOS, 2011; ASSUNÇÃO et al., 2012). The decline in deforestation rates has produced a climate of confidence (one might say hubris) among planners in Brasília, who believe that highways and dams can be built throughout Amazonia without provoking deforestation. Unfortunately, they are likely to be proved wrong when economic forces realign to drive clearing rates up (FEARNSIDE, 2010a).

There has been a trend towards transferring increasing amounts of authority from the federal government to the state governments in environmental matters. Much of the licensing responsibility has passed to the state environmental agencies, IBAMA retaining responsibility for projects that affect more than one state. Other state-level initiatives include the “*Zona Franca Verde*” (“Green Free-Trade Zone) program in Amazonas, which includes the creation of state “sustainable development reserves” (RDS). In Acre the “*Governo da Floresta*” (“Government of the Forest”) has stressed extractive reserves and forestry management. In Mato Grosso, the state’s environmental licensing program over the 1999-2001 period had a discernible effect on deforestation rates (Fearnside, 2003b), but various problems have caused it to have counterproductive effects because of “institutional subversion” (RAJÃO et al., 2012). Nevertheless, Mato Grosso has had the greatest reduction in deforestation rate among Amazonian states over the 2004-2012 period (BRAZIL, INPE, 2013). There is an inherent risk in the trend to decentralization, as lower levels of government such as states and municipalities are more easily influenced by the economic power of those who would rather not be fettered by environmental regulations. The nine Amazonian states are also quite varied in their attention to the environment: the World Bank informally classifies them into three groups -- three “green” states (Acre, Amazonas and Amapá), three “red” states (Roraima, Rondônia and Maranhão), and three intermediate “yellow” states (Mato Grosso, Tocantins and Pará).

Threats to the forest came to a head in discussions over revising (or essentially abandoning) Brazil’s “Forest Code,” the 1965 law that requires that a percentage of each private property be maintained in forest as a “legal reserve,” in addition to protecting riparian areas and steep slopes (the area of permanent protection, or APP). Although it was possible to avoid most of the requirements under the legislation in force before the 2012 reform of the Forest Code (LIMA;

CAPOBIANCO, 2009). The requirements nevertheless had an important role in allowing the government's executive branch to repress deforestation when motivated to do so.

On 24 May 2011 the Chamber of Deputies (lower house) of Brazil's National Congress approved a revision of the Forestry Code (REBELO, 2010). The proposal would reduce both the legal reserve and the area of permanent protection, as well as forgive past violations of the code (*e.g.*, METZGER et al., 2010). These changes would have grave consequences for the environment, including fostering the general expectation of impunity for future environmental violations (FEARNSIDE, 2010b; VIEIRA; BECKER, 2010). The vote, which approved the changes by a margin of seven to one, represented a defeat for the environment with implications far beyond the regulations in question. Brazil's population is now 85% urban, meaning that the vast majority has no direct financial interest in being allowed to deforest more. On the contrary, the protection from flooding offered by riparian vegetation and the avoidance of landslides provoked by clearing steep hills are roles of the Forest Code that are clearly in the interest of all except rural landholders. Given the destruction and death that was caused by rivers flooding in north-eastern Brazil and by landslides on steep hillsides in the state of Rio de Janeiro during the very period when the congressional debate was underway, a seven-to-one vote against the interests of most of the population is hard to explain by normal political logic. During the course of the debate five rural leaders were assassinated, including a well-known husband-and-wife team of environmentalists living near Marabá, Pará. When one of the representatives of Pará tried to speak of the murders in the plenary, he was booed and prevented from speaking by the other deputies. In other words, the anti-environmental wave has reached proportions far beyond the substantial numerical power of the "ruralist block" (representatives of large landholders). On 6 December 2011 the Senate approved the gutted Forestry Code by a vote of 59 to 7 after some modest modifications. The modified bill then returned to the Chamber of Deputies, where the completely outnumbered environmentalist block decided to "throw in the towel" and boycott the vote on ratifying the changes. After a partial presidential veto the bill returned to the Chamber of Deputies, where amendments were added to weaken environmental protections even further. The Senate approved the final version in May 2012, and, after a presidential veto of selected paragraphs, the law entered into effect together with a set of "provisional measures" from the executive branch (BRAZIL, PR, 2012).

### 2.5.7 Climate Negotiations

State government positions on climate negotiations have been a positive force since 2008. Similar to the situation in the United States, where the state of California has been significantly more proactive on climate issues than the federal government, the Amazonian states have been much more active than the federal government in working to obtain international payments for maintaining Amazonian forest.

In 2008 the federal government created the Amazon Fund (*Fundo Amazônia*) to receive funds from other countries that want to help Brazil slow deforestation. The fund is administered by Brazil's National Bank for Economic and Social Development (BNDES). BNDES is the primary voice in deciding how the money will be used, despite the fund having an advisory board that includes scientists and NGOs. Norway has promised US\$1 billion, and contributed approximately one-fourth of this so far. Germany has promised a much more modest amount of US\$28 million, of which US\$4 million was contributed by 2012. The donations do not generate any form of carbon credit that can be used to offset emissions in the countries that contribute to the fund. Brazil has been promoting the fund as the mechanism by which it would like to receive any funds intended to slow Amazonian deforestation as a means of reducing global warming. This author believes it unwise to expect this model to serve as the basis for financing Amazonian forest maintenance in the future because there will not be funds available for voluntary contributions outside of the crediting system of the Climate Convention once countries make serious commitments to reducing their national emissions (FEARNSIDE, 2009, 2012a,b).

## 3 HISTORY DOESN'T FOLLOW THE PLAN

One of the most obvious lessons of the history of public policy in Amazonia is that events on the ground often do not transpire the way they are planned. The classic examples are the BR-364 (Cuiabá-Porto Velho) Highway and the Carajás Iron Project, both of which the World Bank, which funded the projects, believed would be “model” projects for environmental sustainability (GOODLAND, 1985). In fact, both created major impacts (FEARNSIDE, 1986b, 1987, 1989a,d; ANDERSON, 1990). In the case of the BR-364, public concern in the United States over these impacts led directly to creation of an environment department within the World Bank in 1987. There is a strong parallel between the history of these projects and official discourse concerning

the proposed reconstruction of the BR-319 (Manaus-Porto Velho) Highway (BRAZIL, SCS-PR, 2009).

Part of the reason for the discrepancy between plans and real developments is the large role of actors who have little reason to follow the plan, or who often have strong reasons for not following the plan. These include *grileiros* (large illegal landgrabbers who obtain title to public land by fraudulent means), organized landless peasant movements (*sem terras*), drug traffickers and money launderers, individual squatters (*posseiros*), and the “ruralist block” of large ranchers and agribusiness interests (*e.g.*, FEARNSSIDE, 2008). This is especially critical for lawless areas like the Terra do Meio, an area the size of Switzerland that has basically been outside of the control of the Brazilian government (GREENPEACE, 2001, 2003; FEARNSSIDE, 2005b). The Terra do Meio has been controlled by drug traffickers, *grileiros* and other illegal actors (SCHÖNENBERG, 2002; TARAVELLA, 2008).

An example of the gulf between plans and practice is provided by the Sustainable BR-163 Program. This program involves 32 NGOs plus the Brazilian government in an effort to turn the BR-163 Highway into a “corridor of sustainable development.” The program proposes a variety of actions to favor agroforestry and other activities by small farmers in an area that has seen rapid advance of land grabbing and forest loss for low-grade cattle pastures (ALENCAR et al., 2005; IPAM, 2005). However, MODIS satellite imagery interpreted by INPE’s DETER program indicates this area as one of the main hotspots of deforestation since 2009, suggesting that deforestation activity is shifting out of the traditional Arc of Deforestation and into this supposed sustainable development area (*e.g.*, BRAZIL, INPE, 2009: 7). In addition, deforestation has entered the Jamanxim National Forest on the BR-163, and in January 2012 an executive “provisional measure” decreed reduction of this national forest by 91,308 ha (ISA, 2012).

The case of the BR-163 Highway illustrates the danger of governance being viewed as something that can simply be taken off the shelf, and that can justify any kind of infrastructure (FEARNSSIDE, 2007). One can’t simply choose a “governance” scenario and expect to have history follow this more desirable course as compared to a “business-as-usual” scenario: see exchange between Nepstad *et al.* (2002a,b) and Laurance and Fearnside (2002). Simulations of the BR-163 Highway’s impact indicate much less deforestation in a hypothetical governance scenario than in a business-as-usual scenario that is based on past trends (SOARES-FILHO et al., 2004). In the case of the BR-163 Highway, what has taken place in fact is a more rapid spread of deforestation than what was expected in the business-as-usual scenarios, despite supposedly being an area of sustainable development.

The current example is the EIA for the BR-319 Highway, where one of the most unlikely scenarios imaginable is presented as the basis for the report endorsing the highway. This is one of “strong environmental governance,” for which the example given is Yellowstone National Park, where the park includes roads and no one deforests (UFAM, 2009: Vol. 1, p. 185; see FEARNSIDE; GRAÇA, 2009).

Recently the possibility of cattle being displaced to Amazonia as a result of biofuel expansion in other parts of Brazil is based on the simple assumption that the government will be able to implant a level of governance in Amazonia that curtails any expansion of deforestation (MELILLO et al., 2009). This assumption is critical to a calculated benefit for climate from biofuels. History would suggest the imprudence of assuming such governance would be effective when pressures increase. This would have major implications for future monetary flows and land-use changes, which could produce substantial emissions through displacement of cattle to Amazonia (*e.g.*, FARGIONE et al., 2008; GIBBS et al., 2008). Soy expansion in Mato Grosso has now been statistically linked to displacement of cattle to forest areas in the state of Pará (ARIMA et al., 2011).

#### **4 WHAT IS THE ‘REAL’ PLAN?: THE ROLE OF DECEPTION**

The question of what the ‘real’ plan is relates to one of the recurrent tricks-of-the-trade for infrastructure promotion: “deny, then do.” Well-documented cases include the filling of the Balbina reservoir and a sequence of false promises in the case of the Tucuruí-II hydroelectric project (see FEARNSIDE, 2006). Current attention in this regard is focused on what is known by Belo Monte Dam opponents as the “institutionalized lie” regarding planned dams on the Xingu River upstream of Belo Monte, namely the official scenario since 2008 that there will be only one dam built on the Xingu River (NADER, 2008). The question of side roads associated with the BR-319 Highway (BRAZIL, DNIT, 2002) also appears to fit this pattern. Another case is the Chacorão Dam on the Tapajós River, which would flood 18,700 ha of the Munduruku Indigenous Land (MILLIKAN, 2011). This dam would be needed to complete the high-priority Tapajós waterway (BRAZIL, PR, 2011a), but it is conspicuously missing from announced hydroelectric plans (BRAZIL, PR, 2011b; BRAZIL, MME, 2012).

Unfortunately, the EIA/RIMA is still viewed as a token exercise for bureaucratic approval of the projects, rather than as an input to decision-making. It is a bureaucratic hurdle that infrastructure promoters consider to be an obstacle and opponents view as an opportunity to delay projects on procedural grounds. Unfortunately, the EIA/RIMA does not play its desired role as a



serious discussion of the pros and cons of each project and of the development strategies of which the project is a part. While Brazil's licensing system needs to be reformed to take on this role as an input to decision making, the current political climate would be likely to turn any effort to enact legislation for this purpose into an opportunity to gut the system even further. The May 2011 vote in the house of deputies by a margin of 7 to 1 to demolish many of the environmental protections in the Forest Code shows the tenuous nature of the country's environmental protection.

Despite the severe limitations, the legislative climate in Brazil imposes, the lessons of the history of environmental decision making in recent decades indicate many pitfalls and a few advances that provide useful lessons for continued efforts to improve, or at least maintain, environmental policy. Many of the problems and lessons in Brazilian Amazonia are relevant to other parts of the world.

## CONCLUSIONS

We have learned surprisingly little from history in terms of environmental policy in Amazonia despite advances in institution building and great strides in the organization and capacity of civil society. Environmental threats are increasing faster than the strengthening of environmental policies and institutions.

Destructive projects advance through such mechanisms as government pluriannual plans, weak environmental institutions as compared to those promoting infrastructure, regulatory weakening through agri-business interests in the legislature and through decentralization of licensing and enforcement to levels of government that are more responsive to local entrepreneurial interests than to environmental concerns, use of unrealistic "governance scenarios" to justify projects and sometimes outright deception as to the real plans of development authorities. Progress continues in key areas such as environmental services and, to some extent, international negotiations. However, the current anti-environmental political climate in the Brazilian legislature severely restricts many avenues for improving environmental policy in Brazilian Amazonia. Many of these problems also apply to other tropical countries.

## ACKNOWLEDGMENTS

The Conselho Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq; Proc. 305880/2007-1; 304020/2010-9; 573810/2008-7; 575853/2008-5) and Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA: PRJ13.03) provided financial support. This discussion is updated from a part of a presentation at the

Conference on Environmental Policy, Social Movements, and Science for the Brazilian Amazon, University of Chicago. 5-6 November 2009, Chicago, Illinois, U.S.A. (<http://amazonia.uchicago.edu/>). P.M.L.A. Graça made useful comments.

## REFERENCES

ALENCAR, A.; MICOL, L.; REID, J.; AMEND, M.; OLIVEIRA, M.; ZEIDEMANN, V.; DE SOUSA, W. C. **A pavimentação da BR-163 e os desafios à sustentabilidade: uma análise econômica, social e ambiental**. Cuiabá, Mato Grosso, Brazil: Instituto Centro de Vida (ICV). 25 pp. 2005. Available at: <<http://www.estacaovida.org.br/pdf/pavimentacaobr163.pdf>>.

ANDERSON, A. B. Smokestacks in the rainforest: Industrial development and deforestation in the Amazon Basin. **World Development**, v. 18, pp. 1556-1570. 1990.

ARIMA, E. Y.; RICHARDS, P.; WALKER, R.; CALDAS, M. M. Statistical confirmation of indirect land use change in the Brazilian Amazon. **Environmental Research Letters**, v. 6, paper 024010. doi:10.1088/1748-9326/6/2/024010. 2011.

ASSUNÇÃO, J.; GANDOUR, C. C.; ROCHA, R. **Deforestation Slowdown in the Legal Amazon: Prices or Policies?** Climate Policy Initiative (CPI) Working Paper, Rio de Janeiro, RJ, Brazil: Pontífica Universidade Católica (PUC), 37 pp. 2012. Available at: <<http://climatepolicyinitiative.org/publication/deforestation-slowdown-in-the-legal-amazon-prices-or-policie/>>.

BARRETO, P.; BRANDÃO Jr., A.; MARTINS, H.; SILVA, D.; SOUZA Jr., C.; SALES, M.; FEITOSA, T. **Risco de Desmatamento Associado à Hidrelétrica de Belo Monte**. Belém, Pará, Brazil: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON). 98 pp. 2011. Available at: <[http://www.imazon.org.br/publicacoes/livros/risco-de-desmatamento-associado-a-hidreletrica-de-belo-monte/at\\_download/file](http://www.imazon.org.br/publicacoes/livros/risco-de-desmatamento-associado-a-hidreletrica-de-belo-monte/at_download/file)>.

BERMANN, C. O setor de eletro-intensivos. In P. F. Moreira (Ed.), **Setor Elétrico Brasileiro e a Sustentabilidade no Século 21: Oportunidades e Desafios**. Brasília, DF, Brazil: Rios Internacionais. pp. 29-34. 2012.

BRAZIL, DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes). **Mapa Rodoviário Amazonas**. Scale: 1:2,250,000. Brasília, DF, Brazil: DNIT, Ministério dos Transportes. 2002. Available at: <<http://www.dnit.gov.br/menu/rodovias/mapas>>.

BRAZIL, ELETROBRÁS (Centrais Elétricas Brasileiras). **Plano 2010: Relatório Geral, Plano Nacional de Energia Elétrica 1987/2010 (Dezembro de 1987)**. Rio de Janeiro, RJ, Brazil: ELETROBRÁS. 269 pp. 1987.

BRAZIL, GT-DESMATAMENTO (Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a Redução dos Índices de Desmatamento da Amazônia Legal). **Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal**. Brasília, DF, Brazil: Presidência da República, Casa Civil. 156 pp. 2004.

BRAZIL, INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais). **Monitoramento da Cobertura Florestal da Amazônia por Satélites: Avaliação DETER-Agosto de 2009**. São José dos Campos, SP, Brazil: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). 11 pp. 2009. Available at: <<http://www.amazonia.org.br/arquivos/329230.pdf>>.

BRAZIL, INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais). **Projeto PRODES: Monitoramento da floresta amazônica brasileira por satélite**. <<http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>>. 2013. Accessed 10 Jun. 2013.

BRAZIL, MME (Ministério de Minas e Energia). **Plano Decenal de Expansão de Energia 2021**. Brasília, DF, Brazil: MME, Empresa de Pesquisa Energética (EPE). 386 pp. 2012. Available at: <[http://www.epe.gov.br/PDEE/20120924\\_1.pdf](http://www.epe.gov.br/PDEE/20120924_1.pdf)>.

BRAZIL, PR (Presidência da República). **Eixo transportes**. <<http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/2011-pac-2/2o-balanco/2o-balanco-hidrovia/view>>. 2011a.

BRAZIL, PR (Presidência da República). **Eixo energia**. <<http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/2011-pac-2/2o-balanco/2o-balanco-geracao-de-energia-eletrica/view>>. 2011b.

BRAZIL, PR (Presidência da República). Lei Nº 12.651, de 25 de maio de 2012. **Diário Oficial da União** 28 May 2012. 2012. Available at: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm)>.

BRAZIL, SCS-PR (Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República). BR-319 é modelo de rodovia sustentável na Amazônia. **Em Questão** n.786, 1 April 2009. Brasília, DF, Brazil: SCS-PR. 2009. Available at: <[http://www.brasil.gov.br/noticias/em\\_questao/.questao/EQ786a/](http://www.brasil.gov.br/noticias/em_questao/.questao/EQ786a/)>.

FARGIONE, J., HILL, J., TILMAN, D., POLASKY, S; HAWTHORNE, P. Land clearing and the biofuel carbon debt. **Science**, v. 319. pp. 1235-1238. 2008.

FEARNSIDE, P. M. *Human Carrying Capacity of the Brazilian Rainforest*. New York, NY, U.S.A.: Columbia University Press. 293 pp. 1986a.

FEARNSIDE, P. M. Agricultural plans for Brazil's Grande Carajás Program: Lost opportunity for sustainable development? **World Development**, v.14, n. 3, pp. 385-409. doi:10.1016/0305-750X(86)90076-8. 1986b.

FEARNSIDE, P. M. Deforestation and international economic development projects in Brazilian Amazonia. **Conservation Biology**, v. 1, n. 3, pp. 214-221. 1987.

FEARNSIDE, P. M. **Ocupação Humana de Rondônia: Impactos, Limites e Planejamento**. Brasília, DF, Brazil: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). 76 pp. 1989a.

FEARNSIDE, P. M. Brazil's Balbina Dam: Environment versus the legacy of the pharaohs in Amazonia. **Environmental Management**, v. 13, n. 4, pp. 401-423. 1989b.

FEARNSIDE, P. M. Forest management in Amazonia: The need for new criteria in evaluating development options. **Forest Ecology and Management**, v. 27, n. 1, pp. 61-79. doi:10.1016/0378-1127(89)90083-2. 1989c.

FEARNSIDE, P. M. The charcoal of Carajás: Pigiron smelting threatens the forests of Brazil's Eastern Amazon Region. **Ambio**, v. 18, n. 2, pp. 141-143. 1989d.

FEARNSIDE, P. M. Hydroelectric dams in the Brazilian Amazon as sources of 'greenhouse' gases. **Environmental Conservation**, v. 22, n. 1, pp. 7-19. 1995.

FEARNSIDE, P. M. Social impacts of Brazil's Tucuruí Dam. **Environmental Management**, v. 24, 4, pp. 483-495. 1999.

FEARNSIDE, P. M. Environmental impacts of Brazil's Tucuruí Dam: Unlearned lessons for hydroelectric development in Amazonia. **Environmental Management**, v. 27, n. 3, pp. 377-396. 2001.

FEARNSIDE, P. M. Conservation policy in Brazilian Amazonia: understanding the dilemmas. **World Development**, v. 31, n. 5, 757-779. doi:10.1016/S0305-750X(03)00011-1. 2003a.

FEARNSIDE, P. M. Deforestation control in Mato Grosso: A new model for slowing the loss of Brazil's Amazon forest. **Ambio**, n. 32, n. 5, pp. 343-345. 2003b.

FEARNSIDE, P. M. Brazil's Samuel Dam: Lessons for hydroelectric development policy and the environment in Amazonia. **Environmental Management**, v. 35, n. 1, pp. 1-19. 2005a.

FEARNSIDE, P. M. Deforestation in Brazilian Amazonia: History, rates and consequences. **Conservation Biology**, v. 19, n. 3, pp. 680-688. 2005b.

FEARNSIDE, P. M. Dams in the Amazon: Belo Monte and Brazil's hydroelectric development of the Xingu River Basin. **Environmental Management**, v. 38, n. 1, pp. 16-27. 2006.

FEARNSIDE, P. M. Brazil's Cuiabá-Santarém (BR-163) Highway: The environmental cost of paving a soybean corridor through the Amazon. **Environmental Management**, v. 39, n. 5, pp. 601-614. 2007.

- FEARNSIDE, P. M. The roles and movements of actors in the deforestation of Brazilian Amazonia. **Ecology and Society**, v. 13, n. 1, paper 23. [online] <<http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss1/art23/>>. 2008.
- FEARNSIDE, P. M. Brazil's evolving proposal to control deforestation: Amazon still at risk. **Environmental Conservation**, v. 36, n. 3, pp. 176-179. 2009.
- FEARNSIDE, P. M. Consequências do desmatamento da Amazônia. **Scientific American Brasil**, Especial Biodiversidade, pp. 54-59. 2010a.
- FEARNSIDE, P. M. Código Florestal: As perdas invisíveis. **Ciência Hoje** v. 46, n. 273, pp. 66-67. 2010b.
- FEARNSIDE, P. M. Brazil's Amazon Forest in mitigating global warming: unresolved controversies. **Climate Policy**, v. 12, n. 1, pp. 70-81. doi:10.1080/14693062.2011.581571. 2012a.
- FEARNSIDE, P. M. The theoretical battlefield: Accounting for the climate benefits of maintaining Brazil's Amazon forest. **Carbon Management**, v. 3, n. 2, pp. 145-148. doi:10.4155/CMT.12.9. 2012b.
- FEARNSIDE, P. M. The evolving context of Brazil's environmental policies in Amazonia. Belém, **Novos Cadernos NAEA**. Vol. 16, n. 2 p. 9-25, jul-dez 2013.
- FEARNSIDE, P. M.; GRAÇA, P. M. L. A. BR-319: A rodovia Manaus-Porto Velho e o impacto potencial de conectar o arco de desmatamento à Amazônia central. **Novos Cadernos NAEA**, v. 12, n. 1, pp. 19-50. 2009.
- GIBBS, H. K., JOHNSTON, M., FOLEY, J. A., HOLLOWAY, T., MONFREDA, C., RAMANKUTTY, N.; ZAKS, D. Carbon payback times for crop-based biofuel expansion in the tropics: the effects of changing yield and technology. **Environmental Research Letters**, v. 3, paper 034001. doi:10.1088/1748-9326/3/3/034001. 2008.
- GOODLAND, R. J. A. Brazil's environmental progress in Amazonian development. In: HEMMING, J. (Ed.). **Change in the Amazon Basin: Man's Impact on Forests and Rivers**. Manchester, U.K.: Manchester University Press. pp. 535. 1985.
- GREENPEACE. **Terra do Meio: Lar para onças, paraíso para foras da lei. Viva Amazônia 2001**. Manaus, Amazonas, Brazil: Greenpeace. 2 pp. 2001. Available at: <[http://www.greenpeace.org.br/amazonia/pdf/briefing\\_terradomeio.pdf](http://www.greenpeace.org.br/amazonia/pdf/briefing_terradomeio.pdf)>.
- GREENPEACE. **State of Conflict: An Investigation into the Landgrabbers, Loggers and Lawless Frontiers in Pará State, Amazon**. Amsterdam, The Netherlands: Greenpeace International. 53 pp. 2003. Available at: <<http://www.greenpeace.org/international/press/reports/state-of-conflict>>.

GREENPEACE. **Faltou Ação ao Plano de Ação: Relatório sobre as Ações de Governo para Combater o Desmatamento na Amazônia no Período março de 2004 a maio de 2005.** Manaus, Amazonas, Brazil: Greenpeace. 29 pp. 2005. Available at: [http://www.greenpeace.org.br/amazonia/pdf/Fata\\_acao\\_web3.pdf](http://www.greenpeace.org.br/amazonia/pdf/Fata_acao_web3.pdf)

HARGRAVE, J.; KIS-KATOS, K. Economic causes of deforestation in the Brazilian Amazon: A panel data analysis for the 2000s. **Discussion Paper Series**, n. 17, Freiburg, Germany: University of Freiburg, 30 pp. 2011. Available at: [http://www.vwl.uni-freiburg.de/iwipol/discussion\\_papers/DP17\\_Hargrave\\_Kis-Katos%20-%20Economic%20Causes%20of%20Deforestation%20in%20the%20Brazilian%20Amazon.pdf](http://www.vwl.uni-freiburg.de/iwipol/discussion_papers/DP17_Hargrave_Kis-Katos%20-%20Economic%20Causes%20of%20Deforestation%20in%20the%20Brazilian%20Amazon.pdf).

HECHT, S. B. From eco-catastrophe to zero-deforestation? Interdisciplinarity, politics, environmentalisms and reduced clearing in Amazonia. **Environmental Conservation**, v. 39, n. 1, pp. 4-19. 2012.

IPAM (Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia). **Os caminhos da Cuiabá-Santarém: Oportunidade para o desenvolvimento regional sustentável.** Belém, Pará, Brazil: IPAM. 2005. Available at: [http://www.ipam.org.br/programas/cenarios/br163/planejamento.php?session\\_id=7447fabd6c6d356cf7cedf0280584e16](http://www.ipam.org.br/programas/cenarios/br163/planejamento.php?session_id=7447fabd6c6d356cf7cedf0280584e16).

ISA (Instituto Socioambiental). Dilma reduz Unidades de Conservação na Amazônia para viabilizar hidrelétricas. **Notícias Socioambientais**, 16 January 2012. <http://www.socioambiental.org/noticias/nsa/detalhe?id=3490>. 2012

LAURANCE, W. F.; FEARNSIDE, P. M. Issues in Amazonian development. **Science**, v. 295, p. 1643. doi:10.1126/science.295.5560.1643b. 2002.

LIMA, A.; CAPOBIANCO, J. P. R. **Alcance territorial da legislação ambiental e a consolidação do uso agropecuário de terras no Brasil.** Belém, Pará, Brazil: Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia (IPAM). 5 pp. 2009. Available at: <http://www.climaedesmatamento.org.br/uploads/livros/18135df03aa6143c3b22eeeb101a42fa2678374e.pdf>.

MELILLO, J. M.; REILLY, J. M.; KICKLIGHTER, D. W.; GURGEL, A. C.; CRONIN, T. W.; PALTSEV, S.; FELZER, B. S.; WANG, X.; SOKOLOV, A. P.; SCHLOSSER, C. A. Indirect emissions from biofuels: How important? **Science**, v. 326, pp. 1397-1399. 2009.

METZGER, J. -P.; LEWINSOHN, T.; JOLY, C. A.; VERDADE, L. M.; RODRIGUES, R. R. Brazilian law: Full speed in reverse. **Science**, v. 329, pp. 276-277. 2010.

MILLIKAN, B. **Dams and Hidrovias in the Tapajos Basin of Brazilian Amazonia: Dilemmas and Challenges for Netherlands-Brazil relations.** International Rivers Technical Report. International Rivers, Berkeley, California, U.S.A. 36 pp. 2011.

MORAN, E. F. **Developing the Amazon: The Social and Ecological Consequences of Government-Directed Colonization along Brazil's Transamazon Highway**. Bloomington, Indiana, U.S.A.: Indiana University Press. 292 pp. 1981.

NADER, V. Mentira institucionalizada justifica Hidrelétrica de Belo Monte. **Correio Cidadania**, 17 June 2008. <<http://www.correiocidadania.com.br/content/view/1955/>>. 2008.

NEPSTAD, D. C.; MCGRATH, D.; ALENCAR, A.; BARROS, A. C.; CARVALHO, G.; SANTILLI, M.; VERA-DIAZ, M. del C. Frontier governance in Amazonia. **Science**, v. 295, p. 629. 2002a.

NEPSTAD, D. C.; MCGRATH, D.; ALENCAR, A.; BARROS, A. C.; CARVALHO, G.; SANTILLI, M.; VERA-DIAZ, M. del C. Response. **Science**, v. 295, pp. 1643-1644. 2002b.

PERES, C. A. Why we need megareserves in Amazonia. **Conservation Biology**, v. 19, n. 3, pp. 728-733. doi:10.1111/j.1523-1739.2005.00691.x. 2005.

RAJÃO, R.; AZEVEDO, A.; STABILE, M. C. C. Institutional subversion and deforestation: Learning lessons from the system for the environmental licencing of rural properties in Mato Grosso. **Public Administration and Development**, v. 32, pp. 229-244. doi:10.1002/pad.1620. 2012.

REBELO, A. Parecer do relator deputado Aldo Rebelo (PC do B-SP) ao Projeto de Lei No. 1876/99 e apensados. Brasília, DF, Brazil: Câmara dos Deputados. 270 pp. 2010.

SANTAYANA, G. Reason in Common Sense. Vol. 1, In: **The Life of Reason: The Phases of Human Progress**. New York, NY, U.S.A.: Dover Publications, Inc. 5 vols. 1905.

SCHÖNENBERG, R. Drug trafficking in the Brazilian Amazon. In: GEFFRAY, C.; FABRE, G.; SHIRAY, M. (Eds.). **Globalisation, Drugs and Criminalisation: Final Research Report from Brazil, China, India and Mexico**. Paris, France: United Nations Educational and Scientific Organization (UNESCO). pp. 172-207. 2002.

SMITH, N. J. H. **Rainforest Corridors: The Transamazon Colonization Scheme**. Berkeley, California, U.S.A.: University of California Press. 248 pp. 1982.

SOARES-FILHO, B. S.; DIETZSCH, L.; MOUTINHO, P.; FALIERI, A.; RODRIGUES, H.; PINTO, E.; MARETTI, C. C.; SUASSUNA, K.; SCARAMUZZA, C. A. M.; de ARAÚJO, F. V. **Reduction of Carbon Emissions Associated**



**with Deforestation in Brazil: The Role of the Amazon Region Protected Areas Program (ARPA).** Belém, Pará, Brazil: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). 32 pp. 2009. Available at: <<http://www.ipam.org.br/download/livro/Reduction-of-Carbon-Emissions-Associated-With-Deforestation-in-Brazil-The-Role-of-The-Amazon-Region-Protected-Areas-Program-ARPA-/184>>.

SOARES-FILHO, B. S.; ALENCAR, A.; NEPSTAD, D. C.; CERQUEIRA, G.; VERA-DIAZ, M. del C.; RIVERO, S.; SOLÓRZANO, L.; VOLL, E. Simulating the response of land-cover changes to road paving and governance along a major Amazon highway: The Santarém-Cuiabá corridor. **Global Change Biology**, v. 10, n. 5, pp. 745-764. 2004.

SOARES-FILHO, B.; MOUTINHO, P.; NEPSTAD, D.; ANDERSON, A.; RODRIGUES, H.; GARCIA, R.; DIETZSCH, L.; MERRY, F.; BOWMAN, M.; HISSA, L.; SILVESTRINI, R.; MARETTI, C. Role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation. **Proceedings of the National Academy of Sciences USA**, v. 107, n. 24, pp. 10821-10826. doi:10.1073/pnas.0913048107. 2010.

TARAVELLA, R. **La frontière pionnière amazonienne aujourd'hui : projet socio-environnemental de conservation forestière contre dynamique pastorale de déforestation. Une analyse stratégique 2000-2006 de l'action collective en "Terra do Meio" (Pará, Brésil).** Doctoral thesis in environmental sciences, Paris, France: AgroParisTech. 636 pp. 2008.

TORRES, M. (Ed.). **Amazônia Revelada: Os Descaminhos ao longo da BR-163.** Brasília, DF, Brazil: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). 496 pp. 2005.

UFAM (Universidade Federal do Amazonas). **Estudo de Impacto Ambiental – EIA: Obras de Reconstrução/Pavimentação da Rodovia BR-319/AM, no Segmento entre os km 250,0 e km 655,7.** Manaus, Amazonas, Brazil: UFAM. 6 Vols. + Annexes. 2009.

VIEIRA, I. C. G.; BECKER, B. K. A revisão do Código Florestal e o desenvolvimento do país. **Ciência Hoje**, v. 46, n. 274, pp. 64-67. 2010.

Texto submetido à Revista em 11.11.2014  
Aceito para publicação em 23.06.2015



## Poder local e condições de sua renovação na Amazônia

### Local power and the conditions for its reproduction

*Pierre Guilhem Marie-Joseph Teisserenc* – Doutor em Sociologia pela Université Paris-Descartes, Sorbonne e École des Hautes Études en Sciences Sociales (1973). Professor Emérito da Universidade Paris 13. Fundador do Centre d'Études et des Recherches sur l'Action Locale/CERAL. E-mail: pierre-teisserenc@wanadoo.fr.

#### Resumo

Neste artigo são abordadas, sob a perspectiva de uma sociologia empírica do poder, as condições de renovação da estrutura política local na Amazônia brasileira. A partir das experiências de mobilização antes e depois da criação de Resex e de territórios quilombolas, acompanhadas por pesquisas na Ilha do Marajó e no litoral nordeste do estado do Pará nos últimos cinco anos, foi identificada a pertinência da análise sobre as dinâmicas locais de poder, impactadas pela aplicação de instrumentos de política pública geradores de processos de territorialização norteados pelas ideias de desenvolvimento sustentável e garantia de direitos específicos. No âmbito da problemática das mudanças na conformação de um poder local caracterizado pela existência de redes de interações que são, ao mesmo tempo, redes de influência entre os políticos locais e os cidadãos, o objetivo consiste em fazer um balanço e esboçar uma primeira hipótese sobre as relações e confrontos entre as formas tradicionais de exercício do poder, mobilização e inovações institucionais nas estratégias de participação e tomadas de decisão vinculadas a processos de ação pública territorial na Amazônia, nos quais as Resex e os territórios quilombolas são fundamentais.

#### Abstract

In this article we address, under a perspective of empirical sociology of power, the conditions of local political structure renovation in the Brazilian Amazon. Based on experiences of mobilization before and after the creation of Resex and Quilombola territory, monitored by research during the last five years, in the Archipelago of Marajó and the Northeast coast of the State of Pará, was identified the pertinence of the analysis on local dynamics of power affected by the use of public political instruments that create processes of territorialisation informed on ideas of sustainable development and guarantee of specific rights. Within the problematic of changes in the conformation of a local political power characterized by the existence of interaction networks that are, simultaneously, influence networks between local politicians and citizens, the objective is to make an assessment and formulate a hypothesis on the relations and confrontation between traditional characteristics of the exercise of power, mobilization and institutional innovation as participation and decision making linked to processes of territorial public action in the Amazon, where Resex and Quilombola territory are fundamental.

#### Palavras-chave

Poder local. Resex. Território quilombola. Mobilização. Amazônia brasileira.

#### Keywords

Local political power. Resex. Quilombola territory. Mobilization. Brazilian Amazon.

## INTRODUÇÃO

Com base nas pesquisas desenvolvidas na região, temos observado as transformações econômicas, sociais e políticas ocasionadas pela criação e implementação das Reservas Extrativistas (Resex), assim como, mais recentemente, temos acompanhado a mobilização política das comunidades quilombolas localizadas em Salvaterra, um dos municípios da Ilha de Marajó<sup>1</sup>. Desse modo, busca-se apreender a realidade do poder local em contextos da Amazônia brasileira e considerar as mudanças que vêm sendo empreendidas ocorrendo neste território, sob o efeito dessas transformações. Essas pesquisas têm possibilitado, ao mesmo tempo, constatar a ausência de análises sobre o poder local, na perspectiva da sociologia política. Esta abordagem torna-se ainda mais relevante quando se propõe a explicar as mudanças ocorridas no sistema de poder local, particularmente nos processos de criação de Resex, objeto deste artigo, em razão do impacto desse instrumento de política pública em seus respectivos territórios.

Este artigo não pretende descrever de modo exaustivo o modo de funcionamento do poder local na Amazônia brasileira, uma vez que até o presente não foi possível desenvolver um programa de pesquisa que tenha esta questão como objeto central. Assim, trata-se de um primeiro movimento para compreender o poder local a partir do que foi suscitado pelas pesquisas sobre os efeitos territoriais da criação de três Resex, bem como a mobilização política e social das comunidades quilombolas. Essas pesquisas, portanto, não tomaram o poder local como questão norteadora. Dessa forma, o objetivo deste artigo é fazer um balanço do poder local e esboçar uma primeira hipótese, que em breve deve ser colocada à prova por nós mesmos ou por colegas interessados, sempre que houver novas possibilidades de estudos sobre territórios de ação pública na Amazônia.

A abordagem aqui escolhida é a de uma sociologia empírica do poder, inspirada pela sociologia das organizações de Michel Crozier (1964), que considera as redes de interações como base deste poder, importando, por isso mesmo, identificá-las e defini-las. Conta-se, também, como referência importante, os trabalhos de longa data sobre o sistema político-administrativo, realizados na França por Pierre Grémion (GREMION, 1976), retomados por Albert Mabileau (1995) e Alain Faure (2002), em uma análise que demonstrou o seguinte.

---

<sup>1</sup> Estudo realizado pelo autor no período de 2012 a 2014, no âmbito do projeto de pesquisa “Desafios do reconhecimento a comunidades quilombolas: atores, relações e conflitos na Ilha de Marajó (PA)”, com financiamento do CNPq. O projeto foi coordenado por Luís Fernando Cardoso e Cardoso, antropólogo e professor da UFPA, a quem muito agradecemos pelo aprendizado, pela convivência, além da oportunidade de colaboração acadêmica.

[...] através da densidade das relações sociais desenvolvidas entre as burocracias territoriais e os políticos locais são estabelecidas relações de poder interiorizadas e institucionalizadas que circunscrevem um modo de exercício do poder: o poder notabiliário (GREMION, 1976, p. 248).

Na França dos anos de 1970, esse poder se apresentava como

[...] um poder de bloqueio, de resistência às injunções do centro, de filtragem da ação burocrática [...] condicionando um modo de exercício da democracia local caracterizado por uma fraca renovação das elites nos postos eletivos e uma dupla transferência de responsabilidade e de legitimidade (GREMION, 1976, p. 254-255).

Nesse contexto bem específico, o sistema em questão baseava-se em relações cruzadas entre os representantes do Estado central e os políticos locais, cujo poder emanava de sua capacidade de obter dos representantes do Estado os recursos necessários para a realização de programas de governo com base na troca de favores.

A partir desta referência, o objetivo é retomar a análise iniciada por Pierre Grémion, não para comparar o sistema de poder local francês com o sistema de poder local brasileiro, mas para elaborar uma análise sociológica do poder local brasileiro, marcado pela existência de redes de interações que são, ao mesmo tempo, redes de influência entre os políticos locais e os cidadãos, que se organizam em um sistema de poder que deve ser definido e caracterizado.

Na medida em que, diferentemente da realidade francesa, o sistema de poder local brasileiro baseia-se na permanência de um sistema de dominação herdado do período colonial e que continua a influenciar as relações entre os políticos e os cidadãos, é necessário demonstrar a importância da permanência desse sistema e identificar algumas condições do seu enfrentamento. Além disso, esta diferença significativa entre o contexto francês e o contexto brasileiro justifica que, ao referir Pierre Grémion, o foco será dirigido para as estratégias dos atores e não para as estruturas sociais (GREMION, 1976, p. 12) que, embora pouco visíveis, devam ser ligadas a estas.

Uma das pesquisas mais significativas que possibilitou apreender o poder local no contexto amazônico brasileiro tomou por objeto a mobilização das 15 comunidades quilombolas de Salvaterra nas últimas três eleições municipais. A questão principal colocada foi a existência de uma assimetria entre a capacidade de mobilização dessas comunidades pela defesa de seus novos direitos – reconhecidos no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal (CF) de 1988, e no Decreto Presidencial nº 4.887, de 2003, que regulamenta os procedimentos para a titulação definitiva das terras

onde habitam as populações remanescentes de quilombos – e a incapacidade de impacto dessas comunidades na cena política, quando das eleições municipais.

Para esta assimetria, uma primeira explicação pode estar no fato de que a categoria “quilombola”, comumente utilizada para identificar descendentes de antigos escravos fugidos que arriscaram a vida em busca da liberdade, é uma categoria ambígua e não homogênea, conforme demonstrado em um número considerável de trabalhos sobre esta questão<sup>2</sup>, e que a remete para uma realidade identificada a partir de uma concepção em nada sociológica e/ou antropológica, que seria muito mais de ordem administrativa ou jurídica. De fato, mesmo que esta denominação tenha sido objeto de debates contraditórios entre especialistas do direito e das ciências sociais, o foi legitimado pela Constituição de 1988, tornando-se uma categoria operacional para o enfoque do problema identificado e definido por esta categorização.

Esta assimetria também pode ser explicada pela defasagem entre o contexto local, onde ocorre a mobilização dessas comunidades em defesa de seus direitos, e no qual se poderia esperar uma expressão política desta mobilização em decorrência das eleições municipais, e o quadro geral proposto pela Constituição para a aplicação desses direitos, que atribui os serviços essenciais e as competências na matéria à União, especialmente através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), enquanto as autoridades públicas locais praticamente não dispõem de nenhuma competência específica para atuar nesse processo, quanto ao atendimento das demandas desta categoria de cidadãos<sup>3</sup>.

Mesmo que esses dois fatores estejam em parte justificados, eles não são suficientes para explicar de modo satisfatório a assimetria constatada entre a mobilização coletiva das comunidades quilombolas, que permanece no âmbito da defesa de seus direitos e da reivindicação do território junto aos atores públicos nacionais, e o engajamento político de membros dessas comunidades no âmbito local. Para explicar tal assimetria, a partir do momento em que não há “interesses diferenciados” bem definidos ou empreendidos coletivamente para defendê-los, distinguindo a situação dos quilombolas das dos demais cidadãos, as relações entre as comunidades e o poder local dependem essencialmente das estratégias de ação desse poder. Como descrito em muitos trabalhos, trata-se de um poder

<sup>2</sup> Esta ambiguidade é, sobretudo, discutida no livro *Socioambientalismo e novos direitos. Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*, de autoria de Juliana Santilli (2005).

<sup>3</sup> De fato, em termos de administração e de gestão das comunidades quilombolas, a nível municipal, as comunidades em questão até o presente não podem esperar vantagens diferenciadas. Isso permitiria explicar porque o desafio local de uma mobilização coletiva para pressionar o poder local perde em pertinência uma vez que os interesses específicos defendidos são relativamente limitados e porque prevalece desde então, em tal contexto, engajamentos políticos individuais que correspondem aos dos demais cidadãos.

originário de um sistema de dominação herdado do *período colonial*, reestruturado no contexto do *Ciclo da Borracha* sob a forma do sistema *aviamento*, e que tendeu a se perpetuar até os dias atuais.

Tal sistema de poder local, que começa a se estruturar ainda no *período colonial*, teria se manifestado especialmente por comportamentos individuais de dependência por parte dos cidadãos locais, o que se pode constatar em todos os domínios da sua vida cotidiana e através das estratégias de ação que testemunham uma interiorização desta dominação<sup>4</sup>, e que poderia ser interpretada como *habitus*, com base na teoria da reprodução de Pierre Bourdieu (1984).

A seguir, será apresentada primeiramente uma descrição desse sistema e suas principais características, a partir da situação das comunidades quilombolas de Salvaterra, destacando-se, em particular, as dificuldades dessas comunidades de encontrar uma saída política para a mobilização, dada a permanência desse sistema de dominação. Na sessão seguinte, será justificada a importância desta permanência para compreender o comportamento dessas comunidades e de seus membros, com base nas transformações sociais e políticas verificadas em três municípios do estado do Pará, em decorrência da criação de uma Resex em seus respectivos territórios. A experiência recente de criação dessas Reservas mostra, de fato, que o seu sucesso se dá, em parte, por colocar em xeque o sistema de dominação, abrindo o caminho para uma mudança significativa na estrutura de poder local e uma renovação política através da democracia, da ação participativa e de suas práticas locais.

Ao eleger como referência empírica a experiência das Resex, o objetivo é reforçar a hipótese deste estudo, segundo a qual a assimetria entre a mobilização social das comunidades quilombolas e seu engajamento político se explica, em parte, pelo fato de que o quadro jurídico instituído pela Constituição para tratar essa questão desconsidera o poder local, mesmo que este disponha, efetivamente, de meios para viabilizar tal procedimento. Assim, diferente das Resex, cuja criação garante às comunidades tradicionais o direito de denunciar o sistema de dominação e contribuir para transformações no poder local, a forma de reconhecimento das comunidades quilombolas encoraja a mobilização coletiva em prol da defesa de seus novos direitos, contudo, sem interferir no sistema de dominação a que essas comunidades estão submetidas, o que provavelmente explicaria as dificuldades encontradas para mobilizarem-se politicamente.

---

<sup>4</sup> Entre as condições de existência do fascismo, Theodor Adorno et al. (2006 [1950]) consideraram como fundamental ao êxito da dominação a “personalidade autoritária”, cuja estrutura de caráter é descrita como uma mistura de medo e frustração, e uma falta de confiança em si mesmo. As pessoas que têm essa personalidade, segundo os autores, demonstram prazer na própria submissão.

## 1 AVIAMENTO E PERENIZAÇÃO DO SISTEMA DE COLONIZAÇÃO

Na origem do sistema de aviamento, durante a fase de exploração da borracha, que passou por um desenvolvimento fulgurante no fim do século XIX, atraindo uma intensa migração de trabalhadores, principalmente do Nordeste, região mais pobre e populosa do país. Este sistema fundamenta-se na organização e controle da produção de um trabalhador independente, o *seringueiro*, tendo à sua disposição um território de colheita, em média de 300 hectares, situado no interior da floresta, onde a única ligação com o mundo exterior se dava por intermédio de um patrão, o *seringalista* – pequeno comerciante, na maior parte das vezes – de quem ele dependia não somente para escoar o produto, mas também para obter os meios de trabalho e de subsistência, fornecidos pelo patrão na forma de adiantamentos, porém os produtos sempre eram mais caros que a borracha comprada. A situação de dependência resultante era forte de tal modo que o *seringueiro*, sob a ameaça até mesmo de morte, não podia deixar a atividade nem vender a produção para outro patrão. Permanentemente endividado, com os pés e mãos atados ao *seringalista*, o *seringueiro* ficava submetido a um sistema de poder que, numa escala local, era quase que absolutamente controlado pelo patrão. Como refere Catherine Aubertin (1996, p. 104), o dono do seringal *arranjava casamentos, apadrinhava as crianças, fornecia medicamentos*. Em larga escala, o seu poder se baseava nem tanto na posse ou propriedade da terra, o aspecto muito mais determinante do poder do seringalista era o domínio estratégico das vias fluviais, por onde os produtos do extrativismo eram escoados e por onde chegavam as mercadorias pelas quais os seringueiros trocavam o produto do seu trabalho. A oferta de produtos do extrativismo era garantida pelo seringalista a uma rede de clientela, por um lado, e, por outro, a chegada aos seringais dos bens de consumo necessários à realização do trabalho extrativista também dependia dele.

Esse sistema de poder foi tão significativo, a tal ponto que, quando a economia da borracha entrou em crise, primeiro nos anos de 1920, e após a retomada da exploração durante a Segunda Guerra, o seringueiro, sempre endividado monetária e moralmente em relação a um patrão, finalmente encontrava-se em uma situação de trabalhador livre, mas continuava sem recursos, porém, quando o contexto favorecia, muitas vezes pôde permanecer na terra, garantindo o seu autossustento através da pesca, caça, extrativismo florestal ou pequena agricultura. No entanto, o sistema de poder imposto culturalmente permaneceu, atualizando-se em relações clientelistas que ultrapassaram o período do ciclo da borracha.



Esta situação dos seringueiros e o sistema de poder dele resultante levou à formação de uma identidade cultural particularmente significativa, definida por Enrique Leff (2006) nos seguintes termos.

Os seringueiros não são a atualização de uma identidade originária; foram formados em um processo social a partir das suas lutas sindicais como trabalhadores no negócio de exportação de latex no século XIX até a invenção de suas reservas extrativistas no estado do Acre, no Brasil. São protagonistas de uma luta pela reapropriação de *sua* natureza, pela afirmação de *sua* cultura e pela criação de um projeto próprio de sustentabilidade. A geografia traçada pelo seringueiro é o resultado de um movimento no pensamento que acompanha uma ação social que reconfigura identidades coletivas, reorganiza um espaço ecológico e constrói novos territórios teóricos, políticos e culturais (LEFF, 2006, p. 501).

Ao longo deste mesmo período, na Ilha do Marajó, em função da Proclamação da República, no final do século XIX, comunidades heterogêneas constituídas principalmente de antigos escravos fugidos continuavam a se organizar de modo autônomo, vivendo à margem, em um ambiente marcado pela permanência de um sistema de dominação que os levou a desenvolver estratégias de resistência para assegurar a sua sobrevivência. Flávio Gomes (2005), a propósito, refere-se à permanência e aos efeitos de um sistema paternalista exercido

[...] até hoje pela elite rural tanto no Marajó como em outras regiões da Amazônia, [cujos] efeitos sobre as comunidades são os de quebrar relações de reciprocidade entre as famílias que compõem essas coletividades mantendo-as sob sua dominação (GOMES, 2005, p. 241).

O sistema de dominação descrito por Flávio Gomes possui as mesmas características do *aviamento*, confirmando assim o parentesco entre esses dois sistemas e o sistema político que se estrutura no Brasil no período colonial. Nucleado no município, para Maria Isaura Pereira de Queiroz (1976), assim se explica a origem desse sistema político, por ela chamado de *mandonismo*:

Durante a colônia as dificuldades que encontrou Portugal em dominar e povoar um país do tamanho do Brasil, fizeram com que se fomentasse o poder e a independência dos senhores rurais, que dominavam esses pequenos centros [municípios]; o que havia de importante então eram as lutas dos proprietários rurais entre si para terem o poder, ou as lutas dos mesmos proprietários contra as interferências da Metrópole (QUEIROZ, 1976, p. 19).

A ocupação do solo no Brasil foi ocorrendo nos moldes da grande propriedade nas mãos de poucos, em correspondência a um sistema de poder alimentado numa solidariedade de base familiar “com parentes, aderentes

e agregados, isto é, laços de dependência consanguínea, material e moral” (QUEIROZ, 1976, p. 18). Nesse modelo, grande parcela da população se submetia ao mando em troca de proteção, junto a quem detinha localmente o poder. Para tal, eram estabelecidos laços de compadrio, como uma condição de integração em um sistema de proteção/exploração que garantia o direito à vida. Esse sistema foi herdado pelo período imperial, que, por sua vez, também o transmitiu ao período republicano.

Na Amazônia brasileira, a perenização do aviamento e o sistema de dominação herdado da colônia, sob diferentes formas e em contextos socioeconômicos diversos, explica porque ainda hoje ocorrem as mesmas situações de dependência, os mesmos tipos de resistência e lutas similares desenvolvidas pelas comunidades tradicionais, dentre estas o segmento social quilombola, pelo direito de continuarem ocupando os territórios onde vivem há gerações. A respeito das comunidades quilombolas, acrescenta-se a essas razões de mobilização a defesa dos novos direitos que lhes foram garantidos a partir da Constituição de 1988.

[...] estas lutas e resistência à escravidão feitas de diversas formas continuam ainda hoje quando comunidades localizadas no município de Salvaterra se autodefinem remanescentes quilombolas, são descendentes desses que por gerações lutaram de diversas maneiras para garantir seu direito à terra e à liberdade (GOMES, 2005, p. 241).

Compreende-se, nessas condições, porque as comunidades quilombolas de Salvaterra conseguiram se mobilizar para defender um interesse coletivo próprio (seus direitos a um território e ao reconhecimento de sua identidade), apesar da heterogeneidade de seus membros; uma heterogeneidade que reforça; de certo modo; o princípio da autodefinição<sup>5</sup> adotado pelo legislador, conforme as exigências dos direitos internacionais relativos às minorias; e porque, ao mesmo tempo, para estas mesmas comunidades é tão difícil encontrar formas de expressão de um engajamento político, na medida em que colide com a permanência de um sistema de dominação que não foi colocado em pauta pelo disposto na Constituição de 1988<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> A Constituição brasileira prevê a autodesignação como remanescente de quilombo e a organização coletiva em associações comunitárias nos processos pelo reconhecimento do direito coletivo à terra e à identidade.

<sup>6</sup> Este aspecto será novamente tratado quando ulteriormente for abordada a situação das populações tradicionais e as respostas dadas pela Constituição de 1988 através de Unidades de Conservação como as Resex, na sequência do movimento social do Acre, liderado por Chico Mendes e seus companheiros.

## 1.1 Efeitos da permanência do sistema de aviamento

O propósito aqui não é discutir as razões da permanência desse sistema de dominação. O que mais importa é analisar a forma como esse sistema tem conseguido se manter, desde o fim do ciclo da borracha, nos anos de 1950, influenciando os comportamentos e as estratégias dos atores locais em diferentes contextos da Amazônia brasileira. É bem o caso no setor de exploração da madeira analisado por Eliane Cantarino O'Dwyer (2002), que demonstra como

[...] a diversidade de agentes econômicos envolvidos, interligados por uma vasta rede de obrigações contratuais – o sistema de aviamento – assegura o monopólio de comercialização da madeira [...] e reconstitui em novas bases os elementos de um sistema repressor da força de trabalho, ao promover no interior dos rios e da floresta amazônica, uma modernização conservadora que mantém intactos mecanismos de força característicos da situação de aviamento dos seringais”. (O'DWYER, 2002, p. 81-82).<sup>7</sup>

Existem grandes semelhanças entre a situação dos trabalhadores do setor da madeira descrita por O'Dwyer e a dos membros das comunidades quilombolas da Ilha do Marajó, especialmente as relações mantidas entre esses comunitários com os fazendeiros da região. Particularmente no âmbito das relações assimétricas, marcadas por uma forte dominação dos fazendeiros, os quilombolas não têm outra escolha senão a de desenvolver estratégias individuais na busca de acordos, caso a caso, fundados em lógicas de proximidade, arriscando criar situações ambíguas que explicam por que, dentro de uma mesma comunidade, certos membros obtêm vantagens, em detrimento de outros. Tais acordos concernem à ocupação e ao uso de terras, à exploração dos recursos naturais da floresta ou dos rios, às trocas de serviços, favores, proteção, em relações muito assimétricas entre fazendeiros e quilombolas. De maneira abusiva, os fazendeiros se consideram proprietários dos rios e, por isso, tendem a se apropriar de parte da produção da pesca em troca de autorização para exploração da floresta ou cultivo em terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos. Há relatos até mesmo sobre a venda de terras aos fazendeiros, por habitantes de comunidades quilombolas.

Evidentemente, tais acordos têm inevitavelmente deixado traços que contribuem para explicar porque, hoje em dia, os quilombolas não conseguem se organizar em uma frente comum contra o poder exercido pelos fazendeiros e

<sup>7</sup> Em um artigo sobre as práticas participativas no Brasil, apoiadas na experiência da Resex Verde para Sempre, situada no município de Porto de Moz, Céline Broggi e Martine Droulers (2006) constataram que as “relações tradicionais de clientelismo entre os negociantes e seus clientes, baseadas no endividamento permanente (e em parte fictício) dos clientes são sempre mais fortes em Porto de Moz, particularmente no setor da madeira”.

desenvolver estratégias coletivas de luta contra esse poder, apesar da legitimidade a eles conferida pelo reconhecimento constitucional de seus direitos. Assim sendo, para demonstrar a determinação desse poder, convém referir que um número considerável de interlocutores ouvidos durante as visitas às comunidades evocaram a invasão de uma fazenda vizinha como reação à recusa do fazendeiro de negociar qualquer acordo. Mas, nesse caso, tratava-se de um fazendeiro de origem americana, àquela altura um proprietário recente das terras. Enquanto estrangeiro, o fazendeiro provavelmente não estava informado da existência desses acordos caso a caso ou dos jogos de alianças, em um momento em que as comunidades quilombolas estavam organizadas para defender seus novos direitos e, portanto, as relações de força estavam a favor destas. Taticamente, por parte das comunidades, o jogo foi bem jogado, mas estrategicamente é provável que o esforço não tenha valido a pena, visto que, por ser estrangeiro, o fazendeiro em questão era, de certa maneira, pouco representativo do sistema de poder local, e a invasão de sua fazenda foi menos emblemática do que parecia inicialmente, pois não atingiu o sistema de dominação. Além disso, esta ação não obteve aprovação total entre os quilombolas.

Tudo isso para mostrar o quanto essas relações assimétricas entre fazendeiros e quilombolas muitas vezes têm gerado uma relação tensa, resultante da forma como os protagonistas conseguem assumir, através de acordos geralmente desvantajosos para as famílias quilombolas, as relações conflituosas que os permeiam. Atualmente, a partir da organização do movimento social quilombola, tais arranjos não tem sido sequer citados e os conflitos tendem a ser mais evidenciados.

## **2 AS CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA DE PODER LOCAL**

Em Salvaterra, esta semelhança de situações resultate da permanência do sistema de dominação herdado do período colonial também se evidencia, sobretudo nas relações diretas mantidas entre os membros das comunidades e o poder local. As entrevistas demonstraram como esse sistema de dominação contribuiu para criar um clima geral de medo, em razão da importância do controle exercido pelo prefeito nos procedimentos eleitorais das populações, constringendo cada uma das famílias e levando-as a se proteger contra os riscos de represália.

### **2.1 O poder e a vida privada das populações**

Em entrevista concedida pelo prefeito atual, este descreveu minuciosamente a influência exercida pelo seu predecessor sobre os cidadãos, como se estivesse dentro da normalidade no contexto de Salvaterra, em particular

como conseguia obter uma adesão massiva dos habitantes de Salvaterra à Igreja Evangélica, que tem nesse personagem um de seus pilares. Esta “naturalização” do comportamento dos cidadãos em relação ao poder político permite pensar que essas formas de agir se justificam pela preocupação dos eleitores quanto ao cumprimento das promessas feitas pelo candidato à prefeitura – recompensas pelo voto – em honrar os compromissos assumidos pessoalmente junto a cada um de seus eleitores. E então, na medida em que o candidato assumia publicamente, durante a sua campanha, a vontade de apoiar a Igreja Evangélica, pelo lado dos eleitores, deixar a Igreja Católica ou outra religião aparecia como uma espécie de garantia suplementar, capaz de aumentar as chances de um cidadão assegurar o cumprimento das promessas feitas à título pessoal durante a campanha.

Esse comportamento dos eleitores não corresponde unicamente a um cálculo racional, algo oportuno. Em grande medida, ele é explicado pelo clima geral que envolve os compromissos do candidato. Baseados em promessas, esses compromissos são firmados sob o domínio do medo de represálias aos que não apoiarem o candidato eleito, conforme foi relatado por vários interlocutores. Essas represálias, das quais foi vítima a presidente de uma das comunidades, que narrou o caso da sua filha, que era contratada pelo serviço de limpeza e manutenção da prefeitura, mas não teve o seu contrato de trabalho renovado quando o prefeito soube que ela não havia votado nele. Embora o voto seja secreto, segundo ela, “todo mundo conhece todo mundo; é difícil de se esconder; se você vota é difícil de não se mostrar”.

A importância do medo de represálias ou de que as promessas feitas pelo candidato durante a campanha não sejam cumpridas para explicar o comportamento dos cidadãos foi verificada na fala de grande parte das pessoas entrevistadas, o que demonstra o caráter permanente deste medo, instaurando um clima geral gerado não somente pelo temor de represálias por parte do político eleito, mas também pela suspeita de denúncias que possam ser feitas pelos vizinhos. Esse clima de temor e suspeição foi intensificado, particularmente durante os dois mandatos do prefeito anterior. Segundo o relato de um ex-presidente da Câmara de Vereadores, para quem o sistema de poder local é totalmente corrompido e a justiça não tem capacidade de assumir suas responsabilidades, “é muito difícil para os cidadãos falarem dessa situação porque a corrupção é muito grande e as populações vivem desse poder”. Neste contexto, o detentor desse poder é o prefeito em pessoa, aquele que “sai sempre ganhando, não importa o que aconteça, pois seus adversários se encontram totalmente desprovidos”. De fato, foram impetradas pelo menos 40 ações na Justiça contra o chefe do governo anterior, durante os seus dois mandatos, mas até o presente momento em nada resultou.

## 2.2 Distribuição de contratos precários de trabalho como manifestação do sistema de poder

O ambiente mantido sob um clima de medo, suspeição e necessidade de proteção, que obriga os adversários do poder a desenvolver estratégias individuais de defesa, vem testemunhando a perenização do sistema de dominação sobre o qual se apóia o poder local. Trata-se de sistema caracterizado por uma neutralização dos outros poderes governamentais – sobretudo o poder judiciário – e exercido notadamente através da chantagem permanente praticada pelo governante local sobre os cidadãos, graças a uma gestão hábil e perversa dos empregos públicos. Em tal contexto, a forma de gerir esses empregos torna-se a fonte principal de um poder discricionário, cuja autoridade se assenta na manutenção de um tipo de dominação ainda mais perverso, uma vez que havia neutralizado o judiciário, o poder que teria competência para impedir os abusos. O bom uso deste recursos por parte do governante local, consiste então em conservar muito discretamente um percentual importante dos postos de trabalho no serviço público ocupados por servidores contratados em regime temporário. A renovação anual desses contratos depende da vontade do governante e, sendo assim, o poder depende em grande parte da habilidade em manter os concidadãos sob pressão permanente, ameaçando de não efetuar a renovação dos seus contratos de trabalho, ano após ano.

O caráter eminentemente estratégico deste recurso é comprovado pela impossibilidade de obter a quantidade necessária de empregos mediante contrato temporário junto aos órgãos públicos, apesar das múltiplas tentativas feitas durante a pesquisa. O presidente da Câmara de Vereadores da administração anterior mencionou 1.800 empregos<sup>8</sup>, o prefeito atual, que também não precisou os números, referiu, no entanto, que 90% dos postos de trabalho assalariados em Salvaterra eram da Prefeitura. O secretário de educação, contatado somente algumas semanas após a sua posse<sup>9</sup>, em março de 2013, mencionou 900 postos ocupados mediante contratação temporária apenas no setor educacional – um setor encarregado do funcionamento de 57 escolas municipais, 14 destas situadas nas comunidades quilombolas. De todo modo, o cruzamento das informações obtidas por meio de várias fontes permite estimar em 90% o percentual de postos do serviço público no município de Salvaterra ocupados por pessoas contratadas temporariamente.

A precariedade desses empregos resulta dessa renovação de contrato negociada caso a caso, segundo afirmou o secretário de educação a respeito do

<sup>8</sup> A título de esclarecimento, para um município de 20.000 habitantes, a disponibilidade de 1.800 vagas de trabalho no serviço público significa a possibilidade de oferecer, em média, um emprego para cada família.

<sup>9</sup> A nova equipe de governo tomou posse em 1º de janeiro de 2013.

funcionamento dos contratos no setor da educação pública. Neste caso, a maior parte dos contratos haviam sido encerrados no final de 2012, e que em março de 2013 a Secretaria de Educação estava trabalhando em regime de urgência na renovação dos contratos necessários, sobretudo para manter o funcionamento das escolas. O cruzamento com outras fontes de informação permitiu verificar que esta situação não resultava da mudança da equipe de gestão municipal, visto que era renovada a cada ano nesse mesmo período. O modo de gestão que deu origem a tal situação permite à Prefeitura economize um ou dois meses de despesas com salários a cada ano, uma vez que os contratos encerram no final do ano e o processo de renovação inicia após um ou dois meses do ano seguinte. Isso significa que há uma vacância dos postos de trabalho durante o período de férias escolares.

Compreende-se facilmente a relação de dependência gerada por um procedimento que afeta todas as famílias cujos rendimentos geralmente são baixos e provenientes das aposentadorias dos avós, de bolsas dos programas governamentais (em particular a bolsa família) e, entre as mais favorecidas, do salário de um de seus membros.

### **2.3 Um sistema de poder complexo**

O secretário de educação reconheceu que a resolução desse problema constituía um grande desafio para o prefeito atual, e que este gestor havia se comprometido em enfrentá-lo durante o seu mandato. No entanto, mesmo o prefeito tendo demonstrado total consciência ao ser consultado sobre o assunto durante a pesquisa, para ele não era evidente que a solução poderia ser a realização de concurso público, pois temia que o baixo nível de escolaridade dos potenciais candidatos locais levasse a uma ocupação dos postos por candidatos vindos de fora, e que estes não estariam necessariamente dispostos a investir no trabalho: “você vai abrir uma brecha; as pessoas de fora virão fazer o concurso, mas depois o que vai acontecer? Há um risco e é necessário avaliar a importância desse risco”. O receio do prefeito tem fundamento na medida em que há efetivamente o risco de agravar a situação, pois sob o pretexto de manter um serviço público de qualidade, realizam-se concursos e as pessoas aprovadas não estão motivadas suficientemente para investir em uma mudança de domicílio, numa profissão como a de professor de nível fundamental e médio etc. Ao mesmo tempo, é possível constatar que este fato permite ao sistema político local conservar os principais atributos de seu poder. Dificilmente, nessas condições, seria possível superar tal dilema sem que ocorra um verdadeiro debate público sobre o desafio que representa uma reforma nesse sistema. Esta contradição



demonstra a dificuldade de encontrar uma solução satisfatória para essa situação de dependência, mesmo havendo uma vontade política de mudança. Isso é uma prova da permanência de um sistema de dominação contra o qual é difícil lutar, cujos efeitos serão mantidos enquanto este poder não for questionado.

Esta situação explica, em parte, o dilema em que se encontra tanto o poder público quanto a população local; de um lado, o prefeito demonstra a vontade de mudança, porém, de difícil concretização; e, de outro, as comunidades quilombolas encontram dificuldades em transformar a capacidade de mobilização em defesa de novos direitos, em engajamento político. Neste contexto, por parte do prefeito o não reconhecimento de que as mudanças essenciais para que seu município entre na modernidade dizem respeito tanto à ordem material (a construção de uma praça pública que seria emblemática para a cidade) quanto à ordem cognitiva (o que pensam as comunidades) e à ordem simbólica (o que este espaço representa para a população), interpela a ordem social local, estruturada sob a forma de um sistema de dominação que se mantém há décadas, sem compartilhamento dos serviços ou benefícios com essas populações. No entanto, o prefeito em questão é capaz de descrever a influência que exerce sobre os cidadãos, não somente pelo seu carisma pessoal, mas principalmente pela sua função e, portanto, do poder a ela associado. É dessa forma que ele justifica o movimento de adesão à Igreja Evangélica em decorrência da eleição do seu predecessor – movimento já referido anteriormente. Além disso, ele acredita que o seu vínculo com a Igreja Católica pode levar a uma influência semelhante, em outro sentido. Porém, essa constatação não leva o prefeito a explicar as razões desta influência, senão pelo fato de considerá-la consolidada.

Do lado das comunidades quilombolas, segundo a apreciação de uma das líderes do movimento pelos direitos socioterritoriais em Salvaterra, esta situação contribui para a que não haja, até hoje, “uma consciência do desafio político que é encontrar solução para os problemas”. Esta falta de consciência política se manifesta especialmente na dificuldade de organizar uma frente comum dentro de uma maioria política. Na verdade, os quilombolas conhecem os seus direitos, porém eles têm inúmeras razões para não se envolver em denúncias públicas visando defender os direitos em questão, devido ao clima de tensão em cada uma das famílias quanto ao engajamento político, pela preocupação em não prejudicar o cumprimento das promessas feitas pelos candidatos durante as campanhas eleitorais. Eis a razão pela qual eles têm escolhido privilegiar estratégias individuais em termos políticos, pois estão convencidos de que “as pessoas que se engajam contra o sistema político correm o risco de ficar de fora do sistema” (Entrevista com a líder política).

Tal dificuldade tem origem, em parte, no dispositivo legal proposto pela Constituição para tratar da situação dos quilombolas. Trata-se de um quadro diferente das Reservas Extrativistas, que visa melhorar a situação das populações tradicionais, estimulando-as a se organizar e a se mobilizar coletivamente para satisfazer as exigências do desenvolvimento sustentável em seus territórios, garantindo-lhes um espaço deliberativo e apoios importantes em termos de assessoria técnica e de ferramentas diversas. No caso dos quilombolas, esse dispositivo legal não prevê o reconhecimento dos direitos das comunidades no sentido de garantir-lhes novos suportes e ferramentas específicas para orientar a sua produção e atuação social, em especial, não lhes garante uma instância deliberativa que possa legitimar a sua participação enquanto ator político para apreender, com o poder local, as consequências desse reconhecimento. O incentivo proposto pela Constituição de 1988 às comunidades quilombolas para defender seus novos direitos consiste em satisfazer as exigências constitucionais autodefinindo-se como quilombolas e organizando-se em associações para assim tratar diretamente com os agentes do governo federal. Porém, enquanto cidadãos, os membros dessas comunidades, de algum modo, tem sua liberdade de ação muito limitada em relação a um governo local marcado pela permanência de um sistema de dominação que impõe suas próprias regras. Neste sentido, é adequado apresentar, na sequência, a experiência das Resex.

### **3 DENÚNCIA DO AVIAMENTO: CONTRIBUIÇÃO DAS RESEX À TRANSFORMAÇÃO DO PODER LOCAL**

O exemplo das Resex confirma a importância atribuída à permanência do sistema de dominação herdado do período colonial, à influência por ele exercida no sistema de poder local e à dificuldade em produzir mudanças sustentáveis nos territórios quanto ao exercício do poder local, se tais mudanças não põem em questão esse próprio sistema de dominação.

Segundo Teisserenc (2010), a Resex foi apresentada como um instrumento de política pública – no caso, a política ambiental brasileira –, sublinhando-se a originalidade deste instrumento, visto que foi elaborado e experimentado pelos movimentos sociais e não, como é habitual, pelos *experts* da administração público-administrativa, além do mais, a sua adoção pelo governo brasileiro, após a retomada da democracia, fez-se acompanhar de inúmeras medidas iniciadas, em parte, pelos próprios movimentos sociais, cujas aplicações contribuíram para colocar em xeque o sistema de dominação hegemônico. Antes de demonstrar como a sua aplicação possibilitou criar condições favoráveis para o questionamento

desse sistema de dominação e para o surgimento de novas práticas políticas em nível local, convém lembrar algumas dessas medidas.

No início deste artigo, ao descrever o aviamento como um sistema de dominação remanescente do ciclo da borracha, mostrou-se como o seringueiro, conhecedor de um território no qual exercia suas atividades de coleta, tornou-se, ao mesmo tempo, tributário de uma relação de poder de natureza clientelista em relação a um patrão, o seringalista, e que isso caracterizou fortemente a sua identidade. A imposição desta identidade e a sua permanência para além do ciclo da borracha explicam porque o movimento social no qual se apoiou Chico Mendes e seus companheiros de luta em 1975, em Brasiléia, no estado do Acre, Noroeste do Brasil, sob a ditadura militar, organizou-se com base em uma pauta de reivindicações por garantias de condições adequadas de vida e trabalho na floresta para os seringueiros, explorando os seus recursos enquanto trabalhadores independentes e, desse modo, não subordinados aos patrões. Isso exigiu o reconhecimento de um estatuto de trabalhador independente, e o usufruto de um território no qual pudesse exercer suas capacidades em termos de valorização e gestão da biodiversidade – assim chamada pelos ambientalistas aliados do movimento dos seringueiros. Para este reconhecimento, a criação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) contribuiu significativamente para manter uma estrutura permanente de articulação e de suporte às reivindicações dos seringueiros.

Em um contexto de retomada da democracia no Brasil, enquanto se ampliava a exploração predatória dos recursos naturais na Amazônia, cujo efeito mais visível era o desflorestamento, surgiu a ideia de criar Unidades de Conservação (UC), segundo a qual o modelo da Reserva Indígena, que dava resultados satisfatórios em termos de proteção dos direitos indígenas e conservação dos recursos naturais, poderia ser utilizado como referência de um projeto de desenvolvimento sintonizado com a proteção ambiental. Rapidamente esta ideia ganha adesão, aproveitando, sobretudo, a grande mobilização camponesa que acompanhou o processo de redemocratização do país. Esta mobilização foi o marco histórico que deu origem ao Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) e ao Instituto de Estudos Amazônicos (IEA) durante a realização do primeiro Encontro Nacional dos Seringueiros, em 1985.

Nessa conjuntura muito particular foi consolidado o projeto da Reserva Extrativista destinada a proteger os trabalhadores rurais e suas famílias, identificados também pela Constituição de 1988 como populações tradicionais, aquelas que vivem da exploração dos recursos naturais de seus territórios. Como resultado da mobilização dos camponeses e da aliança desse movimento com

outros segmentos de populações tradicionais, com o objetivo de garantir a esse coletivo a permanência na floresta, graças à implantação de uma reforma agrária que respeitasse o seu modo de vida tradicional<sup>10</sup>, a Reserva Extrativista ganha corpo. Mas é também graças à modernização de seus métodos de trabalho, com o apoio de serviços competentes<sup>11</sup>, que a solução proposta pelos e para os seringueiros afirma a sua legitimidade e se impõe como resultado de sua mobilização.

O assassinato de Chico Mendes, em dezembro de 1988, e o impacto internacional desse evento forçou o governo a tomar medidas no âmbito da estrutura de gestão da política ambiental e, nesse contexto, um ano depois foi criado o Instituto Brasileiro do Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), passando a compor, juntamente com o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e o Ministério do Meio Ambiente, criado no início dos anos de 1980, o conjunto institucional do governo brasileiro voltado para o Meio Ambiente. E será este conjunto – e não outro – que acolherá o projeto de Reserva Extrativista.

Pouco mais de três anos após o assassinato de Chico Mendes, em fevereiro de 1992, para viabilizar a implementação das Reservas Extrativistas, no Ibama foi criado o Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais (CNPT), uma estrutura para promover o diálogo e a cooperação entre as populações tradicionais e o poder público. Para o Estado, o CNPT equivalia ao que o CNS representava para a sociedade civil.

Nesse cenário, o princípio constitucional ambiental propiciou debates que permitiram ao movimento social composto pelos camponeses livres (CNS) e a um grupo de pesquisadores retomarem a experiência implantada por Chico Mendes no Acre, considerada inovadora tanto do ponto de vista ambiental quanto em termos de organização social e de um modo de ocupação do espaço amazônico que colocava em xeque a propriedade da terra e as relações do homem com a natureza, assim como o sistema de dominação política que prevalecia ali até então.

Os reflexos desses debates são, em parte, bem conhecidos: em termos de ocupação da terra, o projeto de Reserva Extrativista preconiza que a terra é de propriedade do Estado brasileiro, que a concede para o usufruto de uma

---

<sup>10</sup> Ver Capobianco (2001), em especial o capítulo “Formas de acesso à terra e a preservação da floresta amazônica: uma análise jurídica da regularização fundiária das terras dos quilombolas e seringueiros” (BENATTI, 2001, p. 292-298).

<sup>11</sup> Foi realizado em Curitiba, em setembro de 1988, o seminário Planejamento e Gestão do Processo de Criação das Reservas Extrativistas na Amazônia, reunindo instituições universitárias, associações indígenas e o CNS. Um dos resultados deste seminário foi a elaboração de uma declaração atribuindo grande importância ao lugar da sociedade civil nos projetos de valorização da Amazônia.

comunidade<sup>12</sup>. Nesta concepção, é reconhecido o direito das populações tradicionais de explorar a biodiversidade de um território de forma sustentável, por meio do extrativismo, a partir de um modelo de gestão compartilhada por essas populações, com o aval das autoridades públicas federais. No que concerne à relação do homem com a natureza, o extrativismo é definido como uma atividade econômica viável, em um sistema econômico e social em que a floresta não é mais considerada como uma plataforma de recursos a ser explorada pelo capital, mas uma fornecedora de bens e de serviços. Como resultado disso, para que as populações obtenham o reconhecimento jurídico do direito à terra e das restrições de uso, os princípios ambientais precisam ser respeitados. Portanto, tal reconhecimento põe em xeque um contrato implícito entre as populações contempladas e o poder público que as apoiam com os meios técnicos, recursos financeiros e ferramentas de assessoria à gestão do território da Reserva – dentre estas, os diagnósticos e os planos de uso e de gestão. É preciso lembrar que o uso dessas ferramentas e a gestão desses meios são de competência de um conselho deliberativo, uma instância com atribuição técnica e política que reúne, de modo paritário e dentro de uma lógica participativa, representantes de comunidades usuárias da Resex e seus principais parceiros.

Concebido desta maneira, o projeto de Reserva Extrativista contribui para a criação de *um retorno de percepção*, na medida em que a sua implementação é acompanhada de *uma requalificação das populações tradicionais* e do reconhecimento de seu território. Este último se apresenta como um espaço reivindicado pelas comunidades que ali vivem e que oferece um quadro no qual podem se desenvolver, segundo Deborah de Magalhães Lima, “experiências muito inovadoras que permitem pensar novos modelos para uma sociedade futura e a emergência de uma racionalidade ambiental que interroga a racionalidade capitalista” (MAGALHÃES LIMA, 2002, p. 17).

Mesmo que de todos os pontos desta interpretação não se compartilhe algo muito teórico e idealista dos desafios enfrentados pela criação das Resex<sup>13</sup>, a ideia de que a Reserva oferece um estatuto às populações tradicionais e lhes reconhece o direito de uso de um território no qual elas desenvolvam não somente um modo de produção original capaz de satisfazer as exigências ambientais, assim como uma forma de ocupação capaz de responder às suas próprias expectativas, e

<sup>12</sup> Criadas por decreto presidencial, as Reservas Extrativistas são definidas como espaços territoriais pertencentes à União, destinadas à utilização sustentável e à conservação dos recursos naturais renováveis pela população que trabalha tradicionalmente com os produtos da floresta. Elas são objeto de uma concessão de direito de uso à população extrativista, de acordo com um plano de utilização aprovado pelo Ibama.

<sup>13</sup> Para a autora, o desafio da criação da Resex está na emergência de uma “democracia ambiental” capaz de se impor no nível territorial enquanto modelo de democracia local.

que, de certo modo, cria condições favoráveis ao questionamento das relações de dependência resultantes do sistema tradicional, em prol das relações contratuais entre as comunidades e os representantes do poder federal, e também entre essas mesmas comunidades e o poder local.

Nas pesquisas conduzidas em três Resex na Amazônia nos últimos anos, foi confirmada a nossa interpretação. Os resultados mostraram como a criação dessas áreas protegidas promoveu transformações na situação econômica e social das populações tradicionais organizadas em comunidades (TEISSERENC, 2014), mas igualmente trouxe mudanças na postura política dessas populações, interpelando assim o sistema de poder local. As Resex em questão são: Mãe Grande de Curuçá e São João da Ponta, situadas, respectivamente, nos municípios de Curuçá e de São João da Ponta, no nordeste do Pará; e Verde para Sempre situada no município de Porto de Moz, no oeste do estado. Curuçá e São João da Ponta são reservas marinhas, ambas criadas em 2002; e a Verde para Sempre é uma reserva de terra firme, criada em 2004.

Nos três municípios abraçados pela criação dessas respectivas Resex foi constatado, às vésperas das eleições de 2008, que havia divisões territoriais, ficando, de um lado, o movimento social e o Conselho Deliberativo da Resex e, de outro, o sistema de poder local e suas instituições – Prefeitura e Câmara de Vereadores. Durante o mandato precedente não houve nesses territórios nenhuma iniciativa comum empreendida pelas instituições públicas. O poder local contentava-se em assegurar um trabalho administrativo no âmbito do município, segundo a sua própria lógica – a da representação – desenvolvendo práticas clientelistas e utilizando, a propósito, as instituições e os recursos públicos, sem levar em conta a existência de uma nova entidade representativa no âmbito local, após a criação da Resex – o Conselho Deliberativo – cujo funcionamento tira proveito dos recursos e da legitimidade conferida pelo poder central. Os dois organismos institucionais, a Prefeitura e a Câmara de Vereadores de um lado, e o Conselho Deliberativo de outro, conseguiram coexistir, mas sem encontrar meios para qualquer colaboração. A presença de ambas as instâncias em um mesmo território teve como principal consequência dar maior visibilidade a um conflito latente vivenciado no município ao longo do tempo, uma tensão social que resulta e é mantida pelo sistema de dominação desde o período colonial.

Nos três municípios, as eleições de 2008 constituíram um divisor de águas de suas histórias políticas, em razão das mudanças de alianças entre os atores locais, o que permitiu ao movimento social tornar-se agente do poder local. Entre os três municípios, o de situação mais estável é São João da Ponta, criado em 1995, ao se emancipar do município de São Caetano de Odivelas. Em São João da

Ponta, a maioria dos eleitores é usuária da Reserva, e isso contribuiu para que o presidente da associação dos usuários se tornasse prefeito nas eleições de 2008<sup>14</sup>. Nos outros dois casos, a nova equipe foi constituída a partir de um jogo de alianças entre um representante de uma das famílias tradicionalmente detentoras do poder local e uma parte do movimento social<sup>15</sup>. Esse acordo eleitoral teria se baseado no compartilhamento de responsabilidades entre o prefeito e o vice-prefeito, além da repartição dos cargos das secretarias entre os aliados.

De fato, o balanço provisório possível da situação de cada um dos municípios mostra que, à exceção de São João da Ponta, onde o prefeito atual conta com o apoio da maioria da população, na medida em que 60% do eleitorado faz parte da Resex, e onde a gestão local vem testemunhando sua fidelidade às orientações e valores desse instrumento. Nos outros dois municípios, o compromisso que deu origem à aliança sobre a qual se constituiu o novo poder local mostrou-se frágil<sup>16</sup>; uma fragilidade que tanto em Curuçá, como em Porto de Moz, o que foi confirmado nas eleições de 2012, pela não recondução das duas equipes ao poder.

Longe de descartar a nossa hipótese, esta não recondução pode ser interpretada como o sinal do funcionamento mais democrático das instituições

---

<sup>14</sup> O primeiro prefeito de São João da Ponta governou o município por dois mandatos consecutivos – de 1997 a 2000, e de 2001 a 2008. Em 2008, o presidente da associação de usuários da Resex é foi eleito prefeito, e atualmente encontra-se no último ano de seu segundo mandato.

<sup>15</sup> Em Porto de Moz, o prefeito eleito é sempre o representante de uma das famílias detentoras do poder local desde a criação do município, no final do século XIX (MOREIRA, 2007), que conseguiu fazer uma aliança com líderes do movimento social para ganhar as eleições, contra o representante de outra família tradicional. Em Curuçá, o prefeito é o herdeiro de uma família importante da região, industrial dinâmico e ambicioso, preocupado em promover uma gestão local moderna, que fez aliança com um técnico da Emater, que era militante formado nas pastorais da Igreja católica, com participação ativa na criação da Resex. Considerado como um dos representantes do movimento social e da ala progressista da Igreja Católica, cujo papel foi decisivo nesse processo, este técnico aceitou a proposta de aliança atendendo às expectativas do movimento.

<sup>16</sup> Em Porto de Moz, esta fragilidade manifestou-se em importantes fraturas no âmbito do movimento social, no qual muitos membros não aceitaram alianças consideradas ideologicamente incompatíveis. Em Curuçá, ela se manifestou por dissensões entre o prefeito e o vice-prefeito, a tal ponto que este último se viu obrigado a deixar o seu local de trabalho na prefeitura e instalar o seu gabinete na própria residência. Esta fragilidade se manifestou igualmente pelo fato de que durante os dois primeiros anos do mandato o prefeito jamais teria se preocupado ou se ocupado da Reserva, delegando ao seu vice a total responsabilidade pelos assuntos da Resex. Esta situação perdurou até o fim do terceiro ano de mandato, quando o prefeito passou a se preocupar com a reeleição, para evitar uma ruptura de aliança e o risco de uma possível candidatura do seu vice, demonstrou o interesse pela gestão da Reserva, participando regularmente das reuniões do Conselho. A esse concurso de circunstâncias acrescentou-se a possibilidade iminente da realização do projeto de um grande porto marítimo na área da Reserva, capaz, segundo os especialistas, de provocar uma catástrofe ecológica no conjunto de ecossistema regional de manguezal. Trata-se de um projeto ao qual o prefeito posicionava-se contra a sua implantação, por isso, mais próximo dos objetivos do movimento social.



locais. Durante os quatro anos de governo local com um novo sistema de poder, assistiram-se a uma renovação importante das práticas democráticas, graças a um investimento significativo de uma parte dos parceiros locais no Conselho Deliberativo. Foi assim que, a exemplo do seu colega de São João da Ponta, o prefeito de Curuçá decidiu que ele próprio seria o representante da prefeitura neste espaço, e não o secretário do meio ambiente, como é habitual. Essa decisão foi tomada para que o prefeito participasse diretamente das deliberações. Incontestavelmente, esta forma de atuação reforçou a legitimidade do Conselho e, mais ainda, do trabalho que realiza com o aval da entidade. Este trabalho configura-se como o resultado de uma experiência baseada nas práticas participativas iniciadas no âmbito da Reserva, e que acabou por interferir no sistema de poder local.

Segundo as considerações de Teisserenc (2014) sobre a experiência do Conselho Deliberativo de Curuçá, este espaço se impôs como uma arena de debates públicos, que concerne ao conjunto das populações e ao conjunto do território, mesmo quando as pessoas ignoram o que seja uma Reserva e seus interesses, como observado por Aloma de Vasconcelos (2010). Os debates que ocorrem no Conselho são oportunidades de fortalecer as experiências democráticas que abrangem todos os segmentos do território e levam em conta os interesses das comunidades representadas, tanto que os membros do Conselho tendem a se impor como “novos atores políticos” capazes de negociar compromissos.

A busca de tais compromissos deixa entender que o Conselho se apresenta como o lugar onde tournou-se possível apreender os conflitos que marcaram a história de cada um desses municípios desde sua criação e que o funcionamento desse espaço oportuniza a busca de conciliação, a superação de antagonismos, em nome de um bem comum ambiental e social no âmbito da Reserva (VASCONCELOS, 2010, p. 211).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Observar a experiência das Reservas Extrativistas leva à compreensão das formas como o sistema de dominação tradicional permanece atuando até hoje. Ao buscar demonstrar as condições para o êxito desse instrumento de política pública, a sua capacidade de influenciar na organização do poder local emerge como um aspecto relevante. Ao colocar em xeque o sistema de dominação que prevalece até os dias atuais, a implementação da Reserva Extrativista favorece as mudanças na organização do poder local.

Voltando agora à situação das comunidades quilombolas de Salvaterra que sofrem as influências desse poder local, e até hoje não conseguiram modificar a sua natureza, elas se inscrevem, à sua maneira, em uma trajetória similar a das populações tradicionais das Reservas Extrativistas, demonstrando capacidade de mobilização coletiva em defesa de seus direitos.

Entretanto, esta capacidade de mobilização limita-se à defesa de seus direitos, sem que isso represente uma “tentativa de autonomia institucionalizada”. Por exemplo, o tratamento dado a uma quilombola pelo prefeito anterior sem ter provocado uma reação coletiva de sua comunidade e do movimento quilombola testemunha a dificuldade de enfrentar e superar a situação de dominação. No caso, tratava-se de uma mulher, membro de uma das comunidades, que lutava pelo reconhecimento do caráter sagrado da natureza como elemento justificador da reivindicação do direito à terra. A mulher em questão perdeu o apoio de sua comunidade a partir do momento em que o prefeito, percebendo os riscos de tal engajamento, empregou todos os estratagemas à sua disposição para pressionar a comunidade – em particular o seu vínculo com a Igreja Evangélica. A eficácia da intervenção foi uma prova significativa do poder e da influência exercida pelo prefeito, sem que fosse necessária uma atuação mais efetiva do governo municipal nem dos serviços públicos em prol das comunidades. As ações foram praticamente inexistentes, pois a política de desenvolvimento do território e de gestão de pessoal do município conduzidas por ele jamais favoreceram as comunidades quilombolas e seus membros. Logicamente, tais práticas discricionárias encorajaram uma mobilização política das comunidades na campanha para as eleições municipais de 2012, com o objetivo de pressionar o poder local e de se constituir em força política. Mas tal conquista não se consolidou, testemunhando assim que, diferente do demonstrado nas experiências das Resex, a mobilização das comunidades quilombolas pela defesa de seus direitos não conseguiu se transformar em uma mobilização política, visto que o aparato jurídico instituído pela Constituição de 1988 para resolver esta situação problemática não cria as condições necessárias para recolocar em xeque o sistema de dominação que as oprime, da mesma forma que afeta a maioria da população local<sup>17</sup>, enquanto o poder local exerce uma grande influência na situação dessas comunidades. Nesse contexto, o engajamento político dos membros das comunidades tem origem em um trabalho clássico de politização dos indivíduos e dos grupos sociais, com base na sua condição e em função da sua capacidade de organização coletiva. A análise desse tipo de engajamento justifica a elaboração de outros artigos, dando continuidade à reflexão desenvolvida neste trabalho.

---

<sup>17</sup> Em um próximo artigo será tratado o engajamento político das comunidades quilombolas de Salvaterra.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, T. et al. La personalidad autoritaria (Prefacio, Introducción y Conclusiones). **Empiria – Revista de Metodología de Ciencias Sociales**, n. 12, p.155-200, jul.-dic. 2006.
- AUBERTIN, C. Les Réserves extractivistes: un nouveau modèle pour l'Amazonie? In: ALBALADEJO, Christophe; TULET, Jean-Christian (Dir.). **Fronts pionniers de l'Amazonie brésilienne**. Paris: l'Harmattan, 1996. p. 102-115.
- BENATTI, J. H. Formas de acesso à terra e a preservação da floresta amazônica: uma análise jurídica da regularização fundiária das terras dos quilombolas e seringueiros. In: CAPOBIANCO, J. P. (Org.). **Biodiversidade na Amazônia brasileira: avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios** São Paulo: Estação Liberdade, Instituto Socioambiental, 2001. p. 292-298.
- BOURDIEU, P. **Questions de Sociologie**. Paris: Minuit, 1984.
- BROGGIO, C.; DROULERS, M. Démocratisation et territoire au Brésil. **Revue Geocarrefour**, v. 81, n. 3, p. 223-233, 2006.
- CAPOBIANCO, J. P. (Org.). **Biodiversidade na Amazônia Brasileira**. São Paulo: Estação Liberdade; Instituto Socioambiental, 2001. 544p
- CROZIER, M. **Le phénomène bureaucratique**. Paris: Ed. du Seuil, 1964.
- FAURE, A. La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique. [s.l.]: HDR, IEP de Grenoble, 2002.
- GOMES, F. dos S. **A hidra e os pântanos**. Mocambos, quilombos e comunidades de fugitivos no Brasil (Séculos XVII-XIX). São Paulo: Ed. Unesp; Polis, 2005.
- GREMION, P. **Le pouvoir périphérique**. Bureaucrates et notables dans le système politique français. Paris: Seuil, 1976.
- LEFF, E. **Racionalidade Ambiental – a reapropriação social da natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- MABILEAU, A. **Le système local en France**. Paris: Editions Montchrestien, 1995.
- MAGALHÃES LIMA, D. de. Éthique et politique environnementale en Amazonie contemporaine. **Lusotopie**, v. 1, p. 13-23, 2002.

MOREIRA, E. S. S. (2007), **Movimento social Amazônico em defesa de Territórios e de modos de vida rurais**: estudo sociológico no Baixo Xingu. Tese de doutorado. Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Pará, co-tutela com Universidade Paris 13. Sob a direção de Jean HÉBETTE et de Pierre TEISSERENC 290 p

O'DWYER, E. C. Remanescentes de quilombolas na fronteira amazônica: a etnicidade como instrumento da luta pela terra. **Boletim Rede Amazônia**, ano 1, n.1, p. 77-88, 2002.

QUEIROZ, M. I. P. **Mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos** - proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

TEISSERENC, P. Reconhecimento de saberes locais em contexto de ambientalização. Belém, UFPA/NAEA, **Novos Cadernos NAEA**, v. 13. n. 2, jan-jun, 2010, p. 5-25.

TEISSERENC, P. A governança territorial em Reservas Extrativistas. **Revista Pós-Ciências Sociais**, v. 11, n. 22, p. 19-41, jul.-dez. 2014.

TEISSERENC, P. Les Resex, un instrument au service des politiques de développement durable en Amazonie brésilienne. **Revista Pós-Ciências Sociais**, v. 6, n. 12, p. 41-68, 2010.

VASCONCELOS, A. T. **Gestão pública e participação**: uma análise do Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Mãe Grande de Curuçá. 2010. 176f. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

Texto submetido à Revista em 15.10.2015  
Aceito para publicação em 07.02.2016



## O crédito fundiário e a linha Nossa Primeira Terra em debate no Brasil

### The land credit and the line our first land in debate in Brazil

*Sérgio Botton Barcellos* – Professor no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Doutor e Mestre em Ciências Sociais do Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro/UFRRJ – CPDA, com intercâmbio na Universidade Autônoma de Barcelona (UAB) – Espanha nos temas de migração e diversidade étnica. E-mail: sergiobbarcellos@hotmail.com

---

#### Resumo

A partir desse trabalho o objetivo é analisar o processo de configuração da política pública de crédito fundiário e o seu recorte para a juventude rural no Brasil. Desse modo, será problematizado como o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) na linha Nossa Primeira Terra (NPT) foi sendo configurado ao longo do seu processo de (re) formulação e debates no governo federal e com as organizações e movimentos sociais em juventude rural. Assim, ao resgatar esse processo e observar os debates sobre a linha NPT do PNCF ao longo do tempo, com maior atenção aos últimos 10 anos, foi possível evidenciar as relações de interdependência entre os atores na formulação dessa política e analisar as questões que influenciam na configuração política dessa linha junto ao Programa.

---

#### Abstract

The aim of this study is to analyze the process of setting public policy in terms of credit and its crop for rural youth in Brazil. Thus, it will be questioned how the National Land Credit Program [Programa Nacional de Crédito Fundiário] (PNCF) in the line Our First Land [Nossa Primeira Terra](NPT) was being set up along its process of (re)formulation and debates in the federal government and the social movements and organizations in rural youth. So to rescue this process and watch the debates on PNCF the NPT line over time, with greater attention to the past 10 years, it became clear the relationship of interdependence between the actors in the formulation of this policy and possible to examine issues that influence political configuration of this line with the program.

---

#### Palavras-chave

Nossa Primeira Terra. Crédito Fundiário. Juventude rural. Políticas públicas. Estado.

---

#### Keywords

Our First Land. Land Credit. Rural youth. Public policy. State.

## INTRODUÇÃO

Segundo Macedo e Castro (2012), nos últimos anos, o debate sobre a necessidade de propor políticas públicas para a juventude ganhou espaço e se intensificou no Brasil. Considera-se que a questão da participação cidadã dos (as) jovens na sociedade em geral ganhou visibilidade e recebeu atenção por parte do Estado a partir dos projetos da UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*), que tinham como proposta realizar ações acerca dos temas Educação, Trabalho, Violência e Cidadania. Nas proposições da Organização das Nações Unidas (ONU) presentes no Programa de Ação Mundial para a Juventude, aprovado no ano 2000, para que esse processo de “autonomização” da juventude se efetivasse, era necessário que este fosse um público-alvo das políticas públicas de Estado. Assim, em meio a esse conjunto de eventos e ações em nível internacional em diversos países, a temática da juventude passou a compor a agenda política de diversos atores sociais e suas pautas no acesso a universidades, instituições religiosas e humanitárias (CASTRO et al., 2009)<sup>1</sup>.

Registra-se que no Brasil a juventude, com uma identidade religiosa e política no espaço rural, começou a se organizar em 1947, com a Juventude Agrária Católica (JAC) e, a partir de 1950, com ações no Sul e Nordeste do país, ampliou-se por todo o Brasil (SILVA, 2006; PJR, 2013). A partir desses acontecimentos, um campointer-institucional e acadêmico de reflexão foi se configurando, no qual os dados sobre a realidade dessa juventude rural, como o êxodo rural, falta de condições de vida, envelhecimento, sair ou ficar no espaço rural passam a ser tratados como uma questão de natureza sociológica (BARCELLOS, 2014).

Em um tempo mais recente, em relação aos grupos sociais que são reconhecidos ou denominam-se como juventude rural, a questão social que geralmente é associada a esses grupos é a ocorrência histórica da sua “migração do meio rural para as cidades”, fato que pode ser considerado como um “destino certo” no Brasil. Entretanto, na contramão dessa tendência, diversos estudos acadêmicos e a própria organização social dos grupos que se identificam como juventude rural passaram a ganhar visibilidade. Neste sentido, tornou-se evidente que a questão de “ficar” ou “sair” do meio rural mobiliza múltiplas questões além da migração para o meio urbano, processo social que passou a ser analisado a partir de diferentes interpretações (CASTRO, 2005).

---

<sup>1</sup> No Brasil, alguns estudos acadêmicos consideram que ações governamentais em nível federal focadas na juventude iniciaram a partir de 1997 (RUA, 1998). Contudo, não foi desconsiderado que desde o século XIX pessoas em faixa etária consideradas jovens foram alvo de ações do Estado no Brasil.

Nas últimas duas décadas, de acordo com Barcellos (2014) os formuladores<sup>2</sup> de políticas públicas para o meio rural brasileiro têm manifestado uma preocupação mais evidente com a diversidade de atores presentes neste universo. Neste sentido, foram formuladas políticas específicas para agricultores familiares, populações quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas etc., além de programas específicos de gênero e para o segmento de jovens. Em meio a essa conjuntura, no âmbito do governo federal – juntamente com os segmentos da sociedade civil que participam dos espaços promovidos pelo governo –, ocorreu a criação de diversos espaços de discussão e formulação de ações políticas direcionadas para a juventude rural, como o Comitê Permanente de Juventude Rural (CPJR)<sup>3</sup> do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)<sup>4</sup> e o Grupo de Trabalho em Juventude Rural<sup>5</sup> da SNJ. A escolha, ao longo do processo de pesquisa, por esses espaços, justifica-se por serem considerados espaços institucionais e políticos de destaque no debate sobre a juventude rural, tanto na opinião dos representantes políticos de governo, como das representações das organizações e movimentos sociais ao opinar sobre os espaços de governo, por agregarem e mobilizarem diversas organizações e movimentos sociais para debaterem esse tema em âmbito nacional.

Nesse contexto, cabe considerar que a percepção que associa a categoria “jovem” ao problema e transformação social também é recorrente em programas governamentais ou de ONGs e outros atores (como a igreja católica) que têm o “jovem” como objeto central. Além disso, jovem, juventude, jovem rural são categorias aglutinadoras de atuação política: jovens do MST, juventudes partidárias, Pastoral da Juventude, Pastoral da Juventude Rural, Grupo de Jovens de igrejas evangélicas, Juventude do Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais. Ou seja, a crescente presença das organizações de juventude vem conquistando espaço seja na sociedade civil e nos espaços políticos de participação social e formulação de políticas públicas para a juventude (CASTRO, 2005).

<sup>2</sup> O termo formuladores seria relativo ao conjunto de agentes sociais que atuam no âmbito do governo em suas diferentes esferas, nos espaços de discussão, formulação e decisão política acerca das políticas públicas e junto aos Conselhos com a participação da sociedade civil.

<sup>3</sup> O encaminhamento tomado pelo CONDRAF foi de criar um espaço permanente de reflexão e elaboração sobre políticas públicas para a juventude rural. Neste sentido foi criado o Comitê Permanente de Promoção de Políticas para a Juventude Rural, através da Resolução 79, de 19 de maio de 2011 (CONDRAF, 2011).

<sup>4</sup> Órgão Colegiado integrante da estrutura do MDA, constituindo-se como um espaço de articulação entre diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil. Mais informações acessar: <http://sistemas.mda.gov.br/condraf/arquivos/1372414655.pdf>.

<sup>5</sup> No segundo semestre de 2011, a SNJ constituiu um Grupo de Trabalho de Políticas Públicas para a Juventude Rural com a participação de ministérios, de representantes da sociedade civil, tanto os mais estruturados quanto aqueles em processo de articulação nacional, como as juventudes quilombola e assalariada rural (SNJ, 2012).



As organizações e movimentos sociais que debatem o tema da juventude rural e integram o CONDRAF são: Coordenação Nacional de Quilombos (CONAQ), a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), o Instituto Aliança (IA), a Escola de Formação Quilombo dos Palmares – INSTITUTO EQUIP; a REDECEFFAs; o SERTA, e a União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES). Também participam desses espaços, como convidados ou no papel de assessores técnico-acadêmicos, pesquisadores de Universidades e ONGs. A Via Campesina também, por meio do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento das Mulheres Camponesas (MMC) e da Pastoral da Juventude Rural (PJR), passou ao longo do tempo a dialogar com o governo para negociação de suas pautas políticas e atualmente participa desses espaços (BARCELLOS, 2014).

O PNCF-NPT é uma das políticas públicas destinadas para a juventude rural, desde o ano de 2003, e pode ser considerada em um tempo histórico recente, relativo às demais políticas agrícolas, por trazer à tona em forma de política pública e nos espaços de debate institucional do governo federal os temas da juventude e geração. Como parte integrante desse cenário político, a questão da juventude rural é considerada recentemente um tema de importância no desenho das políticas sociais, devido à difusão do paradigma do jovem como sujeito de direitos dentro do governo.

Assim, a construção desse problema de pesquisa ocorreu de forma a investigar a configuração da linha Nossa Primeira Terra do PNCF e a inserção dessa agenda política no Estado, o que implicou em focar na situação social dos (as) jovens que estão situados no meio rural e estão se organizando por diversos meios e têm representação em espaços de governo para discutir e formular essa política. Sob essa perspectiva, a questão central que coloco para esse trabalho é: como ocorreu o processo de configuração política do PNCF - NPT no âmbito do governo federal?

A partir dessa abordagem, procurei lançar mão do conceito de interdependência como arcabouço teórico da discussão da constituição dessa política pública, a partir de Norbert Elias. Esse aporte pode auxiliar na elaboração dessa problematização por apontar uma perspectiva em que é possível visualizar como os atores constroem relações de interdependência, que dão origem a configurações de diversos tipos, como por exemplo, nas relações no Estado e com as organizações e movimentos sociais (ELIAS, 1994, 2005).

A elaboração de uma política pública é um processo que está em constante formulação e se forma pelo exercício do poder, ou seja, é essencialmente constituído por relações de negociação e conflito no transcorrer da sua formulação e implementação em um determinado contexto. Dessa forma, para auxiliar nessa análise, também considero que o fluxo político pensado por Kingdon (1995, 2006) pode trazer ideias que auxiliam a refletir, não na forma de um esquema ou modelo, e adensar a discussão de interdependência dos atores em sociedade a partir de Elias.

O recorte temporal dessa pesquisa tende a considerar, mais especificamente, a formulação dessa política desde os anos 2000, período no qual o Estado no Brasil tacitamente iniciou a inserção e um debate com caráter específico do tema juventude na agenda política das políticas públicas, até o ano de 2015. Entretanto, será descrito e problematizado o conjunto de aspectos históricos e nuances político-conjunturais que constituem e se articulam nesse processo.

Essa opção teórico-metodológica baseia-se em uma abordagem qualitativa. Com o embasamento metodológico em inter-relação ao recorte do objeto de pesquisa, foi acionada a coleta dos dados no sentido de enfocar, junto às opções teóricas e à pesquisa bibliográfica, os atores no processo de constituição dessa linha do Programa no âmbito do governo federal. Por meio das técnicas adotadas, que foram intercruzadas para a realização da coleta e da análise dos dados, busquei captar em entrevistas<sup>6</sup> as diferentes percepções, opiniões, visões e expectativas dos atores em relação à linha NPT do PNCF.

Na primeira parte desse trabalho o exercício de análise será voltado a trazer o conjunto de aspectos históricos e dados do PNCF e da linha NPT, e nisso compreender como ocorreu o processo de configuração da linha do NPT e problematizar aspectos em relação ao seu escopo normativo e operacional em conjunto com os demais aspectos que tangem o Programa de modo geral. Em sua segunda parte, a problematização se encaminhará para a compreensão de algumas questões específicas e o fluxo político dessa política e a questão da juventude rural em seu processo, bem como a observação das articulações e atividades dos representantes políticos no processo de reformulação do PNCF na linha NPT nos últimos anos.

---

<sup>6</sup> Na pesquisa toda foram realizadas 22 entrevistas semiestruturadas. Para a realização das entrevistas foi levado em consideração os seguintes aspectos: acessibilidade; coletar informações de forma diversificada/variada e entrevistar atores que participaram de diferentes espaços institucionais no governo federal. Procurei tomar o devido cuidado de cobrir a multiplicidade de opiniões e histórias para não acabar caindo em uma possível seleção de atores que tomam decisões para a realização das entrevistas durante o campo de pesquisa. Todos (as) os (as) entrevistados (as) nesse trabalho foram identificados (as) por meio de siglas ou a pedido dos (as) mesmos (as) foram denominados (as) como “não identificados” no intuito de preservar sua identidade.

## 1 O PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO E A LINHA NOSSA PRIMEIRA TERRA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Na década de 1990 foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), mais especificamente em 1994, depois de muita pressão dos movimentos sociais rurais, tendo como marco representativo o I Grito da Terra Brasil. Mas apesar de toda a propaganda governamental na época, este programa foi limitado, atingindo um número considerado insignificante de agricultores (BIANCHINI, 2000). Nesse mesmo ano o processo de formulação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi iniciado no ano de 1994, a partir de um estudo do INCRA em conjunto com a FAO, o qual resultou no projeto de Cooperação Técnica, mais tarde intitulado em uma publicação como “Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto”, objetivando uma nova estratégia de desenvolvimento para o Brasil. Este estudo auxiliou na criação de tipificações denominando o que é agricultura patronal e familiar e especificando o que seria a Agricultura Familiar.

Alguns anos depois, em 1999, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) em seu segundo mandato lançou o programa “Novo Mundo Rural”, constituído por um conjunto de medidas e políticas públicas agrícolas e agrárias. Esse programa buscava dar respostas para a conjuntura política de intensas mobilizações e reivindicações dos movimentos sociais e sindicatos rurais da época<sup>7</sup>.

Conforme Ramos Filho (2009), no Brasil as políticas de terras do Banco Mundial (BM) foram introduzidas inicialmente no estado do Ceará, durante o primeiro mandato do governador Tasso Jereissati, em 1987. Nesta primeira experiência, foi criado o Projeto de Combate à Pobreza Rural. Em nível federal o governo FHC ficou pressionado pelo elevado número de ocupações de terras e a repercussão internacional dos massacres de Corumbiara e Eldorado dos Carajás. Em agosto de 1997, quando ainda se encontrava em operação o PSJ, foi criado o Projeto-Piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza, mais conhecido como Cédula da Terra (PCT). De acordo com Sauer (2010), dentre os programas de reforma agrária financiados pelo Banco Mundial, a experiência brasileira foi a mais abrangente em nível internacional, tanto em número de famílias financiadas como em volume de recursos gastos.

---

<sup>7</sup> Conforme Resende e Mendonça (2005), o Projeto Novo Mundo Rural financiado pelo Banco Mundial foi centrado em três questões: o assentamento de famílias como uma política social compensatória; a “estadualização” das ações dos projetos de assentamento, repassando responsabilidades inerentes à União para estados e municípios; a substituição do instrumento constitucional de desapropriação pela propaganda do “mercado de terras”.

Além do crédito para a produção agropecuária, o governo nesse período passou a disponibilizar crédito para a compra e acesso à terra a agricultores familiares. Naquele cenário de mudanças institucionais no Estado e de rearranjo da economia capitalista mundial, durante o Governo FHC, como alude o Banco Mundial (2003), foram implementadas reformas em outras áreas, que não as sociais “incluindo a abolição de monopólios estatais, a privatização de empresas estatais, a reestruturação e privatização de bancos estatais e a reforma agrária”. Uma das demonstrações dessa forma de operacionalizar políticas públicas sob os preceitos dos ajustes estruturais da economia no Brasil foi justamente no setor agrário, com a operacionalização de programas de compra de terras.

A Lei Complementar nº 93, de 04 de fevereiro de 1998, dispõe que, por intermédio de mecanismos de crédito fundiário, essa política pública tem o objetivo de ampliar a redistribuição de terras, consolidar regimes de propriedade e uso em bases familiares, objetivando a sua justa distribuição, de modo a contribuir para a redução da pobreza rural e a melhoria da qualidade de vida. O acesso a terra por este Programa está previsto pelo financiamento da aquisição de terras e dos investimentos necessários à estruturação das unidades produtivas constituídas pelas comunidades e famílias beneficiárias. Este financiamento é reembolsável pelos (as) beneficiários (as).

Ao mesmo tempo, várias ações políticas que eram atribuídas ao governo federal (demarcação de lotes, estradas, habitação) tornaram-se terceirizadas. Outra medida importante foi a introdução de mecanismos de mercado para obtenção de terras, fator que conflitou com as crescentes ocupações de terras no período, que passou a ser um impasse para os movimentos sociais com pauta na luta pela terra. Diante desse processo, o Estado ocupa a posição de ativador do mercado de terras no Brasil (MEDEIROS, 2002).

Ainda, em novembro de 2003, o governo, conforme Ramos Filho (2009), divulgou o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), estabelecendo metas a serem alcançadas no primeiro mandato de Lula, como o assentamento de 400 mil novas famílias em projetos de reforma agrária, a regularização fundiária para 500 mil famílias, a promoção do acesso à terra pelo Crédito Fundiário de 130 mil famílias. Diante disso, em 2003 foi criado pelo governo federal o PNCF, tendo em vista atender a uma reivindicação histórica do Movimento Sindical dos Trabalhadores e das Trabalhadoras Rurais (MSTTR), que foi divulgada como uma política pública que tinha o objetivo de reduzir a pobreza rural no país e a consolidar a agricultura familiar.

Destaca-se que o Programa foi formulado abrangendo todas as modalidades de linhas de financiamento elaboradas no Banco da Terra, embora cada uma

delas tenha passado por um aprimoramento operacional e por mudanças de nomenclatura. Por exemplo, no lugar do PCT e do CFCPR foi criada a linha de Combate à Pobreza Rural (CPR)<sup>8</sup>, na qual o ingresso dos mutuários se dá mediante a formação de associações e apresenta como principal locus de implementação os estados da região Nordeste (PEREIRA, 2006). No lugar do Banco da Terra, foi criada a linha Consolidação da Agricultura Familiar (CAF), cujos acessos ocorrem de forma individual e passaram a abranger, além dos estados da região Sul e Sudeste, também os das regiões Nordeste e Centro-Oeste do Brasil. Segundo Sauer (2010), essa reestruturação fortaleceu o Fundo de Terras não só como a fonte orçamentária de contrapartida aos recursos do Banco Mundial, mas especialmente como uma política de Estado para o financiamento de compra de terras.

Cabe destacar também a criação, no escopo do PNCF em 2003, do Selo Nossa Primeira Terra, que será um dos objetos centrais dessa análise. Essa é uma linha direcionada para jovens sem-terra, agricultores e filhos de agricultores, e/ou egressos das escolas agrotécnicas, escolas rurais dentre outros jovens, que se encontravam na época na faixa etária de 18 a 24 anos, dentre outros critérios. Também foram criadas outras ações dentro do PNCF: o PNCF - Mulher, o Terra Negra Brasil (TNB) e o Terra para Liberdade (TL)<sup>9</sup>.

Como alude Ramos Filho (2009), dentre os anos de 2003 a 2006, foi verificado o compromisso de ampliar quantitativamente a abrangência do PNCF. Embora não tenha alcançado as metas previstas no II PNRA, esse governo ampliou o Programa tanto no aspecto quantitativo (número de acessos), como na escala de abrangência e diversificação das linhas de financiamento de terras com o objetivo de ampliar o seu público alvo. Desse modo, o PNCF foi viabilizado mediante novos empréstimos concedidos pelo Banco Mundial e pela operação do Fundo de Terras, agora incorporado à política fundiária do Estado brasileiro e funcionando como um instrumento de longo prazo (RAMOS FILHO, 2010).

Em meio a esse processo de desenvolvimento rural, ocorreu a mobilização de diversos grupos sociais e políticos e um desses foi das organizações e movimentos sociais em juventude rural, que reivindicaram e atuaram junto ao Estado nos espaços de formulação das políticas públicas. Dessa forma, ao longo desse processo social no âmbito do governo federal foram elaboradas as ações,

<sup>8</sup> Pereira (2006) descreveu que o Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural (CFCP, ou *Land-Based Poverty Alleviation Project I*) foi criado em 2001 e em vigência, foi incorporado ao PNCF ao final de 2003 no atual governo.

<sup>9</sup> O TL integrou as ações do Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo do MDA/INCRA e está articulado prioritariamente com a linha de crédito CPR.

políticas e programas direcionados para a juventude rural, como o antes selo que atualmente é a linha NPT do PNCF. Foi observado, nesse período histórico em que ocorreu a inserção da pauta da juventude no PNCF, que essa foi de certa maneira motivada, de acordo com Kingdon (1995) e Capella (2007), pelo surgimento de um novo governo, um dos fatores que se configura como mais propício para as mudanças na agenda de Estado. Contudo, apesar da discussão e reivindicação das políticas públicas para a juventude rural terem ocorrido em diferentes espaços institucionais e na sociedade, e pela diversidade da juventude rural com vínculo político com a agricultura familiar ou camponesa, mesmo assim essas políticas públicas e seus debates ficaram muito centrados ao MDA nesse momento histórico, ou seja, entre 2003 e 2010.

A linha NPT, que até 2012 era um selo vinculado à linha CAF, estava disponível para jovens de 18 a 28 anos e buscava reduzir o êxodo rural. Podiam ser atendidos jovens sem terra, filhos e filhas de agricultores e agricultoras familiares, ou estudantes de Centros Familiares de Formação por Alternância. Atualmente, a Linha NPT é destinada aos jovens rurais, filhos (as) de agricultores (as), estudantes de escolas agrotécnicas e CEFFAs, com idade entre 18 e 29 anos<sup>10</sup>. Para o enquadramento, a família do (a) jovem deve ter renda anual de até R\$ 15 mil e patrimônio anual inferior a R\$ 30 mil<sup>11</sup>.

O número de acessos a essa linha, até 2012, contabilizado enquanto era selo ainda, pôde ser visualizado de duas maneiras: em espaços mais restritos de negociação os dados eram apresentados pelo MDA pelo número de acesso ao selo/linha NPT desde 2003 até 2010. Em espaços com maior número de pessoas, os dados relativos ao Programa em relação ao acesso de jovens era feito pelo número total de acessos por faixa etária ao programa. O selo NPT (NPT/CPR e NPT/CAF), teve cerca de 2,6 mil contratos, sob os quais cerca de 3,5 mil famílias obtiveram financiamentos que somam mais de R\$ 100 milhões.

<sup>10</sup> Ao longo dos anos a linha NPT, que antes era um selo dentro da CAF, teve vários limites de idade, inicialmente era até 24 anos, após passou a ser até 28 anos e agora como linha vai até os 29 anos.

<sup>11</sup> Conforme MDA (2013), as condições de acesso nessa linha são as seguintes: o crédito pode atender até R\$ 80 mil para a compra do imóvel e investimento em infraestrutura coletiva (SIC); todo o recurso é reembolsável, tanto de SAT (compra da terra) quanto de SIB (infraestrutura básica); recurso de R\$ 7.500 reais para ATER, por cinco anos, com parcelas anuais de R\$ 1.500,00 por beneficiário; o acesso pode ser coletivo, mas o financiamento é individual; até 20 anos para quitar o financiamento, incluindo os 36 anos de carência; taxas de juros de 1,0% ao ano; bônus de até 40% para quem efetuar os pagamentos em dia; e bônus de 10% para terra negociada abaixo do preço de mercado.

## 2 O PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO (PNCF) E A LINHA NOSSA PRIMEIRA TERRA (NPT): ENTRE REIVINDICAÇÕES E DEBATES

A linha NPT, desde que foi pauta do Grito da Terra em 2002 e passou a ser implementado em 2003, consta como item na pauta de algumas organizações sociais, como por exemplo a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), tanto no que tange à ampliação dos recursos disponíveis a linha, desburocratização e aprimoramento de sua operacionalização. Isso pode ser visto, por exemplo, no Documento Propostas de Sistematização para o Eixo Temático Jovem Rural e Ribeirinhos, de um Seminário Nacional de Políticas para a Juventude, em 2006:

3 – [...] Reestruturar os programas complementares à reforma agrária, em especial o programa Nossa Primeira Terra- NPT, através das seguintes ações: retirada do critério de 5 anos de experiência para acessar o NPT. Diminuição dos juros do NPT para 2% ao ano e aumentar o rebate para 50% sobre o valor de compra da terra. Compatibilizar os tetos de refinanciamento dos programas de acesso a terra nas diferentes regiões. Fortalecer e ampliar o NPT para todos os Estados, ampliando a faixa etária dos (as) jovens ao NPT para 32 anos, tendo como referencia a idade utilizada pelo movimento sindical de Trabalhadores Rurais. Estabelecer valores de financiamento diferenciados para a compra da terra, considerando as especificidades regionais e o preço da terra no mercado local, capacitando os jovens beneficiários do NPT. Promover um programa de facilitação na retirada de documentos ao jovem rural, para que ele tenha acesso aos programas de acesso a terra. [...] (CASTRO et al., 2009, p. 202).

Há também, no contexto dessa política, as pressões para renegociar as dívidas adquiridas junto ao PNCF. Mesmo que de forma diferenciada, o endividamento é uma questão que perpassa a história dessa política. De acordo com dados oficiais (MDA, 2008, p. 19), foram celebrados 17.834 contratos pelo Banco da Terra e da Cédula da Terra até 2004. Destes, 5.097 contratos (mais de 28% do total) estavam com as parcelas atrasadas (as famílias estavam inadimplentes com o banco) em julho de 2007. Um documento interno do MDA avaliou esse cenário como “extremamente crítico”, pois “o percentual de inadimplência acumulada, apurada até o mês de dezembro de 2006, correspondia a 66,46% do total previsto para reembolso no período, equivalente a R\$ 95.109.205,69” (MDA, 2007, p. 2).

No ano de 2008, atendendo às reivindicações das organizações e movimentos sociais, a Medida Provisória (MP) n.º 432 permitia a renegociação das dívidas atrasadas. Essa mesma MP, além de estabelecer as regras dessa renegociação, estabeleceu novas taxas de juros para todos os contratos de empréstimos, tanto



do Crédito Fundiário (art. 24), como do Banco da Terra (art. 25), inclusive para operações de financiamento implementadas no âmbito do Acordo de Empréstimo 4147-BR (art. 25, caput)<sup>12</sup>. É importante mencionar que o ônus dessa renegociação, inclusive as diferenças nas taxas de juros, ficou sob os auspícios do Fundo de Terras e da Reforma agrária (art. 24, parágrafo único, e art. 25, § 3º), ou seja, dos recursos públicos alocados no Orçamento Geral da União (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2008). Nessa circunstância, o Programa não teria mais o aporte do Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Durante o processo de pesquisa, observou-se que recentemente ainda era tema de reivindicação e negociação a inadimplência no Programa. Essa questão recentemente foi expressa por meio da Resolução n.º 78 do Conselho Monetário Nacional, que estabeleceu novas regras para renegociação de dívidas do PNCF, do Banco da Terra e da Cédula da Terra em 2013. Esse documento contém as condições para renegociação da dívida junto ao Programa. Com a criação do GT sobre o PNCF no MDA, a questão da inadimplência dos beneficiários (as) também foi pauta nesse espaço. As principais causas apontadas na reunião do GT para a inadimplência seriam as estiagens ou o excesso de chuvas (calamidades climáticas) e orientação produtiva inadequada aos agricultores familiares.

O quadro a seguir mostra de forma resumida como as condições de renegociação foram atendidas por parte do governo a partir das reivindicações das organizações e movimentos sociais no ano de 2013. Ainda, estas são as condições atuais de renegociação das dívidas no PNCF:

Quadro 1 - Comparativo das condições para renegociação de inadimplência no PNCF.

CONDIÇÃO ANTERIOR	CONDIÇÃO NOVA
• Juros de 2% a 5%	• Juros de 2% a.a.
• Limite de 6 parcelas para renegociação	• Permite ampliação de 1 ano para cada parcela vencida e não paga, superior ao prazo de financiamento (20 anos)
• Renegociação limitada ao prazo do financiamento (20 anos)	• Limite de rebate de R\$ 3.000
• Limite de rebate de R\$ 1.300	• Exigência de amortização mínima de 5% da última parcela vencida e não paga
• Exigência de amortização mínima de 20% da última parcela vencida e não paga	

Fonte: MDA (2013).

<sup>12</sup> Na época os (as) beneficiários da política, com a impossibilidade de pagar as prestações, pediram uma renegociação das dívidas, com maiores rebates, taxas de juros menores e prazos mais longos para a amortização do saldo devedor pela possibilidade de não quitar o empréstimo em vinte anos (SAUER, 2010).

Sobre essa questão, é relevante o posicionamento de uma representante do MMTR-NE, entrevistada no I Festival das Juventudes em Fortaleza-CE (2011), que chama a atenção para a viabilidade do Programa diante da configuração fundiária brasileira e para as peculiaridades regionais. Quando questionada sobre o Crédito Fundiário, ela respondeu:

Deixa eu te dizer, essa política não tem cara de coisa boa não. Primeiro que o dinheiro que dá, você não compra terra boa e com isso não paga nem em 10 ou 20 anos esse negócio, ainda mais no semiárido. Tem o Nossa Primeira Terra pros jovens nessa política, mas na verdade devia se chama Nossa Primeira Dívida (M.G., 2011).

No I Seminário Nacional de Políticas Públicas e Juventude Rural no ano de 2012<sup>13</sup>, quando o Programa foi avaliado durante as oficinas temáticas, foram elaboradas as seguintes questões no balanço das políticas existentes para a juventude rural, no caso, o PNCF-NPT. A avaliação apresentou os seguintes limites:

- O programa não gera um processo de distribuição de terra, e não externa a contradição do latifúndio.
- Cria um jovem endividado.
- No seu formato ajuda a desmobilizar a luta pela a luta pela reforma agrária.
- O limite do financiamento é baixo e não deveria ter juros.
- Confirma a terra como mercadoria, criado pelo Banco Mundial tem vícios do sistema financeiro.
- Em algumas regiões, composta por pequenas propriedades contribuiu para as famílias ampliarem a quantidade de terra, por isso é importante sua manutenção (SNJ, 2012, p. 46).

Mesmo diante dessa avaliação, dentre os atores que compõem a rede de apoiadores do Programa e que participavam do Seminário, alguns discordaram ou ponderaram sobre algumas das críticas. Essa questão, durante a elaboração da carta final do evento ficou mais evidente e foi possível observar que as organizações e movimentos sociais tinham posições diferentes sobre como abordar o assunto. Por exemplo, a CONTAG atuava mais no sentido de propor a sua remodelação, bem como suscitar os seus possíveis benefícios, como consta no relato abaixo, de uma de suas representantes:

A CONTAG também vem em um diálogo, vem mobilizando em termos também dessa dimensão do assentamento e o crédito fundiário, a gente

<sup>13</sup> O I Seminário Nacional de Políticas Públicas para Juventude Rural foi promovido pela SNJ em parceria com o MDA. O evento teve a participação de cerca de 50 organizações e movimentos sociais em juventude, pesquisadores e atores governamentais que atuavam na temática.

avalia que é um programa que precisa ser reavaliado, os seus critérios a partir das realidades regionais, enfim, mas que hoje tem permitido muitos jovens a acessarem, então isso, o crédito fundiário demonstra que há um interesse muito grande da juventude permanecer no campo. Então como as políticas de reforma agrária podem se desafiar e tentar incorporar e acolher, de forma diferenciada, no crédito fundiário existe uma linha diferenciada para a juventude, como a política de reforma agrária também podem valorizar esses sujeitos? (E.G., 2012).

A Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF) entre os seus representantes jovens tinham uma posição política ambígua e não unificada em relação ao PNCF. Foi notado que alguns de seus representantes políticos defendiam a remodelagem da política e faziam menção a SRA/MDA como parceira estratégica no Programa, já outros declararam que era necessária outra política de acesso a terra, pois o PNCF já tinha chegado ao seu “teto”, conforme uma declaração a seguir:

O crédito fundiário, do jeito que está já bateu no teto. A Reforma Agrária do jeito em que está, levando 10 anos para assentar uma família, já bateu no teto. Essas políticas precisam ser reconstruídas, mas tem que ser reconstruída em uma outra perspectiva, porque para mim o grande desafio que nós temos, primeiro não é nem um desafio específico da juventude, o primeiro grande desafio é agricultura familiar e camponesa tornarem-se centro do debate para o desenvolvimento do nosso país, porque hoje nós não somos (M.R., 2012).

Percebi que a Pastoral da Juventude Rural (PJR), durante o Seminário, entre os seus militantes tinha uma posição mais assemelhada com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), buscando trazer à tona o debate sobre a Reforma Agrária por desapropriação de terras e argumentando que o PNCF-NPT é uma política considerada ineficiente e que não atende à demanda efetiva pelo acesso a terra da juventude camponesa. Contudo, ao longo do processo de pesquisa, no caso da PJR, passei a observar que há pontos de vista diferentes entre os seus militantes, pois alguns, inclusive, operam e são agentes da política em alguns estados. Isso também pode ser observado nas reivindicações do movimento sobre o Programa e variam com o tempo. Na sua pauta de reivindicações em 2013 a PJR reivindicou o:

“[...] Fortalecimento dos Programas de acesso a terra em especial o Programa Nacional de Crédito Fundiário: aumento do teto para R\$ 150mil por projeto, sendo 0% de juros para o Nossa Primeira Terra; equiparação do rebote do NPT, para todas as regiões, igual ao do Semiárido” (PJR, 2013).

Em relação ao MST e ao Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) no que tange a organização do seu segmento de juventude não foram captadas reivindicações específicas sobre o Crédito Fundiário e a linha Nossa Primeira Terra. Em relação ao PNCF no geral, o MPA atua no Grupo de Trabalho sobre o tema no MDA e o MST historicamente não atua e se opõe a política, pois tem suas pautas mais centradas na questão reforma agrária.

Já os representantes do governo que atuam de forma mais direta na questão das políticas públicas para a juventude rural têm formas distintas de se manifestarem sobre o Programa. Para o MDA, o trato sobre a política em público parecia ser mais afirmativo, no sentido da necessidade de manutenção da política e de sua efetividade, mesmo que necessitando alterações. Isso pode ser visto em uma declaração do Ministro, em 2013, na abertura de uma reunião que tratava sobre o Programa “Este programa tem sua eficiência comprovada para o acesso a terra pelos mais jovens, sendo que um terço foi acessado por esta parcela da população [...] (MDA, 2013).

Outra questão em relação a isso é que o PNCF-NPT até o final de 2010 não foi tema de discussão no GTJR-CONDRAF, contudo quando esse espaço passou a ser Comitê, foi tema durante duas reuniões. Uma em 2012, que teve a presença dos representantes políticos da SRA-MDA para a escuta sobre questionamentos e reivindicações no PNCF-NPT trazidas pelas organizações e movimentos sociais naquela ocasião. A outra reunião foi em 2013, quando um representante técnico da SRA-MDA foi apresentar as alterações que ocorreram no Programa.

Dentro do governo, não foi percebido que há um consenso político acerca do Programa. A SNJ, por exemplo, ao receber as reivindicações das organizações e movimentos sociais, tem outra posição em relação ao Programa e discutiu na época a possibilidade de auxiliar na formulação de outra política pública que abarque a questão do acesso a terra para a juventude rural. Nessa declaração de uma representante política da SNJ, pode-se perceber isso

E aí uma autocrítica que a gente faz, inclusive, de quando eu estava no movimento social, que a gente se debruçou muito tempo para discutir o juro, o teto do crédito fundiário, o tempo de pagamento do programa, e acho que a gente perdeu algumas oportunidades de discutir com mais profundidade a linha dos programas e acho que o que está colocado, é um desafio sim de melhorar o programa, o juro, o teto, a condição de financiamento, os anos de pagamento, mas como que eles se relacionam e se articulam para garantir que juventude rural tenha um leque de opções e de políticas que possam ampliar sua renda, garanti o acesso a terra, ampliar e massificar a reforma agrária, não deixar de perceber também que

tem algumas áreas no nosso país que o crédito fundiário é fundamental, porque ao mesmo tempo que nós precisamos, ainda superar esse problema histórico do Brasil, da concentração das terras no nosso país, nós temos uma reconcentração das terras nas áreas de agricultura familiar e onde nós temos minifúndios, pequenas propriedades, os agricultores vão embora, quem acaba comprando essas terras são os profissionais liberais, as pessoas das cidades, os estrangeiros compram muito, mas estrangeiros compram terra grande, eles compram fazendas, então tem uma reconcentração, ou um uso da terra que não é necessariamente de produção. (S.M., 2012).

Essa ambivalência de posições dos atores em suas manifestações sobre as políticas, pode ser considerada uma das expressões possíveis que configura a relação entre os atores que constituem esse processo de formulação das políticas públicas para a juventude rural. Conforme Elias (1994), o comportamento individual de cada ator está orientado pela configuração das interdependências, o que se correlaciona com o modo como diferenciam e integram as suas posições. Mesmo que repita a mesma configuração, cada ação no jogo é única e pode variar conforme as estratégias, recursos ou desejos de ação dos grupos envolvidos. Isto é, a configuração estaria associada aos modos de existência do ser social e a as emergências do cotidiano que são constituídas na e pela ambivalência (ELIAS, 1994).

O “equilíbrio flutuante” muitas vezes reiterado por Elias é “uma característica do fluxo de cada configuração”, pois as configurações possuem no mínimo dois aspectos diferentes ou até opostos que convivem e não se excluem. Portanto, além da certeza em relação às possíveis contradições que possam ser constatadas por essas organizações e movimentos sociais em relação ao contexto materializado pelas posições políticas adotadas, também é preciso analisar as incertezas do contexto político conflituoso no qual eles atuam em conjunto com sua base social, claro, que de forma diferente. Com isso, o entendimento acerca das controvérsias políticas é socialmente construído em uma organização ou movimento social, inclusive em relação as suas posições políticas conjuntamente com a diversidade cultural, político-ideológica, discursiva e de conflitos do seu meio.

Conforme MDA (2012), independente da linha CAF, CPR, ou NPT do Programa, o comportamento, o desempenho, o perfil e a situação dos beneficiários e projetos se diferenciam entre as regiões do Brasil, ou seja, o PNCF tem um desempenho no Sul e outro no Nordeste, mas as análises anteriores, isto é, desde 2006, não captam as diferenças entre as “potencialidades” e os “desafios” contidos na operacionalização das linhas que formam o PNCF. Isto é, o Programa em suas linhas tem questões em comum na sua operacionalização e em seu escopo burocrático.

Como já discutido anteriormente, acredito que a discussão do processo da linha NPT perpassa por uma discussão mais ampla sobre o escopo do PNCF e seria equivocada fazê-la se não fosse também dessa maneira. Sob essa perspectiva, realizei uma sistematização elencando os pontos convergentes e divergentes entre os estudos relativos ao PNCF e que influenciam também a linha NPT. Desse modo, é possível visualizar em trabalhos como Pereira (2006), MDA (2012), Ramos Filho (2009, 2010) e Sauer (2010) algumas questões que são consideradas como problemáticas históricas que permeiam essa política pública como, por exemplo:

- Concentração dos contratos em benefício das camadas mais próximas ao topo do perfil de renda e patrimônio estabelecido pelo Programa, tendência que pode ser determinada pela defasagem dos valores de renda e patrimônio, mas também pela dificuldade dos mais pobres em acessar o programa;

- No processo de seleção dos beneficiários, há demora na junta de documentos, uma vez que existe casos de documentos pessoais desatualizados ou mesmo inexistentes e a situação cadastral dos potenciais beneficiários. Por outro lado a natureza da tramitação é complexa, o processo de negociação tem ritmo próprio e a documentação de terras no Brasil é considerado outro problema;

- Necessidade de aprimoramento do processo de capacitação inicial para que os beneficiários (as) tenham maior convicção na hora de optar por acessar o Programa e também para que os projetos comunitários sejam mais adequados as suas aptidões e expectativas dos beneficiários;

- Desinteresse dos técnicos e diminuição das visitas ao projeto com o passar do tempo.

- ATER inadequada e insuficiente, centrada nos procedimentos burocráticos e deixando as atividades agrícolas em segundo plano.

- Valor do financiamento insuficiente frente ao preço da terra que difere conforme as regiões.

Além desse conjunto de aspectos trazidos sobre esse Programa, o governo, ao apresentar somente o PNCF como o modo mais efetivo para o acesso a terra e ao não priorizar e promover o conjunto de ações do II PNRA tende a gerar uma desmobilização em algumas organizações e movimentos social e na agenda política do próprio Estado sobre a pauta da Reforma Agrária. Somado a isso, o que vem se observando é a maior intensidade das relações mercantis sobre o mercado de terras no Brasil, onde as terras estão com um preço de mercado alto e, conforme relatos de alguns jovens, em algumas regiões do Brasil o crédito disponibilizado é insuficiente para comprar uma quantia de hectares que seja possível “viver pela e da terra”. Exemplo dessa situação pode ser visto nesse relato:

Uma coisa é ir com R\$80mil comprar terras no sertão, e depende do lugar onde não passou obras do governo, outra coisa é ir no Rio Grande do Sul, Tocantins, Mato Grosso, por exemplo. Nesses estados não consigo nem comprar 3 ha. O preço tá variando de 3mil a 47 e poucos mil, uma loucura. Então essa questão do crédito fundiário tem que ser bem vista, não dá pra ir se atirando assim (J.M., 2013).

Diante disso, ao observar o processo de configuração dessa política, evidenciei a opção por fomentar um determinado tipo de organização social e produtiva no desenvolvimento rural brasileiro e na questão da juventude rural para a agricultura familiar, baseada no crédito rural e na ausência de ações de reforma agrária. Em meio a esse processo, atores que desenvolvem atividades políticas de mediação nas agências internacionais (Banco Mundial, ONU - UNESCO e FAO), no governo brasileiro e nas organizações e movimentos sociais rurais (via CONTAG em grande medida), constituem relações interdependentes e simultâneas de acordo e enfrentamentos por projetos, rumos e cooperação na formulação do PNCF - NPT.

Nessa complexa trama em que foi configurado o fluxo político da (re) formulação do PNCF ocorreu as relações de interdependência entre governo e as diversas organizações e movimentos sociais e expressam as inter-relações entre esses atores e influenciam no entrelaçamento das relações de poder e instituições que atuaram junto a esse Programa e na discussão da linha NPT.

A (re) formulação da linha NPT no PNCF foi construída a partir de uma série de reivindicações, reuniões e seminários que possibilitaram a partir de suas discussões e debates coletivos captar os possíveis “problemas ou entraves” desse Programa. Contudo, por parte do governo federal entre os anos de 2003 até 2014 se observou poucas respostas do MDA ou mudanças consideradas significativas e estruturais que atendessem as reivindicações históricas das organizações e movimentos sociais em juventude rural.

Assim, nessa análise sobre o Programa e a linha NPT foi identificado que os possíveis entreves estão articulados com o preconceito<sup>14</sup> sobre o grupo social da juventude, a falta de formação técnica apropriada dos quadros técnicos e políticos do Estado (Ministérios, ATER, parceiros institucionais) para atuar com os grupos sociais que se identificam como juventude rural, seja como sujeitos sociais, ou como público beneficiário de uma política pública. Além disso, a questão da juventude é uma pauta emergente dentro do Estado brasileiro

<sup>14</sup> Ao longo do processo de pesquisa foi observado que nos espaços políticos (Grupos de Trabalho, Conferências, Seminários e Comitês) promovidos pelo governo ocorreram diversos relatos de preconceito com os (as) jovens quando vão acessar políticas públicas ou participar de espaços de decisão de governo.



e parece ter sido tratada como mais um tema geral, não de forma singular e apropriada no escopo dessas políticas de crédito rural. Outra questão em comum que é considerado um outro impasse em relação ao PNCF-NPT é a falta de atualização anual detalhada dos dados fornecidos pela SRA-MDA, o que dificulta a realização de uma ação e avaliação quantitativa e qualitativa mais apurada e de acordo com a realidade dessas políticas em seus territórios.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse período de pesquisa, observei que os planos e políticas direcionados para o setor agropecuário brasileiro, além de suas discrepâncias que estimulam e produzem concentração de recursos, terra e poder para o pequeno grupo de grandes produtores, ao que tudo indica têm também questões e equívocos de caráter técnico-burocrático. Evidencia-se que não basta o governo disponibilizar mais recursos, mesmo com juros mais baixos, como vem sendo realizado recentemente o PNCF-NPT, pois apenas isto não garante que os recursos públicos cheguem ao conjunto da população rural, inclusive as pessoas em faixa etária classificada como jovem.

Exemplo disso é a não operacionalização do II PNRA. No último quadriênio do governo Lula foram assentadas 58 mil famílias, uma média de 14,5 famílias por ano. Em termos comparativos é a menor média dos últimos 15 anos. Em 2011, foram assentadas 21,5 mil famílias. Neste mesmo período, 40.454 famílias foram beneficiadas com o financiamento PNCF, em uma média de 10.113 famílias beneficiadas por ano. Somando-se os dois programas de 1999 – 2010, teve acesso à terra a partir de iniciativas estimuladas por meios governamentais 432.437 famílias, em uma média de 39,6 mil famílias por ano (INCRA, 2013).

Ressalta-se, que no Brasil, a Reforma Agrária é um preceito constitucional regulamentado, e além disso é uma bandeira de luta de diversos movimentos sociais no país, inclusive pela alta concentração da posse da terra no Brasil. Desse modo, a política de crédito fundiário não está sendo tratada no âmbito do governo federal como mais um mecanismo de acesso a terra, mas como a principal política pública de acesso a terra.

No processo de debates e formulação da linha NPT do PNCF evidencia-se que os representantes governamentais não apresentaram no período de pesquisa não elaboraram ou aceitaram propostas de alteração das políticas públicas sem fugir das alternativas já conhecidas, como unificar ou ampliar políticas já existentes ou mesmo dando respostas aparentemente diferentes, mas sem propor alterações nos eixos estruturantes do Programa. Mesmo que as organizações e

movimentos sociais tenham suas forças políticas relativamente organizadas (grupos de pressão), com mudanças de representantes políticos no interior do próprio governo, o fluxo político dessas políticas públicas não convergiu a ponto de que essa política fosse efetiva e atendesse em escala nacional as demandas das reivindicações apresentadas.

Dessa forma, discutir em específico a linha NPT-PNCF pode ser um dos caminhos para auxiliar na problematização e discussão mais ampla sobre o processo de configuração das políticas públicas para a juventude rural no Brasil. A partir da realização desse trabalho foi possível refletir e observar que políticas públicas, inclusive como esse Programa, desde seu processo de formulação até o seu acesso, estão imersas em tensões, conflitos e negociações, pois nisso há as dissonâncias entre os resultados que o Estado espera da política pública para o que ele convencionou como beneficiário (juventude rural) e as condições e por vezes dos projetos e planos de vida dos (as) jovens rurais, técnicos e dirigentes políticos que vivem em uma determinada realidade no meio rural.

Ainda, com base em Palier e Surel (2005), com a tomada dessas opções e ações pelo governo em relação a esse Programa de forma persistente, elas tendem a se configurar como padrão, e se tornaram progressivamente mais difíceis de atenderem as demandas das organizações e movimentos sociais, criando e consolidando um tipo de *status quo* institucional e uma trama interburocrática que não vislumbra outras formas e arranjos de políticas públicas de acesso a terra para a juventude rural. Diante disso, é pertinente afirmar que essa lógica burocrática engendradora no Estado em relação às políticas públicas para a juventude rural criam um ciclo repetitivo de suposições, que de certo modo, produzem mais estigmas e exclusão social mediante o atual estágio de desenvolvimento do sistema capitalista no Brasil.

A exclusão ou a não consolidação de determinados assuntos ou temas na agenda governamental pode ocorrer, conforme Kingdon (2006), dentre outros motivos, em função de uma base de apoio insuficiente para manutenção do assunto na agenda, isto é, por políticas formuladas de modo não apropriado; por uma política governamental elaborada deliberadamente para o enfraquecimento e extinção de uma determinada questão política; e da alteração da natureza da questão social em discussão.

Dada à priorização da agricultura empresarial de produção com larga escala e agroexportadora ao encargo do MAPA, o MDA que operacionaliza o PNCF não é visto dentro do próprio governo como um espaço institucional que trate de temas de prestígio na opinião pública e para o núcleo econômico do governo ou muito menos dispõe de um orçamento vultoso em relação a outros ministérios.

Dentre esse conjunto de considerações, uma primeira característica em relação ao PNCF-NPT é que esses “entraves ou problemas” se configuram como um tipo de persistência histórica de um padrão burocrático-institucional do Estado brasileiro ao longo de seus governos - há evidentes diferenças de contexto político-histórico e melhorias e adequações nesses programas, que, mesmo que limitadas, foram consideradas um grande avanço - desde a sua formulação até a execução de políticas públicas de crédito agrícola direcionado aos agricultores familiares. Esse fato corrobora ainda com o aspecto que desde a sua formulação, em 2003, o PNCF-NPT, mesmo com alterações no seu quadro normativo, operacional e ampliação dos recursos disponibilizados para o crédito, são avaliados como ineficazes por um conjunto de atores e estão produzindo uma série de demandas reprimidas devido aos entraves inter-burocráticos e políticos produzidos pelas instituições na execução dessas políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Brasil: Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País.** Departamento de Avaliação de Operações. Documento do Banco Mundial. 2003.

BANGO, J. **Políticas de juventude na América Latina: identificação de desafios.** In: FREITAS, Maria Virgínia de; PAPA, Fernanda de Carvalho (orgs.). Políticas Públicas: Juventude em Pauta. São Paulo: Cortez, p. 33-56, 2003.

BARCELLOS, S. B. **A formulação das políticas públicas para a juventude rural no Brasil:** atores e fluxos políticos nesse processo social. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciência Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro (RJ), 2014.

BIANCHINI, V. **Políticas públicas para a agricultura familiar:** desenvolvimento local rural sustentável. Curitiba - PR, 2000.

CAPELLA, AC. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas.** In: HOCHMAN, G. ARRETCHE, M. & MARQUES, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora. FIOCRUZ, 2007.

CASTRO, E. G. **Entre Ficar e Sair: uma etnografia da construção da categoria Jovem rural.** Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGAS, xiii, 380f. 2v.: il. 2005.

\_\_\_\_\_; MARTINS, M.; ALMEIDA, S. et.al. **Os jovens estão indo embora?** Juventude rural e a construção de um ator político. Mauad, Rio de Janeiro, 2009.

ELIAS, N. **Introdução à sociologia**. Tradução de Maria Luísa Ribeiro Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

\_\_\_\_\_. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 1994.

KINGDON, J. **Formação da Agenda**. IN. SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2006.

\_\_\_\_\_. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York. Harper Collins. 1995.

CONDRAF. Resolução 79, de 19 de maio de 2011. Disponível em: [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_79\\_-\\_Comit%C3%AA\\_Juventude\\_Rural-2.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Resolu%C3%A7%C3%A3o_79_-_Comit%C3%AA_Juventude_Rural-2.pdf). Acessado em: 14/11/2013.

INCRA. Área Incorporada ao Programa de Reforma Agrária. 2013. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/tree/info/file/9609>. Acessado em: 19/01/2014.

MACEDO E CASTRO, J. P. **A construção de políticas públicas para a juventude: novas modalidades de gestão de segmentos sociais**. REVISTA DE ANTROPOLOGIA, SÃO PAULO, USP, 2012, V. 55 N° 2.

MDA. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Alteração das condições e repactuação dos projetos contratados com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra**. Brasília, 2007 (documento interno – não publicado).

\_\_\_\_\_. **Plano Safra da Agricultura Familiar 2012/2013**. Disponível em: [http://www.mda.gov.br/plano-safra/arquivos/view/Cartilha\\_Plano\\_Safra.pdf](http://www.mda.gov.br/plano-safra/arquivos/view/Cartilha_Plano_Safra.pdf). Acessado em: 08/10/2012.

\_\_\_\_\_. **Estudos de Reordenamento Agrário**. Perfil de entrada da linha de financiamento CAF N° 12 / Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Reordenamento Agrário, Coordenação-Geral de Planejamento, Monitoramento e Avaliação, Projeto Crédito Fundiário e Combate a Pobreza Rural, 2008.

\_\_\_\_\_. **Relatório das Ações do Comitê de Promoção de Políticas para a Juventude Rural CPJR/CONDRAF 2013**. Assessoria de Juventude MDA, 2013, mimeo.

MEDEIROS, L. **Movimentos Sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002.

PEREIRA, J. M. M. **A política agrária do Banco Mundial em questão**. Estudos Avançados, 20 (57). São Paulo: Universidade de São Paulo, p. 355-383. 2006.

PJR. PASTORAL DA JUVENTUDE RURAL. **Pauta PJR 2013**. Mimeo, PJR, 2013.

RAMOS FILHO, E. S. **Da prisão da dívida ao território da política: reforma agrária de mercado e o combate a pobreza rural**. 2009. (Apresentação de Trabalho/Seminário).

\_\_\_\_\_. **Movimentos socioterritoriais, a reforma agrária de mercado do banco mundial e o combate a pobreza rural: os casos do MST, CONTAG e MARAM**. Subordinação e resistência camponesa. Relatório (Pós - doutorado em Geografia). Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2010. 221 f.

RESENDE, M., MENDONÇA, M.L. **As políticas do Banco Mundial são iguais em todo o mundo**. 2005. Disponível em: <http://www.acaoterra.org/display.php?article=355>. Acesso em 13/06/2014.

RUA, M. das G. **As políticas públicas e a juventude dos anos 90**. Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas. 2 v. Brasília: CNPD, p. 731-752. 1998.

SAUER, S. **“Reforma agrária de mercado” no Brasil: um sonho que se tornou dívida**. Estudos Sociedade e Agricultura, vol. 18, n. 1, p. 98-126. 2010.

SILVA, O. H. da. **A foice e a cruz: comunistas e católicos na história do sindicalismo dos trabalhadores rurais do Paraná**. Curitiba: Rosa de Bassi, 2006.

\_\_\_\_\_. **Relatório do 1º Seminário Nacional de Juventude Rural e Políticas Públicas**. Brasília - DF, 2012. Versão impressa.

Texto submetido à Revista em 01.02.2016  
Aceito para publicação em 12.04.2016



## Cultivo itinerante na Amazônia central: manejo tradicional e transformações da paisagem

### Shifting cultivation in central Amazon: traditional management and landscape transformations

*Fernanda Maria de Freitas Viana* – Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá. MSc. em Ecologia, Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais. E-mail: fefreitasbio@gmail.com

*Angela May Steward* – Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá. Ph.D. em Biologia/Etnobotânica, Graduate Center, City University of New York, Estados Unidos. E-mail: angelasteward@gmail.com

*Bárbara Tadzja Trautman Richers* – MSc. em Agrofloresta Tropical, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE. E-mail: btadzja@gmail.com

---

#### Resumo

As regiões de florestas tropicais estão em constantes transformações, em parte, resultantes do manejo por populações tradicionais aonde os sistemas de cultivo itinerante (agricultura migratória e de corte queima) desempenham um importante papel. No entanto, juntamente a estas discussões, são questionados os impactos e a sustentabilidade destes sistemas de cultivo e suas contribuições para o desmatamento. Diante disso, procuramos maiores informações sobre a prática da agricultura migratória por meio do estudo do uso e conversão de hábitat florestal em unidades produtivas agrícolas de duas comunidades tradicionais situadas em áreas de terra firme. Concluímos que indicativos da sustentabilidade desse sistema estão associados à prática integrada à floresta e ao período destinado ao pousio das áreas.

---

#### Palavras-chave

Agricultura migratória. Comunidades tradicionais. Conversão florestal. Corte e queima. Desmatamento. Amazônia Central.

---

#### Abstract

Tropical forest regions are in constant transformation, partly resulting from management by traditional populations where shifting cultivation systems (swidden-fallow and slash and burn agriculture) play an important role. However, along with these discussions, the impacts and sustainability of these farming systems and its contribution to deforestation are often called into question. Therefore, this research sought to generate information on the practice of shifting cultivation by studying the conversion of forest habitat to agricultural areas located in two traditional communities in upland areas of Central Amazonia. We conclude that the sustainability of this system is based on its character of being integrated into surrounding forests and the length of the fallow period maintained by farmers who engage in this practice.

---

#### Keywords

Shifting agriculture. Traditional communities. Forest conversion. Slash and Burn. Deforestation. Central Amazonia.

## INTRODUÇÃO

A região tropical do planeta apresenta atualmente uma grande extensão de cobertura de vegetação composta por florestas secundárias, resultantes das transformações na paisagem que vem ocorrendo ao longo de milhares de anos. Frequentemente estas transformações estão vinculadas a diversos tipos de usos do solo que têm como principal finalidade o estabelecimento de sistemas agrícolas e pastagens (BRANCALION *et al.*, 2012; CHAZDON, 2012; MASSOCA *et al.*, 2012).

Práticas de cultivo itinerante, como os sistemas de agricultura migratória (*shifting cultivation*) e corte e queima (*slash and burn*), adotadas por comunidades tradicionais, consistem em formas de agricultura tradicional, onde são abertas áreas de vegetação primária (mata bruta) ou secundária (capoeira) para o estabelecimento de sistemas de produtivos, com cultivos que duram períodos menores do que o tempo que estas áreas permanecem em pousio (KLEINMAN *et al.*, 1995; PEDROSO JUNIOR *et al.*, 2008).

Nestes dois tipos de sistemas é realizada a abertura e queima de pequenos fragmentos de mata para o estabelecimento dos cultivos. Apesar da queima ser uma prática comum no processo de abertura de áreas, algumas áreas de plantio podem ser estabelecidas sem esta prática (PINEDO-VAZQUEZ *et al.*, 1996; RICHERS, 2010).

Na agricultura migratória são estabelecidos sistemas de cultivo temporários sendo estes intercalados com períodos de pousio mais longos, permitindo o início da regeneração da vegetação. No sistema corte e queima, por outro lado, o período de pousio quando é adotado, é praticado por curtos períodos, dificultando o restabelecimento vegetação e como resultado a floresta é convertida em campos permanentes (de cultivo ou pastagem) (SANCHEZ *et al.* 2005; VAN VLIET *et al.*, 2013).

Comumente encontramos na literatura estes dois termos sendo tratados como sinônimos (SANCHEZ *et al.* 2005; PEDROSO JUNIOR *et al.*, 2008; MERTZ *et al.*, 2009). No entanto, com as mudanças nos padrões de uso observadas mais recentemente, principalmente no que se refere às variações da intensidade de uso do solo, nos períodos de pousio e distribuição das terras destinadas a agricultura familiar (em assentamentos, colônias agrícolas e Terras Indígenas), observou-se a tendência a utilização de períodos de pousio mais curtos e a intensificação de uso do solo em algumas regiões (METZGER, 2002). Entretanto, pode-se dizer que a principal diferença entre estes dois sistemas refere-se principalmente ao período de pousio entre o estabelecimento de novas áreas de roça. Esta breve comparação assinala a complexidade das diferentes



formas de uso e o seu impacto sobre a paisagem, ecossistemas e seus recursos naturais, onde esta prática é comumente utilizada.

Estudos recentes destacam os altos níveis de agrobiodiversidade favorecidos pelo manejo destas áreas (EMPERAIRE e ELOY, 2008; PEDROSO JUNIOR *et al.*, 2008; PADOCH e PINEDO-VASQUEZ, 2010; LIMA *et al.*, 2012; LIMA *et al.*, 2013; NODA *et al.*, 2012; ROBERT *et al.*, 2012). Estes sistemas são os mais difundidos entre as diversas famílias de pequenos agricultores (PEDROSO JUNIOR *et al.*, 2008; RICHERS, 2010) onde incluem-se diferentes grupos de agricultores familiares (indígenas, ribeirinhos, assentados, colonos, etc.) da região amazônica (FEARNSIDE, 1989; BRADY, 1996; ADAMS *et al.* 2006; PEDROSO JUNIOR *et al.*, 2008). Em torno de 35 milhões e um bilhão de pessoas sobrevivem desses sistemas de cultivo (KLEINMAN *et al.*, 1996; NEVES *et al.*, 2012; RIBEIRO FILHO *et al.*, 2013).

Apesar das áreas de vegetação secundária (capoeiras) serem constantemente reutilizadas para o estabelecimento de novos sistemas de roças, como ocorre na agricultura migratória, os impactos desta atividade ainda são alvos de discussão entre pesquisas no intuito de se compreender seus impactos em áreas tropicais, especialmente no contexto do desmatamento na Amazônia (MYERS, 1993; BRADY, 1996; METZGER, 2002; PEDROSO JUNIOR *et al.*, 2008; RICHERS, 2010). Estudos sobre estes sistemas de cultivo aumentaram nos últimos anos (RIBEIRO FILHO *et al.*, 2013) além das discussões sobre o estado e futuro de comunidades de pequenos agricultores que praticam a agricultura itinerante (PADOCH e PINEDO-VASQUEZ, 2010) e suas relações com as mudanças climáticas, aquecimento global e as políticas de redução das emissões de carbono (FEARNSIDE, 2005; 2006; BRANCALION *et al.*, 2012; CHAZDON, 2012). Entretanto, este tipo de prática ainda apresenta uma invisibilidade no sentido de entender como ela é praticada em contextos diferentes (i.e. ecossistemas e ambientes diferentes, contextos fundiários diferenciados, regiões específicas, além de outros parâmetros socioeconômicos) (MERTZ *et al.*, 2009; PADOCH e PINEDO-VASQUEZ, 2010; RIBEIRO-FILHO *et al.*, 2013), bem como a reduzida informação sobre as mudanças e tendências da prática de agricultura itinerante entre pequenos agricultores (VAN VLIET *et al.*, 2013).

Pesquisas sobre os padrões de uso do solo e os impactos sobre a floresta vem sendo conduzidas no intuito de se conhecer melhor a relação entre estes aspectos. Neste contexto, as formas de agricultura itinerante (migratória e corte e queima) vêm sendo debatidas, principalmente quanto ao seu papel nas taxas de desmatamento no intuito de se compreender mais amplamente a sustentabilidade destas práticas (PEDROSO JUNIOR *et al.* 2008; RIBEIRO FILHO *et al.*, 2013;

VAN VLIET *et al.*, 2013). Pesquisas demonstram que, em geral, os maiores impactos de desmatamento são verificados associados à agricultura convencional, ao estabelecimento de campos de pastagens e estabelecimento de culturas de soja ou outras monoculturas de larga escala, além da abertura de rodovias e estradas que promovem alterações relevantes no ecossistema florestal (FEARNSIDE, 2003; LAURANCE *et al.*, 2004; FERREIRA *et al.*, 2005; RIVERO *et al.*, 2009).

De forma geral, os impactos negativos das práticas de agricultura itinerante são encontrados na fase de conversão (corte-derruba-queima) da floresta e referem-se principalmente aos impactos sobre o solo e uso do fogo. A fase de pousio, por outro lado, está associada aos impactos positivos, por ser nesta fase que se reproduzem os processos ecológicos semelhantes aos dos ecossistemas florestais (RIBEIRO FILHO *et al.*, 2013). Embora algumas práticas de corte e queima em circunstâncias particulares<sup>1</sup>, estejam associadas ao aumento e redução das taxas de conversão de habitat florestais, na região de floresta amazônica, estes sistemas têm assegurado a subsistência destas populações por milhares de anos (POSEY, 1997; PEREIRA, *et al.*, 2010; ROBERT e LÓPEZ, 2012), sendo uma das mais importantes formas de uso dos recursos florestais e do solo desta região, responsáveis pela preservação de um patrimônio cultural e genético que ainda deve ser melhor conhecido.

Neste contexto, buscamos contribuir para a geração destas informações apresentando as particularidades da agricultura migratória praticada em comunidades ribeirinhas que têm a atividade agrícola como uma das principais atividades econômicas. Iniciamos a discussão apresentando uma caracterização das comunidades escolhidas associando seus diferentes perfis às atividades desenvolvidas e às formas de manejo do solo. Partimos desta caracterização para compreender as práticas de manejo dos agricultores através de um estudo do histórico de transformação dos espaços agrícolas ao redor das comunidades estudadas e estabelecemos relações com análises espaciais, levando em consideração a história das famílias e práticas adotadas.

Pensamos que as formas de manejo das áreas agrícolas, o nível de especialização das comunidades na produção de farinha, e as estratégias de economia doméstica, bem como aspectos socioeconômicos como o recebimento de benefícios (Bolsa Família, Bolsa Floresta e Seguro Defeso) (PERALTA e LIMA, 2013) podem ter influências nas variações das taxas da agricultura migratória praticada nos padrões de abertura de florestas primárias (mata bruta)

---

<sup>1</sup> Aqui se refere em particular aos pequenos agricultores que praticam agricultura corte queima e que habitam áreas de assentamento estabelecidas por políticas de reforma agrária na Amazônia (veja FEARNSIDE, 2005).

ou secundárias (capoeiras) para fins agrícolas. Além disso, sugerimos que a agrobiodiversidade encontrada nestas comunidades é resultado dos diferentes perfis observados e que as técnicas utilizadas promovem uma utilização de reduzido impacto quando comparadas com agricultura convencional que é praticada em larga escala para fins lucrativos.

Esta pesquisa apresenta uma contribuição ao conhecimento da dinâmica da agricultura migratória em regiões tropicais, trazendo informações sobre o desenvolvimento da atividade agrícola em comunidades tradicionais e suas relações com os impactos ambientais e modificações na paisagem debatidos atualmente, bem como as perspectivas futuras para as comunidades inseridas neste mesmo contexto. Com diferentes perfis, o estudo destas comunidades traz percepções que auxiliam no debate da sustentabilidade destas práticas, e contribui para as discussões sobre o papel da agricultura migratória nas variações das taxas de conversão de hábitat florestais em áreas agrícolas.

## METODOLOGIA

### *Área de estudo*

Esta pesquisa foi desenvolvida em duas comunidades de terra firme, sobre solos de paleovárzea<sup>2</sup> dentro da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Amanã (RDSA), Amazonas. A reserva foi criada pelo decreto 19,021/98 conforme as definições e normas do Sistema Nacional da Unidade de Conservação (SNUC) para unidades de conservação de uso sustentável.

A RDSA é localizada na região do Médio Solimões, entre as bacias do Rio Negro e Rio Solimões. Detém uma área de aproximadamente, 2.350.000 ha sendo formada por ambientes de terra firme, paleovárzea, igapó e matas de várzea, com trechos de campina e campinarana (VALSECCHI e AMARAL, 2009; IRION *et al.*, 2011). Inclui terras que pertencem aos municípios de Maraã, Coari, Barcelos e Codajás e compõe juntamente com a Reserva de Desenvolvimento

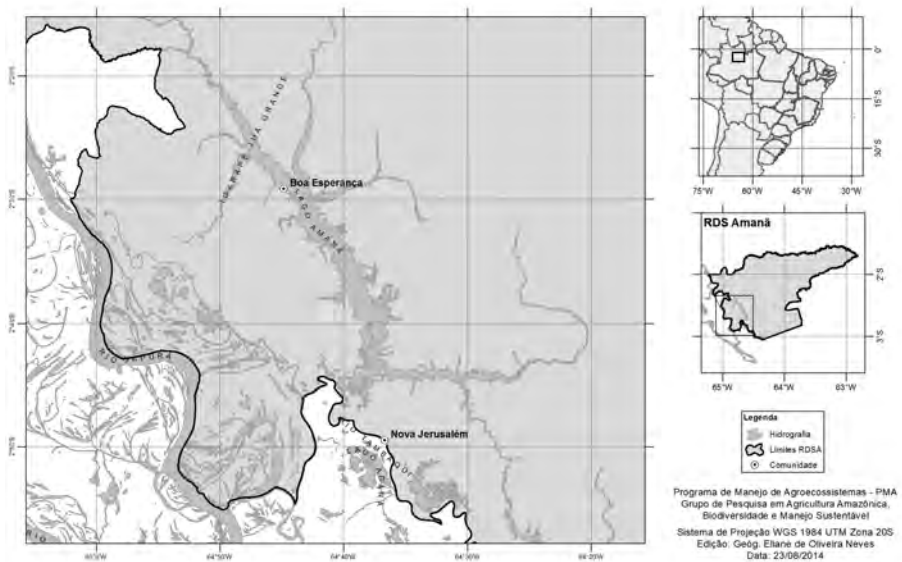
---

<sup>2</sup> A Reserva de Desenvolvimento Sustentável Amanã abrange áreas de várzea, paleovárzea e terra firme entre outros ambientes; áreas de várzea são sujeitas a inundações anuais onde as atividades agrícolas são organizadas levando-se em conta as variações em torno da dinâmica das enchentes. As áreas de terra firme, por outro lado, geralmente escapam das enchentes anuais devido a sua elevação ligeiramente superior. Áreas de paleovárzea são zonas intermediárias que pertencem a formações geológicas mais antigas das várzeas e mais recentes das áreas de terra firme. Áreas de paleovárzea estão sujeitas a inundações eventuais particularmente em anos de alagações grandes. A reclassificação recente dos ambientes da região Médio Solimões (IRION *et al.*, 2011) contempla a ideia de que o arranjo de espécies pode ser diferenciado nas paleovárzeas, quando comparadas as áreas de várzea desta mesma região. Localmente moradores referem-se a áreas de paleovárzea como "terra firme".

Sustentável Mamirauá (RDSM) e com o Parque Nacional do Jaú um dos maiores corredores de floresta tropical protegida do mundo (PEREIRA *et al.*, 2010) com aproximadamente 6.500.000 ha (QUEIROZ, 2005; QUEIROZ e PERALTA, 2006). Os moradores são em sua maioria pequenos agricultores e pescadores e constituem comunidades tradicionais ribeirinhas<sup>3</sup>, que tem como principais meios de subsistência a agricultura, a pesca, a caça e o extrativismo. Em média o número de habitantes da área focal da RDSA é em torno de 3.860 habitantes distribuídos em 86 localidades (IDSMS, 2011).

A pesquisa foi desenvolvida em duas comunidades entre os anos de 2009 e 2010 na comunidade de Boa Esperança, e em 2012 na comunidade de Nova Jerusalém. (Figura 1).

Figura 1 - Localização das comunidades abordadas no estudo - Reserva de Desenvolvimento Sustentável Amanã, AM.



A primeira comunidade estudada é Boa Esperança (-2,47719; -64,76094) que se localiza na cabeceira do Lago Amanã, em ambientes de paleovárzea, referidos localmente como áreas de “terra firme” (áreas que não alagam anualmente). A comunidade é composta por aproximadamente 252 pessoas (IDSMS, 2011) distribuídas em 55 residências, sendo a maior comunidade dentro

<sup>3</sup> Os moradores da RDSA pertencem ao campesinato amazônico, os ribeirinhos (referidos também na literatura Amazônica como os caboclos), cuja origem é pós-colonial, e que residem historicamente nas margens dos rios. Também são populações tradicionais por residir dentro de uma unidade de conservação de uso sustentável e de ser uma população com uma longa história de convivência no ambiente Amazônico (LIMA, 2006).

desta reserva. A quase totalidade dos moradores tem a agricultura e o cultivo de frutíferas como a principal atividade produtiva da economia doméstica para fins de subsistência e venda, sendo a produção de farinha voltada principalmente para a venda (VENTURATO e PEREIRA, 2010; PERALTA e LIMA, 2013). A caça e a pesca também são atividades desenvolvidas nesta comunidade, entretanto são voltadas exclusivamente para a subsistência das famílias (Valsecchi e Amaral, 2009). Em campo também observamos a coleta de materiais da floresta (madeira, espécies oleoginosas) para o uso doméstico, como o fruto e sementes de castanhas e andiroba e a extração de madeira (voltada principalmente para atender as demandas dos moradores nas construções de casas, canoas, barcos, móveis e utensílios utilizados na agricultura e pesca).

A segunda comunidade, Nova Jerusalém (-2,82437; -64,61048) está localizada às margens do rio Tambaqui, e é formada por ambientes de várzea, paleovárzea e de terra firme. As áreas de várzea próximas à comunidade localizam-se fora dos limites da RDSA, já as áreas de terra firme estão localizadas na área focal da reserva. A pesquisa foi desenvolvida apenas nas áreas de terra firme dentro dos limites da reserva. Esta comunidade tem aproximadamente 231 moradores (IDSM, 2011); que atualmente se distribuem em 38 residências, sendo a segunda maior comunidade em número de habitantes desta reserva. A principal atividade desenvolvida é a pesca, seguida pela atividade agrícola e pela caça (Valsecchi e Amaral, 2009), que são voltadas a subsistência das famílias. A extração de madeira também foi observada na comunidade com as mesmas finalidades já mencionadas para a comunidade de Boa Esperança.

A pesquisa foi desenvolvida em três etapas. A primeira etapa consistiu em um diagnóstico inicial utilizando ferramentas de pesquisa etnográfica, onde foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os pequenos agricultores (Bernard, 2011). Neste momento, procurou-se investigar aspectos sobre o processo de abertura da floresta para fins agrícolas, uso destas áreas, formas de manejo tradicional e diversidade produtiva. Na segunda etapa foram realizadas visitas as unidades produtivas (áreas de roça, sítio, quintais e capoeiras em pousio até quatro anos de idade), juntamente com o agricultor, para o georeferenciamento destas áreas em campo. A terceira etapa consistiu na sistematização destas informações em um banco de dados, sendo estas utilizadas para confecção de polígonos das áreas de uso agrícola mapeadas em campo. Foi realizada uma sobreposição destas áreas com as imagens do satélite Landsat5 dos anos de 2000, 2005 e 2011 e através das imagens foi realizada a delimitação das áreas de uso (agrícola e para outros fins), em escala determinada, onde se verificou as transformações na paisagem por meio da conversão florestal em áreas de uso das comunidades.

## RESULTADOS

### Sistemas agrícolas e as características da agricultura migratória na área de estudo

Nas últimas décadas as comunidades da RDSA localizadas em áreas que não sofrem alagações periódicas (terra firme e paleovárzea) têm sido utilizadas para plantio da mandioca (*Manihot esculenta* Crantz), com objetivo principal na produção de farinha para subsistência e venda local e para o plantio de cultivos diversificados de frutíferas, com fins de comercialização e consumo local.

Em ambientes de terra firme e paleovárzea, o período disponível para o uso do solo é em torno de 1 a 2 anos, quando as áreas não estão expostas às alagações sazonais, conseqüentemente os agricultores podem investir em variedades de mandioca mais duradouras, e as famílias dedicam um período maior ao cultivo nestas áreas, experimentando um grande número de variedades e em áreas maiores do que as de várzea (LIMA *et al.*, 2012). As áreas de terra firme, não são expostas a fertilização natural periodicamente, com isso a produtividade dos solos tende a reduzir com o passar dos anos, o que ocasiona no abandono da área em pousio, pelos agricultores, para que a área adquira novamente condições adequadas para o estabelecimento de um novo ciclo produtivo (PEREIRA *et al.*, 2010).

Os sistemas de produção são diferenciados nas áreas de várzea, onde os agricultores têm de se atentar para o plantio de espécies de ciclo curto, pois a variação sazonal, em torno de 6 meses, não favorece o plantio de espécies de ciclo reprodutivo mais longo e que não sejam resistentes a água. (LIMA *et al.*, 2012).

O período dedicado a fase de cultivo favorece a especialização das comunidades na produção familiar, como é o caso da comunidade de Boa Esperança onde os moradores, além do cultivo da mandioca, investem na diversidade de plantio de frutíferas e hortaliças, o que enriquece a base do consumo de alimentos pelos moradores e permite a comercialização de uma variedade de produtos que contribuem com a renda familiar.

O uso dos recursos pelos moradores e a formas de ocupação do espaço nas comunidades são principalmente voltados para a produção agrícola, de onde as famílias retiram o essencial para subsistência e destinam o excedente ao mercado regional. A agricultura permanece de caráter familiar, com práticas locais diversificadas que incluem o uso de técnicas de baixo impacto e de utensílios fabricados pelos moradores para a produção com a mais recente integração do uso da motosserra utilizada para estabelecer novas áreas (STEWART e LIMA, 2014).

As formas de uso do espaço são definidas a partir do tipo de paisagem encontrada ao redor das comunidades. A paisagem é composta por um mosaico de usos do solo, denominados neste artigo pelos “tipos de uso do solo” ou *land use stages*<sup>4</sup> quais se encontram em estágios sucessionais diferentes, com temporalidades diferentes e sujeitos aos regimes distintos de manejo conforme os objetivos dos agricultores. Entre os tipos mais comuns na área de estudo verificamos: mata bruta (floresta primária), capoeira (vegetação florestal secundária), roças, sítios e quintais. As áreas de mata, bem como as áreas de capoeira são potenciais áreas de uso agrícola, e estão sob a gestão do agricultor.

A durabilidade de cada *land use stage* está, por diversas vezes, sujeita as variações sazonais com os períodos de cheia e vazante, e varia conforme o tipo de manejo realizado na área. De forma geral, as capoeiras e as roças são utilizadas consorciando o período de pousio intercalados com os períodos de uso. Em Boa Esperança o período médio de tempo em que as áreas de capoeira permaneceram em pousio foi de 6 anos, enquanto em Nova Jerusalém este período foi de 5,41 anos. Estes resultados corroboram dados de pesquisas realizadas em comunidades de terra firme nesta mesma região (PEREIRA *et al.*, 2010; RICHERS, 2010) onde a variação do período de pousio encontrada foi entre 4 e 10 anos. Quintais e sítios, uma vez estabelecidos são utilizados de forma mais permanente, embora o agricultor possa decidir deixar a área se transformar em capoeira a qualquer momento ou manejá-la novamente para o estabelecimento de um roçado. Observa-se que a organização do espaço destas áreas varia conforme o regime do manejo (Tabela 1).

Tabela 1 - Características das *land use stages* identificadas na área de estudo

Fases de uso do solo ( <i>Land use stages</i> )	
Mata Bruta	área de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração (> que 10 anos), onde são estabelecidos novas áreas de roça
Capoeira	área de vegetação secundária, em estágio inicial (1 a 4 anos) ou médio de regeneração (5 a 10 anos); correspondem a áreas já utilizadas anteriormente, geralmente para o estabelecimento de roçados de mandioca
Roçado	área destinada maiormente ao plantio da mandioca ( <i>Manihot esculenta</i> Crantz), onde também podem ser encontrados outros cultivos como o de espécies frutíferas variadas; voltada para a subsistência dos agricultores, geralmente a roça tem a duração variando entre sete meses e dois anos

<sup>4</sup> *Land use stages* refere-se aos diversificados tipos de uso do solo em que são expostas as áreas produtivas agrícolas pelos agricultores familiares que estabelecem seus cultivos nestas áreas (BROOKFIELD, 2002). Dentre as principais fases destacam-se as fases de mata bruta, de capoeiras em diferentes estágios de regeneração, os roçados de mandioca e os sítios/quintais de cultivos variados.



Sítio	área destinada ao plantio de frutíferas, geralmente são antigas áreas de roça e capoeiras, localizadas em locais de fácil acesso para os moradores. Na grande maioria das vezes é uma área que possui uma grande diversidade de espécies de interesse alimentício e medicinal. Estas áreas correspondem a antigas áreas de mata ou capoeira que já foram utilizadas para o estabelecimento de roças. Os sítios têm a duração longa, e geralmente quando estabelecidos são destinados ao uso permanente.
Quintal	espaço localizado no entorno das casas, onde são cultivadas além de espécies frutíferas, hortaliças e cultivos de interesse na alimentação e/ou medicinal; é também um espaço de interações sociais, onde crianças brincam, local para se estenderem roupas e onde algumas famílias preparam alimentos e “tratam o peixe”. Geralmente, são áreas que uma vez estabelecidos ficam permanentemente sendo utilizadas com esta finalidade.

O uso da floresta (mata ou capoeira) para a agricultura, na área de estudo, variou de acordo com os diferentes ambientes e atividades econômicas praticadas, e com as histórias de ocupação em cada localidade. Boa Esperança é uma comunidade relativamente grande pelos padrões de ocupação local da RDSA. Estima-se que a ocupação desta comunidade ocorreu em 1976 (ALENCAR, 2007). Com o enfraquecimento do extrativismo vegetal (seringa, maçaranduba, castanha e sorva), causado por mudanças de mercado para a comercialização destes produtos a comunidade começou a dedicar-se à agricultura, principalmente ao cultivo de frutíferas (ALENCAR, 2010). No entanto, em seguida, houve uma intensa contaminação por pragas nas plantações de limão e banana e foi quando a comunidade passou a priorizar o cultivo da mandioca, assim como ocorreu com outras comunidades localizadas nesta região. Embora muitos agricultores tenham perdido, neste período, praticamente todos os cultivos destas espécies, o cultivo de frutíferas nos sítios, áreas de roçados e capoeiras ainda é bastante utilizado entre eles e vem sendo cada vez mais intensificado.

Hoje esta comunidade é reconhecida por sua especialização na agricultura, onde os moradores vendem com mais frequência e em mais volume. O principal cultivo é o da mandioca e a maior parte da sua produção é destinada para a comercialização da farinha; junto com o cultivo da mandioca, os agricultores mantêm uma diversidade de frutíferas, aonde se inclui, em particular, a cultura da banana, encontrada em praticamente todas as áreas produtivas cultivadas. Além disso, os cultivos de cará, abacaxi, açaí e abacate também apresentam uma importância local. Em suma, pela sua localização, em áreas que geralmente não se alagam e pelas características históricas apresentadas, a produção familiar se desenvolveu tendo a agricultura de mandioca como principal meio de desenvolvimento das famílias.

A comunidade de Nova Jerusalém, por outro lado, tem como principal atividade econômica produtiva a pesca, sendo esta atividade uma fonte de renda mais importante do que a venda de produtos agrícolas, onde a produção de farinha é mais voltada ao consumo familiar. Apesar disso, a agricultura também se mantém como uma atividade de grande importância na comunidade. Além destas atividades a caça também é praticada entre os moradores sendo essa uma importante forma de inserção de proteína animal na alimentação dos moradores (VALSECCHI e AMARAL, 2009).

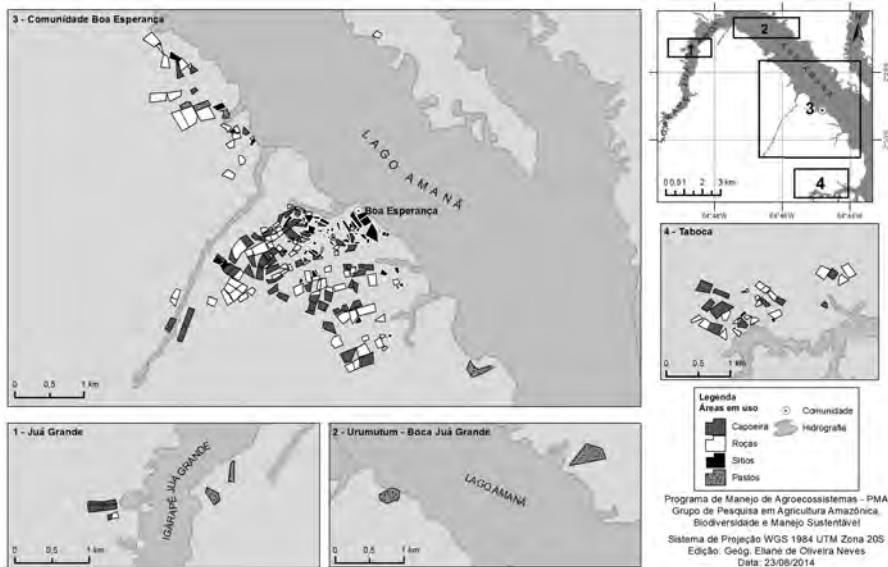
Sua estimativa de ocupação é dos anos 40, sendo uma das primeiras comunidades a serem formadas na região do rio Tambaqui (ALENCAR, 2007). Muitas famílias desta região eram procedentes de seringais e foram atraídas pela notícia da fartura de pescados e outros recursos naturais nesta região (ALENCAR, 2010). Parte de sua extensão situa-se em ambientes de várzea, onde alguns dos agricultores possuem áreas que destinaram ao plantio de bananais e estabelecimento de plantios de ciclo curto. Sua outra porção, localizada em terra firme é utilizada para o estabelecimento de áreas agrícolas mais duradouras, apesar de algumas destas áreas estarem sujeitas a alagações eventuais.

O desenvolvimento da comunidade na atividade pesqueira, além de ter sido influenciado pelas atividades extrativistas, que se reduziram com o passar dos anos, seria uma forma de complementar a alimentação para subsistência, já que foi verificada a alagação quase total das áreas produtivas, em alguns momentos. Na agricultura, o cultivo da mandioca também é o principal, embora os moradores também invistam em espécies frutíferas tais como a banana, o açaí, a pupunha e o abacate com finalidade principal de consumo próprio.

De forma geral, a produção de farinha e os outros derivados da mandioca nas comunidades, junto com as outras atividades econômicas são destinados à manutenção das famílias; os produtos agrícolas ou são consumidos diretamente pelos moradores ou vendidos localmente. Geralmente esses produtos são comercializados de três formas: na própria comunidade, para compradores externos ou em feiras regionais, como a cidade de Tefé, que se tornou um local importante para a comercialização destes produtos. Como Lima (2006) explica uma das características principais das economias domésticas ribeirinhas, na região do Médio Solimões, é a orientação das atividades à manutenção dos grupos domésticos – ou as famílias consomem diretamente a sua própria produção ou eles vendem sua produção para conseguir artigos que eles não produzem nas suas propriedades (por exemplo, alimentos industrializados, ferramentas de trabalho, entre outros bens domésticos). A lógica camponesa neste sentido se difere da lógica capitalista – a qual é orientada pela geração de lucros.

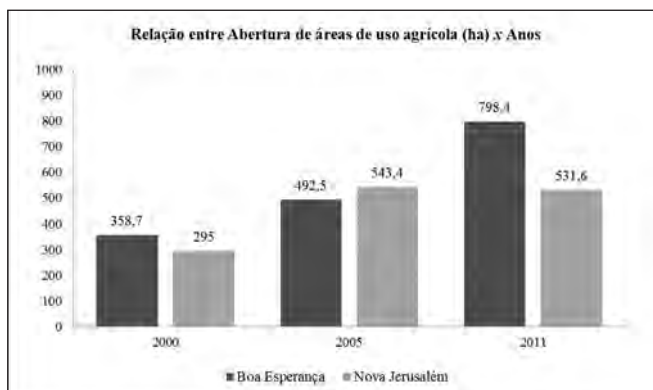
As diferenças na história de ocupação e no uso da floresta para agricultura são refletidas na paisagem como reconstruído no mapeamento em campo e pela análise de imagens de satélite. A comunidade de Boa Esperança apresenta uma demanda maior para abertura de áreas para uso agrícola tendo em vista sua especialidade no cultivo da mandioca para a produção de farinha voltada a comercialização. Nesta comunidade cada agricultor individualmente apresenta um número médio de 5,57 áreas com uma média de 0,91 ha de área. No monitoramento realizado, entre os anos de 2009 e 2010, foram identificados os seguintes *land use stages*: 118,5 ha de roça, 88,4 ha de capoeiras em pousio de até 4 anos, 36,1 ha de sítios, 26,3 ha pasto (Figura 2). Sendo a área total destinada às unidades produtivas de 269,3 ha, correspondendo a 33,7 % da área total de uso na comunidade, mapeada nas imagens.

Figura 2 – Localização dos *land use stages* mapeados na comunidade de Boa Esperança, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Amanã, AM.



Estas taxas variam ao longo dos anos de acordo com a dinâmica agrícola da comunidade. Baseando-se nos relatos dos moradores constatou-se que as primeiras aberturas de áreas para o estabelecimento das unidades produtivas ocorreram nos anos 80 e 90, sendo que a grande maioria das áreas foi aberta entre os anos de 2000 e 2010 (52,1%). Analisando-se as imagens de satélite nesta região observou-se que a paisagem passou por transformações ao longo do tempo, sendo possível observar o histórico de alteração da cobertura florestal (Figura 3).

Figura 3 – Gráfico de histórico de transformações da cobertura florestal em hectares (ha), verificados ao longo do tempo nas áreas de estudo.



Estas análises demonstram que a área convertida, que não está em uso pode estar associada a áreas destinadas a outros tipos de uso como para a atividade pecuária ou correspondem a vegetação secundária (capoeiras) em regeneração com idades superiores a quatro anos e que, portanto, não foram mapeadas (a menos quando são retomadas para um novo estabelecimento de roças), contabilizando 66,3% do total de área convertida. Entre os fatores que possivelmente influenciaram o aumento na abertura de áreas estão o aumento da população, o processo de desenvolvimento das famílias e a especialização da produção voltada para a produção de farinha de mandioca para comercialização. Resultados dos censos demográficos realizados nesta comunidade demonstraram que em anos próximos ao que este monitoramento foi realizado a população residente foi de 162 pessoas em 2002 (IDSM, 2002), 212 pessoas em 2006 (IDSM, 2006) e 252 pessoas em 2011 (IDSM, 2011), sendo o aumento populacional proporcional as variações observadas quanto ao aumento de áreas agrícolas verificada entre os anos.

Perspectivas futuras apontam para uma tendência a estabilização no processo de abertura de áreas nesta comunidade, já que a distância das áreas de mata da comunidade é cada vez maior, a prática do reaproveitamento de florestas secundárias para o estabelecimento de cultivos é adotada entre os agricultores, e em algumas famílias há o estabelecimento de uma relação de “doação/empréstimo/divisão” de áreas entre parentes, o que reduz o estabelecimento de cultivos em áreas de mata bruta. Isso pode ser percebido nas falas de agricultores como: “Eu trabalho de meio com meu irmão, a gente plantou essa área toda junto e depois resolvemos que cada um ficava cuidando de uma parte..” (morador da comunidade de Boa Esperança).

“Quando cheguei aqui eu trabalhava com agricultura na área de outras pessoas, eu plantava mais limão e outras coisas, porque ainda não tinha uma terra pra eu plantar, depois eu consegui minhas terras e hoje eu reparti a terra com meus filhos e trabalho mais junto com eles.” (morador da comunidade de Boa Esperança).

As áreas de roças se destacam como o principal tipo de uso do solo (*land use stage*) desta comunidade e são destinadas principalmente ao plantio da mandioca (“braba”) e/ou macaxeira (“mansa”), e representam a maioria das áreas utilizadas pela comunidade. Além das variedades de mandioca, são encontradas outras espécies de interesse econômico e ecológico que servem principalmente para alimentação, uso medicinal, e para extração de madeira com finalidades diversas de construção de casas, canoas e balsas e fabricação de utensílios utilizados na comunidade.

As capoeiras identificadas pelos moradores com idade de pousio entre 1 e 4 anos correspondem a áreas que tiveram sua primeira utilização entre um ano e 11 anos atrás e carregam a herança das variedades de manivas destes anos de uso, que vão sendo substituídas pelas espécies secundárias a partir do desenvolvimento desta vegetação. Nestas áreas, geralmente observamos espécies de embaúba (*Cecropia* spp.) e espécies frutíferas plantadas para enriquecimento das áreas e alimentação dos moradores.

Os sítios constituem áreas que foram destinadas em seus primeiros usos ao plantio de roça. Geralmente os agricultores seguem alguns critérios para a escolha do espaço para o plantio do sítio: qualidade do solo<sup>5</sup>, a presença de matéria orgânica sobre o solo, a existência de paú<sup>6</sup>, localização da área, em “terras altas”<sup>7</sup>, a localização em ambientes de fácil acesso ou próximo a áreas que são constantemente visitadas pelas famílias também são fatores que influenciam nesta escolha. Nas duas comunidades pesquisadas os sítios foram os ambientes com a maior diversidade de espécies frutíferas<sup>8</sup>.

Embora a estimativa de ocupação da comunidade de Nova Jerusalém seja dos anos 40, os moradores relatam que as primeiras áreas foram abertas nos

<sup>5</sup> Ao se observar a qualidade do solo, os moradores explicam que observam o tipo de terra presente no local e se esta é apropriada ao plantio de determinada espécie.

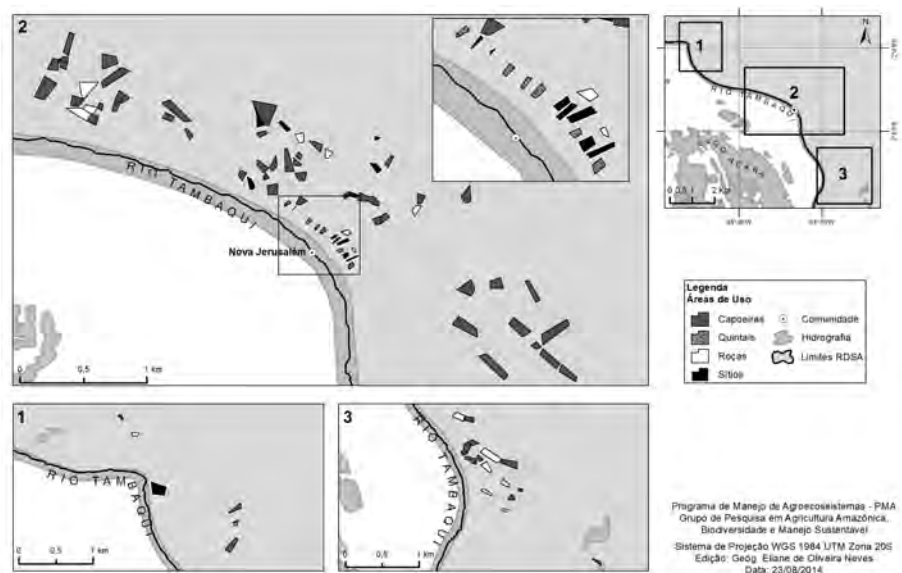
<sup>6</sup> Paú é uma definição que foi dada pelos agricultores a um composto formado pela queima da matéria orgânica, juntamente com a decomposição da madeira, com a terra, calor e água. Segundo os moradores a presença do paú é um indicativo de uma terra de boa produtividade daquele ambiente.

<sup>7</sup> A expressão “terras altas” é comumente utilizada entre os moradores geralmente para definir áreas situadas em terras que não são alagadas anualmente.

<sup>8</sup> Em 2003, Schmidt documentou um total de 57 espécies de cultivos em 87 áreas de roça em quatro comunidades de terra firme na RDSA - uma delas sendo Boa Esperança - e encontrou 68 espécies cultivadas em 67 áreas de sítio e capoeiras não manejadas nestas mesmas comunidades.

anos 80 e 90 com maiores taxas registradas entre os anos 2000 e 2011 (41%). Os resultados do monitoramento realizado no ano de 2012 demonstram o uso do solo como os seguintes *land use stages*: 37,5 ha de capoeiras em pousio até 4 anos, 9,7 ha de roça, 7,4 ha de sítios, 0,6 ha de quintais, totalizando 55,2 ha de áreas de uso agrícola, o que corresponde a 10,4% da área total de uso da comunidade, mapeada nas imagens (Figura 4).

Figura 4 – Localização dos *land use stages* mapeados na comunidade de Nova Jerusalém, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Amanã, AM.



Em Nova Jerusalém cada agricultor apresentou uma média de 4,04 áreas com o tamanho médio de 0,56 ha de área. Assim como verificamos em Boa Esperança as análises de imagens na região da comunidade de Nova Jerusalém demonstraram as transformações na paisagem ao longo do tempo e as alterações na cobertura florestal (Figura 3).

As imagens revelam uma regeneração das áreas de uso, com prevalência de áreas de vegetação secundária (capoeira) em estágios mais avançados de regeneração, que somam 89,6% do total de área convertida, isso pode ser explicado pela intensificação da atividade pesqueira, observada no período em que a pesquisa foi realizada, que gera mais renda na comunidade, reduzindo o investimento nas atividades agrícolas. Ao mesmo tempo, uma análise dos resultados dos censos demográficos indica uma redução no número de moradores nesta comunidade, o que pode estar relacionado à diminuição das áreas de uso do solo que foram mapeadas nas imagens neste período: em 2002

a população residente nesta comunidade era de 265 pessoas (IDSM 2002), em 2006 este número reduziu para 233 pessoas (IDSM, 2006) e em 2011 para 231 pessoas (IDSM, 2011). Além disso, a comunidade apresenta uma tendência para o desenvolvimento do extrativismo vegetal e comumente realiza o enriquecimento de sítios, o que também contribui para estes resultados, já que estas atividades reduzem a demanda para a abertura de novas áreas para o plantio de mandioca, e os sítios têm uso permanente.

Assim como em Boa Esperança as roças são destinadas ao plantio da mandioca e/ou macaxeira e espécies arbóreas de interesse econômico e ecológico que são deixadas no local, exemplos são as espécies de cedro e o mulateiro que tem sua madeira utilizada para construção de casas, canoas, balsas deixadas no roçado no momento em que estas áreas são estabelecidas. Os agricultores também investem no plantio de espécies frutíferas, como a pupunha, tucumã, a castanheira, açai, dentre outras, no momento da abertura de novas áreas.

O enriquecimento de roçados em uso e recém-desmanchado é realizado com frequência nestas comunidades, já que espécies de interesse ecológico alimentício compõem a alimentação das famílias. Os agricultores ao colherem a roça madura, abandonam a área, entretanto, foram observados casos em que as famílias enriqueceram as áreas com estas espécies.

Nesta comunidade são as capoeiras com idade de pousio de até 4 anos que compõem a maior parte dos *land use stages* levantados, segundo os agricultores, estas áreas foram abertas pela primeira vez entre um e 10 anos atrás. Espécies de embaúbas (*Cecropia* spp.) e frutíferas também foram observadas.

Diferente da outra comunidade, as capoeiras são de difícil acesso, mesmo pelas trilhas, as áreas apresentam uma vegetação com intensa presença de lianas, e espécies com espinhos e arbustivas que dificultam a passagem. Estas características não impedem que os agricultores mantenham espécies frutíferas de interesse, como a banana e o abacaxi, nestas áreas. As espécies que mais se destacaram foram as bananeiras e abacateiros, além destas outras espécies são cultivadas nestas áreas em menor proporção para se desenvolverem durante o período de pousio, exemplos são a pupunha, o limão e o cupuaçu. Estas práticas tornam a paisagem mais heterogênea criando um mosaico diversificado com estratos de vegetação que se inter-relacionam, formando um sistema integrado à floresta.

O retorno às capoeiras geralmente acontece quando os mesmos as escolhem para o estabelecimento de uma nova roça, ou quando esta se encontra em um estágio de regeneração (superior a 2 anos) que permite o acesso rápido à área para colher os frutos. Apesar disso, alguns agricultores disseram visitar a área algumas vezes, mesmo com difícil acesso para fazer um manejo de espécies



de interesse. Já quando o plantio de espécies é realizado no caminho ou trilha que conduz até a área do roçado, nota-se um manejo constante destas espécies.

Os sítios são intensamente utilizados nesta comunidade. Os agricultores ao se deslocarem até os locais de roças transitam pelos sítios para colherem os frutos ou realizarem a manutenção destas áreas. O investimento no sítio é realizado constantemente com o plantio de espécies frutíferas variadas.

O termo “Quintais” foi utilizado para descrever um tipo de uso do solo agrícola (*land use stage*) destinadas ao plantio de frutas de fácil acesso. Neste espaço, geralmente localizados atrás das casas, podem ser encontrados plantios de hortaliças e criações de animais (principalmente galinhas e porcos). É um espaço de socialização entre os moradores da comunidade, onde se tem a preparação de alimentos, e onde são costuradas as malhadeiras (redes de pesca). A denominação de quintal foi utilizada apenas entre os moradores de Nova Jerusalém. Em Boa Esperança, os quintais se misturam aos sítios, sendo assim este termo não é comumente adotado entre os moradores desta comunidade. Estes espaços se diferem dos sítios principalmente pela diversidade de usos que lhe é dado.

### **Aspectos do manejo agrícola na área de estudo**

Nesta parte que segue discutimos alguns dos principais fatores que influenciam na escolha entre uma área de mata bruta ou de capoeira para estabelecer uma nova área de plantio (roça), além disso, apresentamos as práticas do manejo agrícola mais comuns nas comunidades estudadas e aspectos técnicos que favorecem a agrobiodiversidade.

O termo “mata virgem” ou “mata bruta” é utilizado constantemente entre os moradores das comunidades ribeirinhas estudadas, para designar áreas de floresta em sucessão ecológica mais avançada, entretanto, apesar destes termos remeterem a conceitos de floresta de vegetação primária, estas áreas não necessariamente são caracterizadas por este tipo de vegetação. Para a grande maioria destes moradores estas áreas designadas de mata virgem ou bruta, não estariam necessariamente “intocadas”, mas provavelmente não são utilizadas há muitos anos, sendo as últimas utilizações por outros povos, indígenas ou moradores mais antigos desta região. Isso pode ser verificado em falas de agricultores como: “Aqui era mata virge, meu pai que derrubô, nessa época eu era bem jitinho (pequeno) e ajudei ele a capiná... mas essa terra aqui já foi terra de outros moradô.. mais antigo, acho que já morou índio aqui porque tem essas peças deles aí...”(morador da Boa Esperança).

A caracterização da vegetação florestal como mata virgem, pelos moradores, também é dada quando se tem um período de pousio longo (geralmente superior a 10 anos) associado a uma primeira utilização pela família que estabeleceu o plantio. Esse período confere a esta área uma aparente fitofisionomia de floresta primária, por estar em um estágio de sucessão avançado da floresta. O termo capoeira, no entanto, é muito comum para designar uma área de vegetação secundária, em estágio inicial, médio ou avançado de regeneração, é caracterizado assim para áreas recém abandonadas após o desmanche do roçado, antes de se constituírem em áreas de mata bruta.

Quando questionados sobre a preferência pela abertura de áreas em mata bruta ou capoeiras, os moradores explicam que a derrubada de uma área de mata bruta é mais trabalhosa em termos de esforço físico. Por outro lado, a produtividade da área é maior, as espécies apresentam maior vigor, e a manutenção da área é mais fácil de ser realizada, precisando de menos capinas para manter a área limpa. A regeneração em áreas de mata ocorre com espécies da regeneração natural, com menor frequência de espécies daninhas.

Por outro lado, às áreas de capoeira, exigem um esforço físico menor para abrir, quando comparado a abertura das áreas de mata, mas segundo os agricultores, o empenho na manutenção da área é maior porque a rebrota de espécies daninhas (conhecidas pelos agricultores como espécies de mato) ocorre com maior abundância exigindo capinas com maior frequência nestas áreas (três vezes mais do que em área de mata). Os moradores também explicam que as áreas de roça oriundas da capoeira tendem a ter uma produtividade menor, já que segundo eles as mandiocas nas roças em áreas de mata “tanto carrega como engrossa mais”. Essa produtividade geralmente está associada ao número de vezes que a área já foi utilizada e ao período que a área esteve em pousio entre uma utilização e outra. Esses mesmos padrões foram indicados por Richers (2010) ao examinar a preferência pelo estabelecimento de roças em áreas de mata em relação à capoeira na região.

Em Schmidt (2003) foi identificada a preferência dos agricultores por implementar as roças nas áreas de capoeira. Isso pode ser explicado tanto pelo distanciamento das áreas de mata bruta da comunidade como também pela preferência de alguns agricultores em andar menos para acessar as áreas de roças, priorizando as áreas nas proximidades das comunidades, já que normalmente precisam carregar cargas de mais de 40 kg de raízes de mandioca nas costas até suas casas de farinha. Pereira *et al.* (2010) identificaram na região que o tipo de solo (arenosos), o risco de inundações, a distância da comunidade e o tipo de vegetação local (se mata bruta ou capoeira) são fatores que influenciaram na escolha das

áreas para o estabelecimento de sistemas produtivos e na escolha de qual o tipo de sistema agrícola será estabelecido. Isso demonstra que a escolha pelo ambiente e o tipo de uso escolhido para a área são influenciados por diversos fatores.

De acordo com relatos de alguns agricultores o retorno às áreas de capoeira ocorre em algum momento, independente da opção pelo estabelecimento de plantios em áreas de mata, ou seja, mesmo que eles derrubem uma área de mata bruta para o estabelecimento de cultivos em um ano, em anos seguintes eles tendem a retornar para uma área já utilizada. Uma maior frequência de visita às capoeiras abandonadas para manutenção das espécies que foram plantadas foi observada no momento em que a roça foi desmanchada. Áreas de capoeiras próximas às áreas de roçado são visitadas constantemente, seja para o enriquecimento, seja para a colheita de espécies de interesse.

Em alguns casos, observou-se que os moradores optam pela abertura de áreas em capoeiras, promovendo uma rotatividade de uso nestas áreas integrada com períodos de pousio que permitem uma regeneração média das áreas florestais.

“... a minha vida inteira eu planto nestas cinco áreas, eu vou plantando de tempos em tempos em cada uma, na ordem mesmo, eu planto nelas assim seguidas, na primeira e na última delas eu tenho roça e nas outras que ficam no meio delas eu tenho capoeiras, depois que eu desmanchar as roças, aquelas áreas vão virar roça e essas aqui capoeira e enquanto eu vou fazendo assim, a terra das capoeiras vai descansando uns três anos, aí a terra não fica muito cansada e as planta vão dando boa.... e eu não fico derrubando mata por aí.” (morador da comunidade de Boa Esperança)

Uma outra prática de manejo que é utilizada por alguns agricultores é a replanta, considerada como o plantio consecutivo da área de roça, sem o período de pousio. Esta prática tem sido cada vez mais rara entre as famílias e geralmente, quando os agricultores a fazem, optam por realizá-la, por no máximo, duas vezes consecutivas, e mais raramente por três vezes, sendo realizada concomitante ao início da colheita na área de roçado. Estes resultados também foram verificados em Richers (2010).

A replanta foi verificada, em algumas vezes, associada a eventos naturais da região, tal como quando se tem o alagamento de uma área no período das cheias que leva a perda da produção e os agricultores não querem deixar de plantar. Nestes casos, eles costumam esperar passar o período de alagamento e que o solo não esteja encharcado para estabelecer o novo plantio. Isso pode ser verificado em falas de agricultores como: “A área tá toda nágua (na água)... a cheia fez eu perder tudo que tinha plantado, aí depois que secar bem a terra tô pensando em replantá pra vê se consigo alguma planta (mandioca) e não ficá sem farinha..” (morador de Nova Jerusalém).

Geralmente a opção pela não realização do replantio se justifica no conhecimento que os mesmos demonstraram sobre o processo de aceleração do esgotamento do solo, quando o período de pousio não é adotado. Isso é verificado em falas de agricultores como: “... depois de umas três planta a mandioca já não dá boa mais, a batata não engrossa, então é melhor não plantá e escolher outro lugar que a terra está mais descansada” (morador de Nova Jerusalém). “... eu desmancho a roça, deixo a terra descansá pelo menos uns quatro, cinco ano se eu tiver mais área pra plantá, porque se fica fazendo replanta, a terra vai ficando fraca, e a mandioca não dá boa mais...” (morador de Boa Esperança).

Escolhas como as apresentadas acima partem das observações e cuidados dos próprios moradores, que devido à importância da agricultura para a manutenção de suas famílias, e à reprodução do grupo social em geral, zelam por suas áreas para garantir produções futuras. Esta lógica, guiada pelo saber local, vai de encontro a proposta do uso sustentado dos recursos naturais, e assim podemos argumentar que contribui para a continuidade dos serviços ecológicos no local (LIMA, 2008).

### **Estratégias de deslocamento e escoamento da produção no interior das comunidades**

Os caminhos são trilhas feitas pelos próprios moradores, que dão acesso às áreas de plantio de vários agricultores; a paisagem ao longo destes caminhos é bastante heterogênea composta por mosaicos diversificados de usos do solo e espécies. As áreas de cultivo se distribuem em toda a extensão da comunidade, sendo algumas destas áreas distantes das casas de farinha e da comunidade. Estas áreas mais distantes das casas, geralmente, possuem dois tipos de vias de acesso: os “caminhos” que conduzem às áreas produtivas de diversos agricultores, e os igarapés (pequenos rios) ou áreas de igapó (mata alagada). O acesso às áreas pelos igarapés é utilizado principalmente no período das cheias, quando o nível da água permite o deslocamento da rabeta<sup>9</sup> ou da canoa<sup>10</sup> por terrenos mais rasos. Nos períodos de vazante, o deslocamento com as sacas de farinha ou com o paneiro<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Rabeta é um veículo utilizado pelos ribeirinhos para o deslocamento das famílias, consiste em uma canoa de madeira onde se acopla um motor de popa de baixa potência.

<sup>10</sup> Canoa é um veículo de madeira movido a remo utilizado para deslocamento dos moradores ribeirinhos

<sup>11</sup> Paneiro é um cesto confeccionado com fibra vegetal pelos próprios moradores; é um tipo de artesanato em cestaria, muito utilizado para o transporte de tubérculos de mandioca e frutas das áreas de plantio até as casas de farinha ou outro local de destino destes. O paneiro apresenta a vantagem de permitir uma melhor adaptação ao transporte, por possuir alças laterais e uma alça frontal que permite uma melhor acomodação do cesto nas costas do agricultor.

é realizado por estes “caminhos”. Nas comunidades estudadas o deslocamento dos agricultores às suas áreas de plantio é frequente, principalmente no período entre os meses de julho e setembro (estação seca), considerado o período de maior abertura de áreas nas comunidades para o plantio de roçados e colheita.

A comunidade Boa Esperança devido a sua especialidade na produção de farinha tem o acesso às áreas produtivas (roças, capoeiras e sítios) realizados mais intensamente nestes meses e ao longo dos dias de semana. Com a finalidade de facilitar o acesso e otimizar o deslocamento com os paneiros no percurso entre as áreas produtivas e as casas de farinha, os moradores realizam a capina e a limpeza dos caminhos (trilhas) periodicamente. Estes caminhos são uma particularidade de algumas comunidades, como é o caso de Boa Esperança. Em Nova Jerusalém as trilhas que conduzem até as áreas produtivas desta comunidade não são bem definidas como em Boa Esperança, uma vez que a manutenção das trilhas geralmente é feita no momento em que se deslocam até estas áreas, para colheita de frutas ou manutenção das áreas de roça, o que também pode ser explicado pela principal atividade desta comunidade ser a atividade pesqueira.

Em Boa Esperança, em função desta distância (em torno de três quilômetros a das áreas produtivas até a comunidade) e da dificuldade de transporte da mandioca até a comunidade é que muitos moradores preferem transportar os tubérculos em paneiros até as casas de farinha próximas às comunidades, ao invés de produzir a farinha em locais distantes da comunidade. Essa preferência pode ser justificada pelo fato das sacas, terem um peso maior (em torno de 70 a 80 kg) do que os paneiros cheios (em torno de 40 a 60 kg) e pelo fato destes últimos serem mais facilmente transportados. Nesta comunidade, durante a época da cheia, os igarapés e áreas de igapó facilitam o acesso por meio de canoa ou rabeta a alguns roçados bem distantes da área da comunidade, esse fato permitiu que os agricultores abrissem um grande número de roçados em área de mata.

Por outro lado, em Nova Jerusalém não foi possível se conhecer profundamente as preferências dos agricultores sobre as formas de transporte da mandioca ou da farinha, tendo em vista que algumas áreas estavam alagadas durante o período que em foi desenvolvida a pesquisa. Entretanto, visitando-se as áreas produtivas encontramos uma distância em torno de um quilômetro e meio da área da comunidade até as áreas de cultivo. Embora a comunidade estivesse no período de cheia, o deslocamento com as sacas não foi muito observado, de forma geral, observou-se o processamento da mandioca nas casas de farinha localizadas na área da comunidade.

## DISCUSSÃO

### A agricultura migratória: corte queima, cultivo e pousio

Pesquisas realizadas por van Vliet *et al.* (2013) demonstraram que o uso do solo na agricultura de pequena escala tem como principais tendências a diminuição das florestas naturais, o aumento dos pousios gerenciados em sistemas agroflorestais e o aumento das áreas de pastagem. Este tipo de agricultura é caracterizado por sistemas complexos de produção que combinam a agricultura migratória e de corte e queima. A variação entre os dois sistemas é influenciada por particularidades das comunidades e famílias que fazem o uso da terra.

Nas comunidades estudadas o sistema identificado apresenta maior tendência para o sistema de cultivo de agricultura migratória, já que o plantio nas áreas agrícolas é realizado a partir do corte, derruba e queima das áreas, utilizando-se do período de pousio de 2 anos ou mais, entre um uso e outro. Na maioria dos casos este período tem permitido as famílias o uso das áreas por anos, sendo raros os casos onde a prática é adotada sem este período.

O período do pousio é considerado a etapa mais importante na prática de agricultura migratória, por ser nesta fase que se reproduzem os processos ecológicos dos ecossistemas florestais. A resiliência do ambiente está inteiramente relacionada a este período, é nesta fase que o sistema irá restabelecer as condições para manutenção das funções básicas ecológicas que permitem que o ecossistema restabeleça (KLEINMAN *et al.*, 1995, MERTZ *et al.*, 2009).

A demanda por terras cultiváveis tem sido um dos fatores responsáveis pela redução no período de pousio (METZGER, 2002) e isso afeta os processos ecológicos de regeneração florestal das florestas secundárias. A desestabilização entre as fases de uso (cultivo) e período de abandono da área (pousio) pode ser considerada uma forma de impacto negativo, já que não permite o período mínimo para restabelecimento das características do ecossistema. Diversos estudos já tratam dos impactos sobre a biodiversidade ocasionados por este tipo de prática, e o que se nota é que quando períodos de pousio são intercalados com períodos de uso das áreas, essa forma de uso do solo torna-se sustentável (KLEINMAN *et al.*, 1996; MERTZ *et al.*, 2009).

Nas comunidades estudadas o período de tempo que a área permanece em abandono é influenciado pelo número de áreas que o produtor possui sobre sua gestão, pela vocação produtiva da família em relação ao plantio para subsistência, e pela obtenção de outras fontes de renda, como por exemplo, a

pesca, o extrativismo e a caça, que reduzem a pressão sobre as áreas produtivas e assegura a subsistência com fontes alternativas, além da agricultura de mandioca.

O período adequado de pousio é um fator determinante para a sustentabilidade e recuperação do ambiente. A redução da sustentabilidade do sistema relaciona-se aos impactos com mudanças socioambientais, bem como aspectos políticos e culturais que refletem sobre a dinâmica agrícola. Em Ribeiro Filho *et al.* (2013) encontramos uma revisão de literatura global com discussões que tratam dos impactos da agricultura de corte e queima (coivara) nos solos. Essa prática “não seria insustentável *per se* em relação à dinâmicas de solos”. Pressões demográficas, tais como crescimento populacional associado as mudanças ambientais globais podem influir sobre as sociedades que praticam este tipo de agricultura, levando ao aumento do **número de ciclos** de cultivo ao qual a área é submetida antes desta ser abandonada em pousio. Estas pressões refletem sobre as propriedades físicas do solo e conseqüentemente comprometem a resiliência destes sistemas.

Nas regiões de estudo, com ambientes de paleovárzea, assim como a presença de Terra Preta de Índio<sup>12</sup> favorecem o tempo de pousio, que mesmo sendo menor em relação a outras regiões, seja suficiente para o restabelecimento de uma floresta secundária, favorecendo o descanso do solo e permitindo a sustentabilidade das áreas produtivas. Relatos dos agricultores indicam que o tempo de pousio observado é suficiente para a recuperação do solo: “Esse tempo de uns três, quatro anos que a terra fica descansando já dá pra plantar, depois se ficá usando mais a terra é que ela começa a ficá fraca, aí já é bom mudar pra outra mata...” (morador de Nova Jerusalém). “A terra fica descansada com uns quatro, cinco anos aí já tá forte pra plantá outra roça...” (morador de Boa Esperança).

A análise sobre os diferentes tipos de uso das áreas, por estas comunidades, levou em consideração a vocação produtiva que cada comunidade possui em relação a atividade agrícola. Outros fatores também foram importantes neste contexto, como a construção histórica das comunidades, os motivos que levaram a sua formação, o desenvolvimento das famílias (reprodução familiar), suas especialidades na produção, principais recursos explorados para a subsistência, bem como as fontes de renda que compõem a renda familiar. Todos estes fatores influenciam nas diversificadas formas de manejo agrícola que foram encontradas nas comunidades e são importantes questões a serem consideradas em discussões como esta.

---

<sup>12</sup> As terras pretas são presentes na bacia Amazônica, aparecendo em manchas isoladas ou extensas, e que são consideradas de origem antrópica relacionada ao manejo indígena passada. Terras pretas diferem de solos adjacentes por serem extremamente ricos em matéria, com uma fertilidade elevada, e normalmente apresenta a presença de artefatos líticos e/ou vestígios cerâmicos (TEIXEIRA *et al.*, 2009).



As áreas convertidas para fins agrícolas, por estarem integradas ao ecossistema florestal destas comunidades, são dificilmente identificadas isoladamente através das imagens de satélite (principalmente em imagens de baixa resolução). A heterogeneidade destas áreas é claramente visualizada em campo, quando observadas as áreas de uso. Quando sobrepostas às áreas mapeadas em campo com as imagens de satélite, destacaram-se as áreas de roçados, em Boa Esperança, resultado da especialização da comunidade na produção da farinha de mandioca. Por sua vez, em Nova Jerusalém se destacaram áreas de vegetação secundária em regeneração, o que está relacionado à atividade pesqueira predominante nesta comunidade, no período da pesquisa.

Por fim, é possível observar que os sistemas agrícolas estabelecidos nestas comunidades favorecem a geração de agrobiodiversidade local (SCHMIDT, 2003; BARCELOS, 2015) o qual é longamente reconhecida como uma parte essencial da biodiversidade global (BROOKFIELD *et al.*, 2002; THRUPP, 2000). O hábito dos moradores de enriquecimento das áreas agrícolas com espécies de interesse alimentício, medicinal, além de outras espécies com outros fins, são os principais fatores que contribuem para a geração da agrobiodiversidade destas áreas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agricultura continuamente praticada integrada à floresta, assim como a prática do pousio em tempo considerado suficiente para a regeneração florestal em condições de se estabelecer um novo ciclo de plantio são indicativos da sustentabilidade, a partir da perspectiva produtiva, do sistema de agricultura migratória nos locais estudados.

Verificamos ao longo desta pesquisa que o uso e manejo do solo acontecem de forma dinâmica, com modificações constantes no espaço nas áreas produtivas, resultantes da fase de uso do solo que estará presente no momento. Os sistemas agrícolas praticados nas comunidades estudadas caracterizam-se por uma intensa utilização dos recursos naturais. Em Boa Esperança a vocação produtiva das famílias e a especialização dos moradores para a produção da farinha de mandioca para comercialização, conferem a esta comunidade o manejo intensivo de suas áreas. Os agricultores se destacam por apresentar um perfil experimentador voltado para o manejo destas áreas. As áreas produtivas embora intensamente utilizadas são manejadas utilizando-se do período de pousio entre um uso e outro.

Por outro lado, em Nova Jerusalém as famílias são voltadas a pesca e ao extrativismo vegetal e animal, sendo a agricultura uma atividade secundária voltada praticamente para a subsistência, mas também de grande importância.

A dinâmica das atividades agrícolas é semelhante à praticada em Boa Esperança, entretanto, é menos intensiva e especializada pelo fato dos moradores investirem mais em outras atividades. O enriquecimento dos sistemas produtivos é constante sendo voltado ao plantio de espécies frutíferas.

O uso consorciado à floresta bem como o enriquecimento com espécies frutíferas em todas as formas de uso (roça, capoeira, sítios e quintais) encontradas tem garantido, até o momento, a sustentabilidade desta prática nestas comunidades, no sentido que tem permitido os agricultores garantir uma produção contínua que atende a suas necessidades. De maneira geral, percebemos uma estreita relação dos moradores com o ambiente local aonde os mesmos realizam o manejo das áreas agrícolas seguindo um processo semelhante ao de sucessão ecológica.

Assim, as áreas produtivas vão sendo utilizadas e desenvolvidas em formas que se aproximam dos ecossistemas naturais. Esse processo permite a continuidade de uso dos solos, ao longo de anos, evitando sua degradação e esgotamento e proporcionando condições ao desenvolvimento das famílias e a manutenção de suas áreas produtivas. A produtividade e a conservação além de serem influenciadas por aspectos socioeconômicos, também se relacionam aos tipos de uso e manejo dos solos das áreas produtivas, a vocação produtiva e o modo de vida das famílias.

## AGRADECIMENTOS

Aos moradores da Reserva Amanã pela grande contribuição, com as informações e disponibilidade de acompanharmos, nas visitas a campo, aos assistentes de campo e técnicos do Programa de Manejo de Agroecossistemas/IDSM, que apoiaram as ações durante a coleta de dados, aos pesquisadores do Grupo de Pesquisa em Agricultura Amazônica, Biodiversidade e Manejo Sustentável e ao Grupo de Pesquisa Organização social e manejo participativo dos recursos renováveis e não renováveis na Amazônia/IDSM que contribuíram com as discussões e revisões, a Eliane Neves pela elaboração de mapas, ao Jefferson Ferreira pelo apoio nas análises.

## REFERÊNCIAS

ADAMS, C. *et al.* A. O pão da terra: da invisibilidade da mandioca na Amazônia. In: ADAMS, Cristina; MURRIETA, Rui; NEVES, Walter (Orgs.). **Sociedades caboclas amazônicas: modernidade e invisibilidade**. São Paulo: Annablume, 2006.

ALENCAR, E. F. **Estudo da ocupação humana e mobilidade geográfica de comunidades rurais da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Amanã, RDSA**. Relatório Final. Tefé. 2007.168p.

ALENCAR, E. F. Dinâmica territorial e mobilidade geográfica no processo de ocupação humana. **UAKARI**, v.6, n.1, p.39-58, 2010.

BARCELOS, L. E. **A diversidade florística nos quintais em terra preta de índio e solos menos antrópicos em paleovárzea e na terra firme, Médio Solimões, Amazonas, Brasil**. 2015. Dissertação (Mestrado em Botânica), Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia. Manaus, 2015.

BERNARD, H. R. **Research methods in anthropology: Qualitative and Quantitative Approaches**. Lanham, MD: Rowman Altamira, 2011.

BRADY, N. C. Alternatives to slash-and-burn: a global imperative. **Agriculture, Ecosystems & Environment**, v. 58, n. 1, p. 3–11, 1996.

BRANCALION, P. H. S. *et al.* Estratégias para auxiliar na conservação de florestas tropicais secundárias inseridas em paisagens alteradas. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Naturais**, v. 7, n. 3, p. 219–234, 2012.

BROOKFIELD, H. *et al.* **Cultivating biodiversity: understanding, analysing and using agricultural diversity**. Rugby Warwickshire: ITDG Publishing, 2002.

CHAZDON, R. L. Regeneração de florestas tropicais. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Naturais**, v. 7, n. 3, p. 195–218, 2012.

EMPERAIRE, L.; ELOY, L. A cidade, um foco de diversidade agrícola no Rio Negro (Amazonas, Brasil)? **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas** v. 3, n. 2, p. 195-211, 2008.

FEARNSIDE, P. M. Agricultura na Amazônia: Tipos de agricultura, padrão e tendências. **Cadernos NAEA**, v. 10, p. 197-252, 1989.

FEARNSIDE, P. M. **A floresta Amazônica nas mudanças globais**. Manaus, INPA 134p. 2003.

FEARNSIDE, P. M. Deforestation in Brazilian Amazonia: history, rates, and consequences. **Conservation biology**, v. 19, n. 3, p. 680–688, 2005.

FEARNSIDE, P. M. Desmatamento na Amazônia: dinâmica, impactos e controle. **Acta Amazônica**, v. 36, n. 3, p. 395–400, 2006.

FERREIRA, L. V.; VENTICINQUE, E.; ALMEIDA, S. O desmatamento na Amazônia e a importância das áreas protegidas. **Estudos avançados**, v. 19, n. 53, p. 157–166, 2005.

IDSMS. Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá. **Banco de dados do levantamento sociodemográfico da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Amanã, 2002.** Tefé-AM: IDSMS, 2002.

IDSMS. Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá. **Banco de dados do levantamento sociodemográfico da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Amanã, 2006.** Tefé-AM: IDSMS, 2006.

IDSMS. Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá. **Banco de dados do levantamento sociodemográfico da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Amanã, 2011.** Tefé-AM: IDSMS, 2011.

IRION, G. *et al.* Development of the Amazon valley during the Middle to Late Quaternary: sedimentological and climatological observations. **Amazonian Floodplain Forests.** [S.l.]: Springer, 2011. p. 27–42.

KLEINMAN, P. J. A.; PIMENTEL, D.; BRYANT, R. B. The ecological sustainability of slash-and-burn agriculture. **Agriculture, Ecosystems & Environment**, v. 52, n. 2, p. 235–249, 1995.

KLEINMAN, P. J. A.; BRYANT, R. B.; PIMENTEL, D. Assessing ecological sustainability of slash-and-burn agriculture through soil fertility indicators. **Agronomy Journal**, v. 88, n. 2, p. 122–127, 1996.

LAURANCE, W. F. *et al.* Deforestation in Amazonia. **Science (New York, NY)**, v. 304, n. 5674, p. 1109, 2004.

LIMA, D. de M. A economia doméstica em Mamirauá. In: ADAMS, Cristina; MURRIETA, Rui.; NEVES, Walter. (Orgs.). **Sociedades Caboclas Amazônicas: modernidade e invisibilidade.** São Paulo: Annablume /Fapesp, 2006, p. 145-172.

LIMA, D. de M. Firmados na terra: a produção do significado de território em dois quilombos de Minas Gerais. In: 32º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2008, Caxambu. **Anais...** Caxambu, MG, 2008.

LIMA, D. de M.; STEWARD, Angela M.; RICHERS, Bárbara T. Trocas, experimentações e preferências: um estudo sobre a dinâmica da diversidade da mandioca no Médio Solimões, Amazonas. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas**, 2012.

LIMA, P. G. C. *et al.* Agrobiodiversidade e etnoconhecimento na Gleba Nova Olinda I, Pará: interações sociais e compartilhamento de germoplasma da mandioca (*Manihot esculenta* Crantz, Euphorbiaceae). **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas**, v. 8, n. 2, p. 419-433, 2013.

MASSOCA, P. E. dos S. *et al.* Dinâmica e trajetórias da sucessão secundária na Amazônia central. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Naturais**, v. 7, n. 3, p. 235-250, 2012.

MERTZ, O. *et al.* Swidden change in Southeast Asia: understanding causes and consequences. **Human Ecology**, v. 37, n. 3, p. 259–264, 2009.

METZGER, J. P. Landscape dynamics and equilibrium in areas of slash-and-burn agriculture with short and long fallow period (Bragantina region, NE Brazilian Amazon). **Landscape Ecology**, v. 17, n. 5, p. 419–431, 2002.

MYERS, N. Tropical forests: the main deforestation fronts. **Environmental Conservation**, v. 20, n. 01, p. 9–16, 1993.

NEVES, W. A *et al.* Coivara: cultivo itinerante na floresta tropical. **Ciência Hoje**, v. 50, p. 26-30. 2012.

NODA, S. do N. *et al.* Paisagens e etnoconhecimentos na agricultura Ticuna e Cocama no alto rio Solimões, Amazonas. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas**, v. 7, n. 2, p. 397-416, 2012.

PADOCH, C.; PINEDO-VASQUEZ, M. Saving Slash-and-Burn to Save Biodiversity. **Biotropica**, v. 42, n. 5, p. 550–552, 2010.

PEDROSO JUNIOR, N. N.; MURRIETA, R. S. S.; ADAMS, C. A agricultura de corte e queima: um sistema em transformação. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas**, v. 3, n. 2, p. 153–174, 2008.

PERALTA, N.; LIMA, D. de M. A comprehensive overview of the domestic economy in Mamirauá and Amanã in 2010. **UAKARI**, v. 9, n. 2, p. 33-62, 2013.

PEREIRA, K. J. C. *et al.* Saber tradicional, agricultura e transformação da paisagem na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Amanã, Amazonas. **UAKARI**, v. 2, n. 1, p. 9–26, 2010.

PIÑEDO-VASQUEZ, M.; PADOCH, C.; INUMA, J. C. **Identifying and understanding agricultural, agroforestry and forest management systems and techniques practiced in Mamirauá**. Tefé, Sociedade Civil Mamirauá, 1996.

POSEY, D. A. Manejo da floresta secundária capoeira, campos e cerrados (Kayapó). In: RIBEIRO, Darci (Ed.) **Suma Etnológica Brasileira** (Volume 1: Etnobiologia). Belém: Editora da UFPA, 1997. p.199-213.

QUEIROZ, H. L. A reserva de desenvolvimento sustentável Mamirauá. **Estudos avançados**, v. 19, n. 54, p. 183–203, 2005.

QUEIROZ, H. L.; PERALTA, Nelissa. Reserva de Desenvolvimento Sustentável: Manejo integrado dos recursos naturais e gestão participativa. In: GARAY, Irene; BECKER, Bertha K (Orgs.). **Dimensões humanas da biodiversidade**, p. 447-476, 2006.

RIBEIRO FILHO, A. A.; ADAMS, C.; MURRIETA, R. S. S. The impacts of shifting cultivation on tropical forest soil: a review. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas**, v. 8, n. 3, p. 693–727, 2013.

RICHERS, B. T. T. Agricultura migratória na várzea: ameaça ou uso integrado? **UAKARI**, v. 6, n. 1, p. 27-37, 2010.

RIVERO, S. *et al.* Pecuária e desmatamento: uma análise das principais causas diretas do desmatamento na Amazônia. **Nova economia**, v. 19, n. 1, p. 41–66, 2009.

ROBERT, P. De *et al.* A beleza das roças: agrobiodiversidade Mebêngôkre-Kayapó em tempos de globalização. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas**, v. 7, n. 2, p. 339–369, 2012.

ROBERT, P. De; LÓPEZ, C. Agriculturas amazônicas: cultivando plantas, saberes, paisagens e ideias. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas**, v. 7, n. 2, p. 289–292, 2012.

SANCHEZ, P. A. *et al.* Alternatives to slash and burn: challenge and approaches of an international consortium. In: PALM, Cheryl A. *et al.* (Eds.). **Slash and Burn Agriculture: The Search for Alternatives**, [S.l.]: New York: Columbia University Press, 2005.

SCHMIDT, M. J. **Farming and patterns of agrobiodiversity on the Amazon floodplain in the vicinity of Mamirauá, Amazonas, Brazil**. 210f. 2003. Thesis (Master of Science) – University of Florida, Gainesville, 2003.

STEWART, A.M., LIMA, D. M. Interações na roça: por uma ecologia das práticas da produção de mandioca no médio Solimões, Amazonas. In: Reunião da Antropologia Brasileira, 29., Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

TEIXEIRA, W. G. *et al.* **As terras pretas de índio da Amazônia**: sua caracterização e uso deste conhecimento na criação de novas áreas. Manaus: Embrapa Amazônia Ocidental, 2009.

THRUPP, L. A. Linking agricultural biodiversity and food security: the valuable role of agrobiodiversity for sustainable agriculture. **International affairs**, v. 76, n. 2, p. 283–297, 2000.

VALSECCHI, J.; AMARAL, P. V. Do A. Perfil da caça e dos caçadores na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Amanã, Amazonas, Brasil. **UAKARI**, v. 5, n. 2, p. 33–48, 2009.

VAN VLIET, N. *et al.* “Slash and Burn” and “Shifting” Cultivation Systems in Forest Agriculture Frontiers from the Brazilian Amazon. **Society & Natural Resources**, v. 26, n. 12, p. 1454–1467, 2013.

VENTURATO, R. D.; PEREIRA, K. J. C. Aspects of food sovereign and labor sharing in domes in domestic units at the Mamirauá and Amanã sustainable development reserves. **UAKARI**, v. 6, n. 2, p. 21–33, 2010.

Texto submetido à Revista em 04.09.2014  
Aceito para publicação em 23.08.2015





## Aspectos históricos relacionados à adoção de práticas agroecológicas: análise retrospectiva no Oeste maranhense

### Historical aspects related to the adoption of agroecological practices. Retrospective analysis in Western Maranhão

*Xoán Carlos Sánchez Couto* – Mestre em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável pela Universidade Federal do Pará. Engenheiro agrônomo pela Universidade de Santiago de Compostela, Espanha. Graduação em Sociologia e Ciências Políticas pela UNED, Espanha. Professor Substituto de Estatística Experimental na Universidade Estadual do Maranhão, Campus de Imperatriz. E-mail: xoancarlossc@gmail.com

*Livia de Freitas Navegantes Alves* – Doutora pelo Centre International d'Études Supérieures en Sciences Agronomiques, Montpellier SupAgro/Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour Le Développement (CIRAD). Professora do Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural (NCADR) da Universidade Federal do Pará. E-mail: lnavegantes@ufpa.br

#### Resumo

As transformações técnicas dos sistemas de produção originam-se nas decisões dos agricultores. Porém ainda não são bem entendidos os elementos considerados pelos agricultores para decidir pela adesão às práticas agroecológicas. Neste trabalho, buscamos compreender as motivações dos agricultores familiares do Oeste maranhense para fazerem suas escolhas produtivas e tecnológicas, entendendo que fatores históricos foram decisivos para a diferenciação dos sistemas de produção, que fizeram com que alguns tivessem possibilidade de aderir às práticas agroecológicas e outros não. Através da análise retrospectiva, identificamos dois vetores de transformação que contribuem para que os agricultores deem respostas diferentes às mesmas influências. Variáveis externas, como disponibilidade de crédito, capacitação e agroindústrias; e decisões familiares, como beneficiar localmente a produção, introduzir gado ou culturas permanentes, influenciam no percurso dessas propriedades. Quando se criam grupos de interesse em agroecologia, cria-se um ambiente em que os camponeses sentem-se mais confiantes para testarem as práticas agroecológicas propostas.

#### Palavras-chave

Tipologia. Enfoque sistêmico. Camponato. Retrospectiva. Trajetória.

#### Abstract

Technical transformations of production systems originate in the decisions of farmers. However, the elements considered by farmers to decide by adherence to agroecological practices are not yet well understood. In this work we try to understand the motivations of family farmers in Western Maranhão to make their productive and technological choices, understanding which historical factors were decisive in the differentiation of production systems, which caused some were unable to adhere to agroecological practices and others do not. Through retrospective analysis we identified two transformation vectors that contribute to farmers deem different answers to the same influences. External variables such as availability of credit, capacity building and agricultural industries; and family decisions, such as locally benefit the production, introducing cattle or permanent crops, influence the course of these farms. When groups of interest in agroecology are created an environment in which farmers feel more confident to test the proposed agro-ecological practices arise.

#### Keywords

Typology. Systems approach. Peasantry. Retrospective. Trajectory.

## INTRODUÇÃO

A agricultura camponesa, apesar de ser portadora de um acervo de conhecimentos acumulados tradicionalmente, está em constante transformação para adaptar-se à realidade socioeconômica e ambiental (TOLEDO; BARRERA-BASSOLS, 2008), buscando a sobrevivência da família e da unidade produtiva (CHAYANOV, 1981).

A agricultura familiar, conceito genérico que inclui o campesinato como uma forma particular “que se constitui enquanto um modo específico de produzir e de viver em sociedade” (WANDERLEY, 1996, p. 2), contrapõe-se, no Brasil, à grande propriedade, que se impõe como modelo dominante socialmente reconhecido.

No caso brasileiro, o campesinato enfrentou dificuldades para implantar um sistema produtivo diversificado, do tipo policultura-pecuária, como no campesinato europeu. Em parte devido à possibilidade de recorrer à caça e à pesca para suprir as necessidades de proteínas na alimentação familiar, em parte devido à dificuldade de garantia da posse da terra (VELHO, 2013). Isto implicou a impossibilidade de fertilização natural, compensada pela prática da agricultura migratória no sistema de corte e queima.

Na situação atual, em que não há mais a possibilidade de migrar para uma nova fronteira agrícola, na constante busca por autonomia do camponês “a diversificação pode constituir um meio para diminuir o nível de externalização do processo produtivo, garantindo maior autonomia e controle sobre o processo de reprodução social” (NIEDERLE e JUNIOR, 2009, p. 81). Em outros casos, o modelo da grande propriedade pecuária, a estabilidade comercial e o menor risco favoreceram o surgimento de um tipo de agricultor familiar especializado na criação de bovinos. As situações intermédias, inclusive a permanência nos sistemas tradicionais de corte e queima ou do extrativismo, dão lugar a uma gama de tipos de sistemas produtivos atuais.

As progressivas transformações técnicas dos sistemas de produção são originadas pelas decisões dos agricultores que, por sua vez, são tomadas com base em uma série de critérios. Vários pesquisadores têm se debruçado no estudo dos fatores e fenômenos que interferem na adoção ou adaptação destas mudanças técnicas (BUNCH, 1999; COCHRAN e BONNELL, 2006; CALVI, 2009). Mas ainda não são bem entendidos os elementos considerados pelos agricultores para tomar sua decisão quanto à adesão a práticas agroecológicas que têm sido amplamente difundidas em todo o Brasil, impulsionadas pelo movimento agroecológico.

Neste trabalho, buscamos entender que fatores históricos foram decisivos para a diferenciação dos sistemas de produção e que fizeram com que alguns agricultores tiveram possibilidade de aderir às práticas agroecológicas, e outros não, e a relevância dos aspectos históricos, intra e extraestabelecimento familiar, na adoção de práticas agroecológicas. Para tanto, relacionamos as escolhas atuais com as opções feitas no passado e com a influência das variáveis socioeconômicas mais gerais.

Esta compreensão pode contribuir para melhorar a abordagem feita pelos agentes de intervenção externa e o desenho de políticas de desenvolvimento rural, que frequentemente convergem para a fortificação da agricultura familiar de mercado, privilegiando a elevação da renda (ROY, 2002), mas esquecendo a lógica interna e os constrangimentos históricos da economia familiar camponesa.

## **METODOLOGIA**

Partindo de um enquadramento mais global das circunstâncias históricas regionais, aproximamo-nos progressivamente ao nível microsocial, familiar, mas considerando as influências dos níveis comunitário e regional. Esta aproximação progressiva ao objeto de estudo revestiu-se de uma importância maior porque faltam estudos prévios que abordem estes aspectos na escala regional, e ainda mais nas comunidades pesquisadas: Vila La Bote, no município de Buriticupu; Nova Conquista, em Açailândia; e Coquelândia, em Imperatriz; todas situadas na mesorregião Oeste maranhense e no bioma amazônico.

O trabalho de campo consistiu na coleta de dados secundários e primários, através das metodologias descritas abaixo e da nossa compreensão pessoal, elaborada através da convivência no dia a dia com os grupos camponeses pesquisados, e com a nossa experiência prévia na região, de mais de dez anos.

Como primeira aproximação na compreensão da dinâmica agrária regional, realizamos entrevistas históricas, com informantes-chave. A combinação de fontes secundárias com as entrevistas históricas permitiu detectar os fatos mais relevantes ocorridos historicamente no nível regional, que influenciam as escolhas produtivas dos sujeitos da pesquisa e a configuração atual dos seus sistemas de produção.

Em um segundo momento, identificamos os principais tipos de sistemas produtivos existentes entre os sujeitos estudados, a caracterização destes e atribuímos os casos significativos a cada tipo.

Na terceira fase da pesquisa, buscamos compreender a coerência das transformações que explicam a atual configuração dos sistemas produtivos. Para tanto, realizamos entrevistas retrospectivas com 12 camponeses, incluindo

todos os tipos de sistemas de produção identificados. Buscamos uma perspectiva histórica que nos permitisse entender que papel tiveram as influências externas e os fatores internos que determinaram a sua trajetória no tempo. Através desta análise, conseguimos entender as dificuldades na adoção das técnicas agroecológicas e as possibilidades da sua integração na lógica de transformação dos sistemas produtivos.

Para tanto, usamos o método da análise retrospectiva, que foi proposto por Moulin et al. (2008) e adaptado por Navegantes-Alves et al. (2012), tendo, então, sido usado pela primeira vez no Brasil. O objetivo do uso desse método foi caracterizar as mudanças e dinâmicas dos sistemas de produção. A partir de uma entrevista retrospectiva, levantamos os fatos históricos acontecidos no estabelecimento, que relacionamos com eventos do meio externo identificados nas entrevistas históricas e cuja importância para o estabelecimento em estudo foi confirmada pelo entrevistado. Principal atenção foi dispensada à introdução ou ao abandono de práticas agrícolas no “devir” do estabelecimento. O objetivo era compreender as razões dos agricultores quanto às suas escolhas produtivas (MORIN et al., 2007). O interesse do método centra-se nas mudanças técnicas e nas práticas de gestão, portanto adequa-se aos objetivos formulados.

A análise retrospectiva foi aplicada a partir da tipologia, que se constitui em amostragem dirigida, qualitativa, que visa mostrar a diversidade (MICHELAT, 1987, p. 199), e não informar em que proporção cada tipo de estabelecimento representa o universo total da comunidade.

Procedeu-se de maneira que os próprios camponeses contassem a história do seu sistema produtivo, desde a implantação deste, obtendo basicamente dois tipos de informações: fatos e representações sobre sua história, justificando as mudanças de práticas em função dos elementos que o camponês julga estar entre os fatores de suas decisões. Apesar de os dados quantitativos informados e a cronologia dos eventos serem declarativos, a repetição da entrevista com o mesmo agricultor, a triangulação com a observação participante por um período superior a três meses de convivência e a aplicação de alguns instrumentos do Diagnóstico Rural Participativo, permitiram fazer ajustes e verificações que asseguram a confiabilidade dos dados.

A periodização reflete uma escolha do pesquisador, mas se embasa em elementos objetivos, as mudanças de práticas apontadas pelo camponês. Esta periodização também se informa com as entrevistas históricas realizadas na fase inicial da pesquisa de campo.

A consideração de um período histórico amplo facilitou a compreensão das estratégias, assim como os interesses e projetos da família camponesa.

Permitiu também descobrir a dinâmica do sistema de produção e os fatores que causam estagnação ou mudança no mesmo.

Esta metodologia permitiu a sistematização das informações levantadas através da construção de crônicas dos sistemas de produção, uma representação gráfica das transformações das unidades de produção e a modelização do processo de diferenciação dos tipos de sistemas de produção encontrados na região.

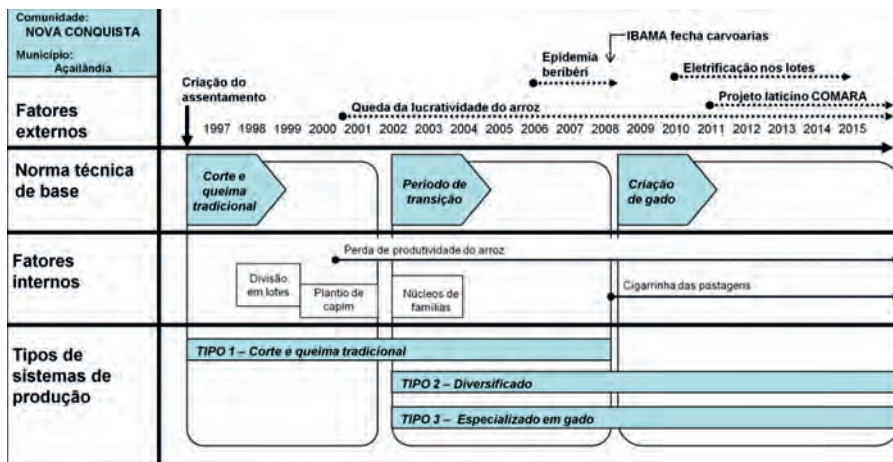
### 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

#### 3.1 NOVA CONQUISTA

A agrovila Nova Conquista pertence ao Projeto de Assentamento Açai, criado pelo INCRA em 1996 sobre uma área de mata amazônica, no município de Açailândia. Os assentados eram, em maioria, residentes da periferia de Imperatriz, chegados recentemente das áreas rurais de diversos municípios do Maranhão, e assim que chegaram à área começaram a produzir arroz (*Oryza sativa*). Inicialmente as colheitas foram fartas, devido à grande quantidade de biomassa, importante para os cultivos de corte e queima, pois da mata original somente haviam sido retiradas algumas madeiras mais nobres.

Na Figura 1, sintetizamos as transformações ocorridas nos sistemas de produção identificados em Nova Conquista, através da agregação das crônicas dos estabelecimentos analisados. Os grandes retângulos arredondados representam fases temporais correspondentes a coerências técnicas em que se percebe o predomínio de uma “norma técnica de base”, um conjunto de ideias comuns ao grupo, que evolui lentamente devido à pressão coletiva e que pode sofrer mudanças providas de fatores externos ou desvios de conduta internos (SABOURIN, 2002, p. 188). As setas na parte superior situam temporalmente estes fatores externos aos sistemas de produção e os retângulos menores representam fatores internos provocando mudanças técnicas. Cada tipo de sistema de produção pode estar presente desde o início, neste caso a criação do assentamento, ou aparecer em determinada época e perdurar, ou não, ao longo do tempo.

Figura 1 - Quadro geral de análise das mudanças nos sistemas de produção de Nova Conquista.



Fonte: Elaboração própria.

Quando cada assentado recebeu seu lote, deparou-se com a realidade da limitação da sua base de recursos. Com o tempo, as sucessivas roças e algumas queimadas que fugiram de controle foram dizimando as áreas adequadas para obterem altas produções de arroz. Como podemos ver na Figura 1, a partir de 2001, observa-se uma progressiva queda na produtividade do sistema de corte e queima tradicional. A crise agravou-se porque esta redução das colheitas foi acompanhada pela estagnação do preço do arroz, ao mesmo tempo em que a mão de obra se tornava cada vez mais cara e escassa, principalmente na intensiva fase da colheita manual. Esta escassez e carestia da mão de obra deve-se à urbanização acelerada do município, à atração de um mercado de trabalho local relativamente dinâmico se comparado ao conjunto do Maranhão e a fatores socioeconômicos mais gerais, como o aumento geral dos preços e o fortalecimento das políticas sociais de complementação de renda.

Outro fator que contribuiu para a diminuição da disponibilidade de áreas aptas ao cultivo de arroz no sistema de corte e queima foi a prática do plantio de capim ao fim do ciclo das culturas anuais. Em parte isto é devido ao costume, pois muitos camponeses eram obrigados a fazer isso em troca da cessão de áreas para plantio em fazendas pecuárias, nas suas regiões de origem. Isto é corroborado pelo fato de vários agricultores que não possuem gado e não fizeram nenhum investimento para estruturar o lote para a criação manterem até 50% da propriedade com pastagem, como forma de “valorizar a terra” (CARVALHO et al., 2012). Por outro lado, vários camponeses leram rapidamente a dinâmica

regional (na fala deles: “a região é leite”) e buscaram se preparar para essa atividade. A decisão de plantar capim é de grande relevância para a dinâmica de transformação do sistema de produção, pois é de difícil reversão. Este fenômeno, conhecido como “dependência da trajetória” (HUBERT et al., 2013, p. 221), ganha importância em períodos de transição técnica, como o destacado na Figura 1, de 2002 a 2008.

Os bancos e os escritórios locais de elaboração de projetos também influenciaram para que os camponeses embarcassem na atividade pecuária, atraídos pela viabilidade econômica do projeto, com relação a menores riscos e com a garantia do investimento que o próprio animal adquirido pode fornecer. Primeiramente fizeram-no de forma ideológica, ao incentivarem os agricultores familiares a dedicarem-se a esta atividade; depois de forma mais prática, ao negarem-se a elaborar ou financiar projetos para outras atividades. Assim, os primeiros projetos financiados para o assentamento, a partir de 2001, destinavam-se à construção de cercas e açudes, a derrubadas mecanizadas para o plantio de capim e à aquisição de gado. Somente alguns núcleos de famílias, auspiciados pela militância do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, saíram dessa lógica e financiaram outras atividades coletivas em grupos de cinco famílias (suinocultura, casa de farinha...). A falta de formação especializada e retorno financeiro da assistência técnica e a difícil realidade do mercado local, que só se comporta de forma estável para o gado de corte, levaram estes grupos dissidentes ao fracasso.

Outros camponeses foram progressivamente diversificando as atividades, incluindo novos plantios - de frutíferas e hortaliças principalmente -, e outros ainda aproveitaram o crescimento da bovinocultura de leite e o consequente excesso de soro no laticínio vizinho para reintroduzir a suinocultura.

Conforme se observa na Figura 1, nos últimos anos da década de 2000, a produção de arroz tornou-se praticamente inviável para a maioria dos assentados e os sistemas produtivos do tipo roça de corte e queima praticamente deixaram de existir em Nova Conquista. Além da equação econômica que aumentou os custos e diminuiu a receita, a produtividade continuava caindo. A situação ficou mais dramática ainda com o surgimento de um surto de beribéri na região, que causou várias mortes e cuja causa foi atribuída à falta de condições higiênicas de estocagem do arroz. A sucessão de fiscalizações por parte da Agência Estadual de Defesa Agropecuária – AGED, que chegou a fechar várias beneficiadoras de arroz na região, aliada à desconfiança dos consumidores urbanos por parte do arroz local, que derrubou ainda mais os preços, fez com que as usinas sumissem de Nova Conquista. Mas o que terminou de derrubar a hegemonia deste sistema



de produção foi a chegada, a partir de 2008, de uma forte infestação de cigarrinha das pastagens (Hemiptera: Cercopidae), que foi depois acompanhada por uma doença fúngica no solo. Foram vários anos em que os mais teimosos tinham que replantar duas e até três vezes suas roças de arroz ou milho (*Zea mays*), apesar de que invariavelmente no final da colheita, quando existia, o prejuízo financeiro era certo.

Alguns moradores citam também o fechamento de uma carvoaria por parte do IBAMA como mais um fator que contribuiu para piorar as contas dos que praticam o sistema de corte e queima, pois a venda da madeira ajudava a aumentar as receitas, mesmo que de forma pouco significativa. Mesmo assim, a maioria disse apoiar o fim da produção de carvão no assentamento.

Dessa forma, progressivamente a atividade pecuária de leite foi ganhando espaços em Nova Conquista, até tornar-se a nova norma técnica de base, como podemos observar na Figura 1. Neste ponto, a militância do MST local aceitou finalmente esta tendência e buscou ativamente liderar o processo. Assim, resgatou-se um projeto antigo do MST da região tocantina de implantar um laticínio organizado através da Cooperativa Maranhense dos Assentados da Reforma Agrária – COMARA, vinculado ao movimento, e direcionou-se para Nova Conquista. Em 2014, este projeto foi aprovado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e está em fase de implantação.

Paralelamente, outros camponeses resistiram à introdução do gado ou ao seu predomínio nos sistemas de produção. Estes incluíram novas atividades, como a horticultura, as culturas permanentes, campos agrícolas, a suinocultura e a ovino-caprinocultura, constituindo um tipo de sistema de produção que denominamos “diversificado”, como se observa na Figura 1. É um fato relevante que alguns agricultores deste tipo, notadamente aqueles mais influenciados pelo MST e cooperados da COMARA, com a iminência da chegada de um laticínio próprio ao assentamento, inseriram o gado no sistema de produção ou iniciaram a estruturação do lote para permitir a sua inserção. Estes afirmam não querer “perder o carro” do desenvolvimento que vislumbram nessa atividade, mas deixando claro que não abandonam as atividades que já vêm praticando.

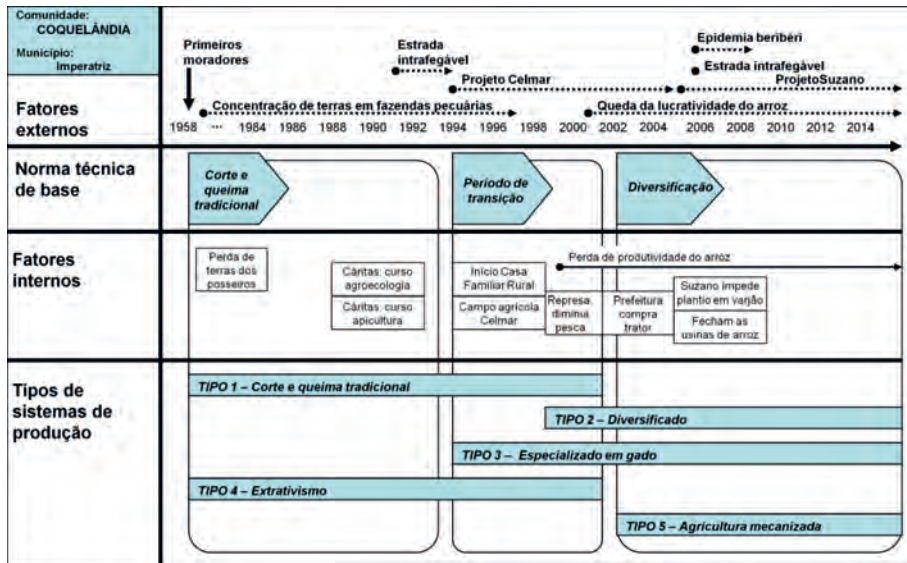
### 3.2 COQUELÂNDIA

Coquelândia é uma comunidade formada por posseiros chegados a Imperatriz em 1958. Faz parte da chamada ‘estrada do arroz’, polo do município que se formou durante o auge desta cultura, nos anos 50 a 70. Esta pujança, comum a outras regiões do Maranhão, tornou o estado o primeiro produtor

de arroz do Brasil na década de 1960 (FRANKLIN, 2008). O acesso à terra era feito sem nenhum documento, o que favoreceu que os posseiros fossem paulatinamente empurrados para fora das áreas que ocuparam durante anos. Isto contribuiu para o crescimento do povoado Coquelândia e vários outros ao longo da ‘estrada do arroz’, aonde chegavam os camponeses expulsos dos ‘centros’ próximos, localizados mais ao interior da mata (VELHO, 2013, p. 113). Os fazendeiros, às vezes mediante coação, outras vezes chegando ao uso da violência física, iam se apossando de cada vez mais vastas áreas. As matas iam se transformando em pastagens, frequentemente através da cessão de áreas para os camponeses plantarem suas culturas anuais em troca do pagamento de renda em espécie e a obrigação de plantar capim no final do ciclo. A abundância de babaçu (*Orbignya spp*) também contribuiu para que, mesmo sem a posse da terra, as famílias obtivessem seus meios de subsistência dos recursos naturais a seu redor e pudessem permanecer na forma de vida camponesa, principalmente produzindo azeite de babaçu.

O predomínio dos sistemas de produção de roça de corte e queima, convivendo com os baseados no extrativismo, no primeiro período da comunidade pode ser visualizado na Figura 2.

Figura 2 - Quadro geral de análise das mudanças nos sistemas de produção de Coquelândia.



Fonte: elaboração própria.

Porém o avanço da pecuária e a implantação de um grande projeto de plantio de eucalipto (*Eucalyptus spp*) do consórcio CELMAR, durante a década de 1990, fez com que se tornasse cada vez menor a disponibilidade de mata para a prática de corte e queima tradicional e a coleta de babaçu. Como se observa na Figura 2, esses tipos de produção, embora não tenham desaparecido totalmente, entraram em declínio.

Alguns camponeses que possuíam terra foram introduzindo a criação de gado, que foi progressivamente ganhando espaço nas suas propriedades até se especializarem nessa atividade. Outros iniciaram um processo de diversificação produtiva, introduzindo novas atividades, como a apicultura ou a horticultura.

A partir de 1994 (conforme Figura 2), o consórcio CELMAR começou a cessão de pequenas áreas mecanizadas comunitárias para as associações dos povoados, permitindo o plantio de culturas anuais em 1 ha para cada sócio. A partir da década de 2000, com a aquisição por parte da prefeitura municipal de Imperatriz de um trator para servir aos pequenos produtores, alguns camponeses sem terra começaram a viabilizar os próprios quintais (em média 0,3 ha) para o plantio de culturas anuais de subsistência. Inaugura-se, então, em Coquelândia o sistema de produção 'agricultura mecanizada'. Mas há que entender que neste sistema de produção somente o preparo inicial do terreno é feito com grade e trator, e todas as demais operações são manuais. Usam-se inseticidas, herbicidas e adubo químico, de acordo com as recomendações da empresa.

Como se observa na figura 2, a aparição desse novo tipo de sistema de produção, unida à consolidação dos tipos diversificado e especializado em criação de gado que vinham se alicerçando desde o período de transição de 1994 a 2002, abre uma nova coerência técnica, que denominamos diversificação, pela convivência de três tipos principais de sistemas de produção. Os sistemas de corte e queima e do extrativismo continuam existindo, embora em proporção bem menor, possibilitados no primeiro caso pelas aposentadorias rurais e no segundo pelas políticas sociais de distribuição de renda, sem as quais se tornariam inviáveis.

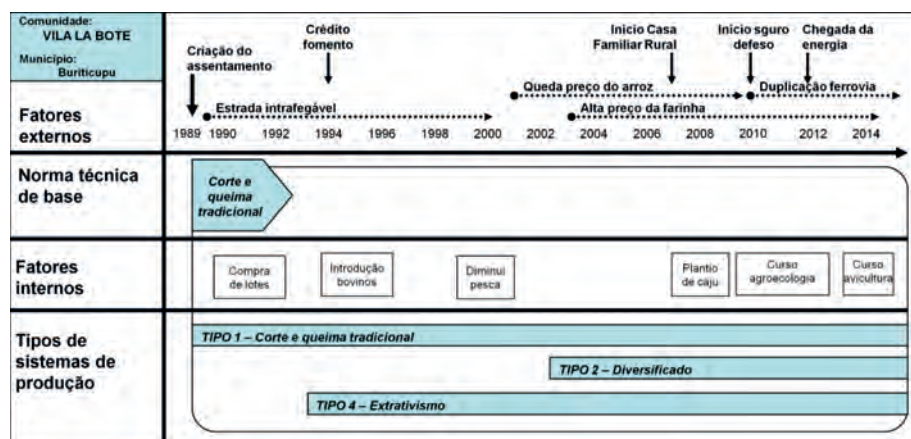
### 3.3 VILA LA BOTE

A Vila La Bote, também conhecida como comunidade São José, com 30 famílias, faz parte do Projeto de Assentamento Lago Azul, implantado pelo INCRA em 1990 no município de Buriticou-MA para regularizar uma ocupação feita por agricultores sem terra em 1989.

Após um período inicial em que as principais atividades eram a produção de arroz, a extração de madeira e a pesca no Pindaré, rio que margeia o

assentamento, sucedeu-se uma etapa de intensa substituição dos primeiros assentados por novos moradores que, com o consenso da comunidade, ocupavam os lotes dos desistentes. Desta forma, a chegada de um grande grupo familiar camponês (pai mais oito filhos adultos), que posteriormente foi tecendo laços matrimoniais que chegam a quase toda a vila, confere a esta comunidade uma característica diferencial que a torna de alguma forma fechada sobre si mesma. A entrada de novos moradores deve ser aprovada pelo coletivo, que zela para evitar a intrusão de quem não é “lavrador”. Contribuiu para esse relativo isolamento a condição de intrafegabilidade da estrada, sobretudo nos anos da consolidação do assentamento, como indicado na Figura 3.

Figura 3 - Quadro geral de análise das mudanças nos sistemas de produção de Vila La Bote.



Fonte: elaboração própria.

Essa dinâmica interna favoreceu a existência de uma norma técnica de base forte e uma sólida homogeneidade dos sistemas de produção e das práticas agrícolas. No início, todos se dedicavam à agricultura tradicional através do sistema de corte e queima. As atividades extrativistas (pesca e caça principalmente) eram complementares e visavam basicamente prover uma fonte de proteína para a alimentação familiar. Com o tempo, o extrativismo foi reforçado, chegando a constituir um tipo de sistema de produção, conforme Figura 3, devido a dois fatores importantes. Por um lado, a chegada de novos moradores sem terra, os chamados “encostados”, que, embora conseguissem fazer seus plantios de culturas anuais em áreas cedidas nos lotes dos assentados ou em áreas comunitárias (“patrimônio” da vila), tinham a caça e a pesca como duas atividades básicas para a subsistência e a comercialização. Por outra parte, junto com a expansão das

áreas desmatadas para a prática da agricultura tradicional, expandia-se a palmeira babaçu, inicialmente restrita a uma pequena área de baixada, o que favoreceu a aparição de uma nova atividade extrativista que, porém, nunca atingiu na Vila La Bote a importância que tem em outras regiões do estado.

A partir de 1994, foram realizados projetos, através de financiamentos públicos, para a introdução da bovinocultura no assentamento. Apesar de ter sido ofertado um curso de criação de gado (três dias de duração), esta nova produção não teve sucesso. Parte dos recursos não chegou às mãos dos contratantes e os que chegaram a iniciar a atividade permaneceram pouco tempo nela, vendendo o gado e até mesmo parte dos materiais (arame e sementes). Este fracasso é atribuído pelos assentados à falta de estrutura dos lotes (cercas e, sobretudo, falta de água), à pouca habilidade no manejo e à total inexistência de assistência técnica. Como consequência, a maioria dos assentados continuou dedicando-se à agricultura tradicional. Mas outros migraram para a sede do município ou para grandes cidades e houve ainda quem iniciara uma sucessão de migrações e retornos, vivendo principalmente do extrativismo e venda de mão de obra quando no assentamento. O certo é que ninguém continuou na atividade pecuária.

Nos primeiros anos da década de 2000, uma combinação de preços estagnados do arroz e alta no preço da farinha, como ressaltado na Figura 3, contribuiu para que a cultura da mandioca (*Manihot esculenta*) ganhasse espaço nas roças da Vila La Bote, mas sem grandes alterações quanto ao sistema de produção. Agregou-se, porém, uma atividade de processamento local, a produção da farinha, que propiciou um maior aproveitamento da mão de obra familiar e uma pequena capitalização dos camponeses, embora ainda precária. Esta melhoria da situação econômica das famílias permitiu um avanço na qualidade de vida, facilmente perceptível, por exemplo, na quantidade de motocicletas adquiridas. Em alguns casos essa capitalização trouxe a possibilidade de investir novamente na aquisição de gado, mesmo que em nenhum caso essa atividade viesse a substituir a predominância da agricultura de corte e queima no sistema produtivo, mas a torná-lo mais diversificado, servindo como uma poupança viva e uma segunda fonte de renda.

Essa senda da diversificação progressiva do lote viu-se intensificada na segunda parte da década de 2000 e início da de 2010, primeiro de forma espontânea com a introdução do caju (*Anacardium occidentale*), conforme Figura 3, e posteriormente incentivada pela atividade da rede Justiça nos Trilhos, que promoveu um curso de agroecologia na comunidade. Mais recentemente, uma maior presença da secretaria municipal de agricultura, incentivando a venda da produção familiar para os programas de aquisições governamentais, aponta

para um aprofundamento dessa tendência à diversificação, incluindo atividades como horticultura e avicultura.

Porém, na nossa avaliação, o sistema de produção de corte e queima continua imperando, estruturando uma norma técnica de base forte e homogênea, revigorada pelo sucesso da transformação local da farinha. Por esse motivo, como mostrado na Figura 3, consideramos para a Vila La Bote uma única fase ou coerência técnica que permanece até a atualidade.

### 3.4 AS TRANSFORMAÇÕES DOS SISTEMAS DE PRODUÇÃO

Nas entrevistas retrospectivas realizadas nas comunidades estudadas, percebemos dois vetores que guiam as transformações dos sistemas de produção, que correspondem às duas principais estratégias seguidas para o planejamento da propriedade, relacionadas com os ideais e objetivos do agricultor. O primeiro consiste no “ideal da fartura”, vinculado ao modo de vida tradicional camponês e caracterizado por uma propriedade autossuficiente, diversificada e com fartura de produtos alimentares. O segundo consiste no “ideal do fazendeiro”, que se espelha no status do grande pecuarista e que se caracteriza pelo modelo da fazenda pecuária: uma propriedade “gramada”, de tamanho crescente e cujo sucesso se mede pela quantidade de cabeças de gado que possui.

Esses dois vetores de transformação contribuem para que os agricultores familiares deem respostas diferentes às mesmas influências provenientes do meio socioambiental. Esta sucessão de adaptações diferentes, guiadas pelos dois vetores descritos anteriormente, conduzem à diferenciação dos sistemas produtivos, partindo dos tipos originais (corte e queima tradicional e extrativismo), até os atuais (diversificado, agricultura mecanizada e criador de gado). Estas trajetórias adaptativas podem ser observadas de forma sintética na figura 4.

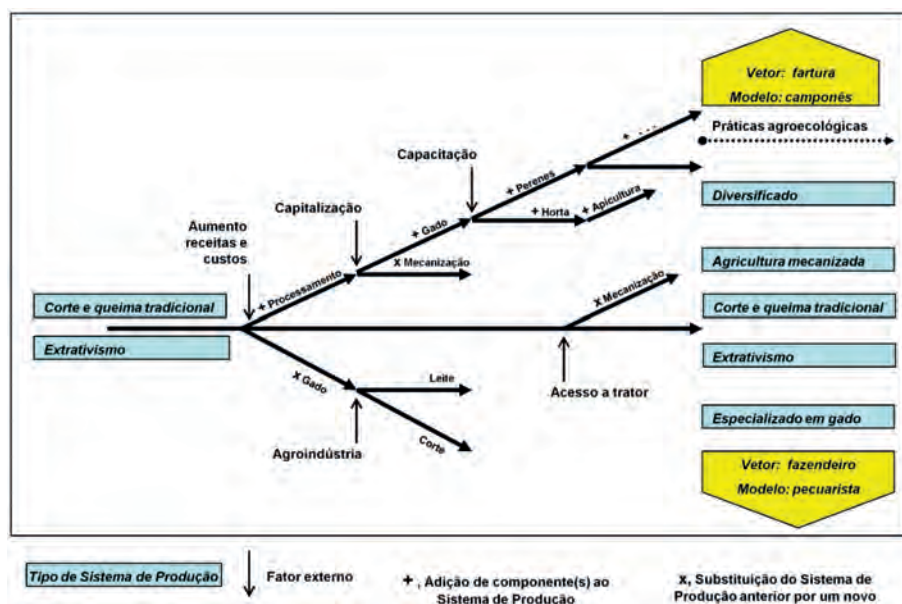
Quando o agricultor percebe que está acontecendo um aumento geral de preços no mercado, provocando uma alta simultânea de suas receitas e custos de produção, sente-se impulsionado a realizar mudanças técnicas que permitam um ganho de lucratividade, apropriando-se de uma maior fatia do aumento de receitas ou reduzindo seus custos.

Nas nossas entrevistas, identificamos duas estratégias principais para conseguir esta meta. A primeira é o processamento local da produção, como se observa na Figura 4, nomeadamente através da produção de farinha de mandioca. Esta estratégia permite certa capitalização das famílias, embora ainda precária, através da venda de um produto com maior valor agregado. Isto se consegue com um investimento relativamente modesto, geralmente coletivo, e



uma intensificação do uso de mão de obra na estação seca, época mais ociosa do calendário de trabalho anual. Também tem reflexo direto nas mudanças no sistema de produção (maior área destinada à mandioca) e nas práticas agrícolas, entre elas as agroecológicas (por esta cultura ter um ciclo de cultivo mais longo, por favorecer o consórcio com outras espécies e por ser pouco atingida por problemas fitossanitários).

Figura 4 - Modelo simplificado do processo de diferenciação dos tipos de Sistemas de Produção na agricultura camponesa.



Fonte: elaboração própria.

Quando a capitalização provém do processamento local, além de melhorar a qualidade de vida da família, usa-se o reinvestimento normalmente na diversificação do sistema de produção, especialmente quando há ofertas de capacitação, adicionando novas atividades (como indicado pelo signo “+” na Figura 4). Estas adições geram complementaridade, diminuem os riscos e contribuem para um melhor aproveitamento da mão de obra familiar. Alguns componentes frequentemente adicionados são as culturas perenes, a horticultura e a apicultura, embora qualquer nova atividade possa ser acrescentada, dependendo das preferências e habilidades do agricultor, como representado por “...” na Figura 4. É importante notar aqui que uma destas atividades novas pode ser a criação de gado, mas neste caso a inclusão deste componente tende a diversificar o sistema, não à homogeneização por substituição dos componentes



preexistentes. Nestes casos, a inclusão do gado permite uma maior integração das atividades por meio do fechamento de ciclos de nutrientes, um melhor aproveitamento da mão de obra e uma maior capitalização da família, que pode ser reinvestida na continuação do processo de diversificação.

O sucesso na gestão de um sistema de produção diversificado, portanto mais complexo, sugere uma maior compreensão dos limites e possibilidades dos recursos disponíveis na propriedade e um conhecimento rudimentar, mas prático, dos princípios agroecológicos. As experiências positivas em produções até então desconhecidas também sugere certa predisposição a assumir riscos, mesmo que limitados, o que favorece que queiram testar novas práticas agroecológicas (como indicado na linha tracejada da Figura 4). Este tipo de agricultorestorna-se mais receptivo às propostas de agroecologia, que, além de oferecer ferramentas para melhorar seus sistemas de produção, proporciona um discurso condizente com o ideal da fartura camponesa.

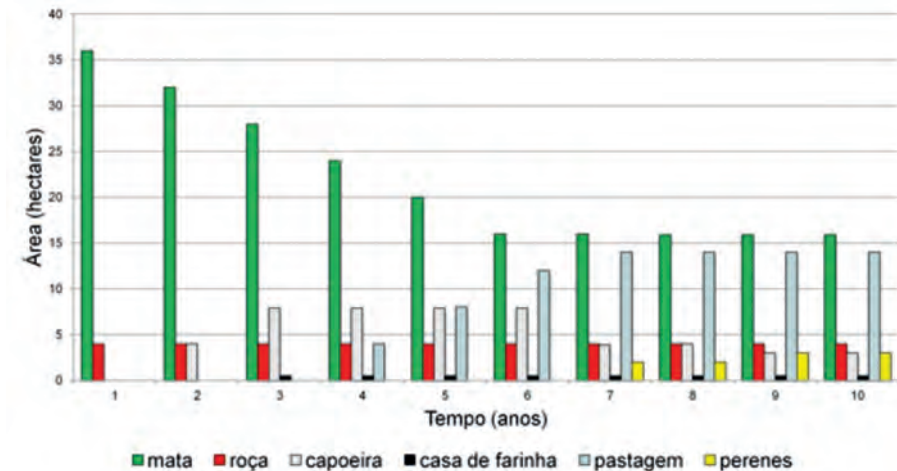
A segunda estratégia identificada é a especialização em bovinocultura extensiva, com reduzido emprego de mão de obra e, portanto, reduzindo os custos de produção. Neste caso, quando a criação de gado permite certa capitalização, esta reverte-se em melhorar a qualidade de vida da família e reinveste-se no aprofundamento e expansão do novo sistema de produção. A presença nas proximidades de uma agroindústria de laticínios, ou uma rota de coleta estável, provoca uma diferenciação entre os que optam por esta estratégia, pois muitos escolhem produzir leite, como indicado na Figura 4, podendo combinar a orientação de corte e leite.

Uma terceira via, identificada com menor frequência e praticamente limitada a uma das três comunidades pesquisadas, é a da mecanização. O desencadeante desta estratégia pode ter duas vertentes, como observado na Figura 4. No primeiro caso, agricultores que possuem terra e conseguiram uma incipiente capitalização, por exemplo, mediante a produção de farinha de mandioca, decidem pagar a terceiros pelo preparo mecanizado do solo, como forma de intensificar seus sistemas de produção baseados nas culturas anuais. No segundo caso, agricultores sem terra conseguem a cessão de pequenas áreas e o serviço mecanizado de preparo do solo das empresas que plantam eucalipto. Ou seja, agricultores que plantavam roças de corte e queima em áreas cedidas por fazendeiros, mas que possuem quintais de tamanho suficiente, conseguem que a prefeitura municipal realize a mecanização destes. Em ambos os casos, o sistema de produção anterior é substituído (como indicado pelo signo “X” na Figura 4) por outro baseado em culturas anuais em que somente as operações de preparo do solo são feitas de forma mecanizada, permanecendo mais ou menos inalteradas as restantes operações de manutenção dos plantios e colheita. No

primeiro caso, há margem para que a transformação do sistema de produção continue, podendo ser agregados novos componentes, numa trajetória semelhante à dos diversificados. No segundo caso, este desenvolvimento é limitado pela não disponibilidade terra.

A figura 5 representa uma trajetória típica de transformação da propriedade de um sistema de produção do tipo diversificado.

Figura 5 - Trajetória de diversificação de um lote padrão do tipo diversificado.



Esse tipo de agricultores, quando tem a possibilidade de receber alguma capacitação ou de participar de grupos acompanhados por agentes externos, apresenta maior tendência a aprofundar a diversificação dos seus sistemas de produção, acrescentando novas atividades produtivas, como mostrado nas Figuras 4 e 5.

Como se observa na Figura 5, a introdução do gado como componente diversificador acontece quando o agricultor percebe que os recursos do lote tendem ao esgotamento. Assim, a bovinocultura de leite tem grande importância na agricultura familiar, cumprindo seu papel de absorver mão de obra, agregar valor à propriedade, diversificar o sistema e permitir certa intensificação que torna a atividade mais sustentável social e ambientalmente (CARVALHO et al., 2012).

Quando a agroecologia é introduzida como tema de reflexão e análise a partir de grupos de debate e existe um efetivo acompanhamento técnico dos agentes externos, cria-se um ambiente em que os camponeses sentem-se mais confiantes a testar algumas práticas agroecológicas propostas. Foi somente em situações como esta que identificamos a introdução das roças sem fogo, dos inseticidas naturais, dos sistemas agroflorestais e do uso de composto orgânico nas comunidades estudadas.

## CONCLUSÕES

Não só os atuais fatores internos e externos condicionam a configuração do sistema de produção, mas também os fatores internos e externos que incidiram no passado contribuem para explicar o presente. Assim, comunidades que sofreram durante décadas com estradas em péssimas condições de trafegabilidade e que não tinham acesso à assistência técnica ou a capacitações tendem a buscar atividades que tenham menos dependência de uma comercialização frequente e de conhecimentos especializados, como a produção de gado de corte. Mesmo quando o problema da estrada e da assistência técnica é resolvido, algumas opções técnicas não estão mais disponíveis. Assim, por exemplo, quem transformou toda sua propriedade em pastagem provavelmente só poderá escolher entre criar gado de corte ou de leite.

Outros fatores históricos estão diretamente relacionados ao mercado, como a perda de competitividade da produção de arroz nos sistemas tradicionais devido às altas no preço da mão de obra. Neste caso, incide também o esgotamento progressivo da fertilidade do solo e a maior incidência de problemas fitossanitários, ambos relacionados com a diminuição das áreas de mata, o que leva a safras mais fracas.

Questões sociais, como a organização coletiva, na forma de cooperativas que criam agroindústrias, ou de associações comunitárias que estabelecem parcerias com grandes empresas ou com as prefeituras, ou ainda que constituem grupos de base do movimento social agroecológico, também contribuem para dar formas diferentes às trajetórias dos sistemas de produção locais ao longo do tempo, com repercussão direta nas diferentes possibilidades de adoção de práticas agroecológicas.

A presença do gado no sistema de produção, apesar de historicamente ter sido um elemento problemático e contraditório, em ocasiões contestadas pelos movimentos sociais do campo, atualmente pode supor para o camponês um elemento de estabilidade financeira que lhe permita uma margem de erro para aventurar-se a experimentar as práticas agroecológicas.

Dessa forma, apesar de os agentes que promovem a agroecologia na região de estudo terem centrado seus esforços na produção vegetal, abre-se a possibilidade de construção de uma agroecologia de sucesso no Oeste maranhense a partir da produção de leite orgânico ou baseado nos princípios agroecológicos. Isto permite estabelecer um fio condutor entre os diferentes tipos de sistemas de produção identificados na região, estabelecendo um diálogo com a nova norma técnica de base que está se consolidando no território e acompanhando a dinâmica regional.

O fortalecimento das estratégias de processamento local da produção, de forma familiar ou comunitária, e a capacitação em atividades de pequena escala que já mostraram bons resultados no Oeste maranhense (como a horticultura, apicultura, piscicultura e algumas culturas perenes), apontam-se também como um esquema promissor para a promoção das práticas agroecológicas e da sustentabilidade do modo de vida camponês.

Neste trabalho, a perspectiva histórica adotada através da análise retrospectiva, a construção de crônicas dos sistemas de produção e a elaboração de modelos de transformação dos sistemas de produção, possibilitou perceber que o passado continua influenciando no leque de possibilidades atuais dos camponeses da região. Também nos permite compreender como os ideais perseguidos por estes sujeitos, unidos a uma análise detalhada da conjuntura, incidem fortemente no processo de tomada de decisões dos camponeses, fazendo com que se deem respostas diferentes às mesmas influências do meio.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. CUNHA, M. C. da, ELOY, L., EMPERAIRE, L. KATZ, E., SIMONI, J., RIZZI, R., SANTILLI, J., VELTHEM, L. V. L'indication géographique, un instrument de pérennisation des productions localisées en Amazonie? Le cas de la farine de manioc de Cruzeiro do Sul (Acre, Brésil). Belém, **Novos Cadernos NAEA**. NAEA/UFGA. Vol. 12, n. 1. p. 93-108, jan-jun 2009.

BUNCH, Roland. Reasons for non-adoption of soil conservation technologies and how to overcome them. **Mountain Research and Development**, 1999, p. 213-219.

CALVI, M.F. Fatores de adoção de sistemas agroflorestais por agricultores familiares do município de Medicilândia, Pará. **Dissertação** (Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável) – Universidade Federal do Pará, 2009.

CARVALHO, S. A. D.; TOURRAND, J. F.; POCCARD-CHAPUIS, R. Atividade leiteira: um desafio para a consolidação da agricultura familiar na região da transamazônica, no Pará. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 29, n. 1, p. 269-290, 2012.

CHAYANOV, A. Sobre a teoria dos sistemas econômicos não capitalistas. In: SILVA, J. G. D. S., V. (Ed.). **Questão agrária: Weber, Engels, Lenin, Kautsky, Chayanov, Stalin**. São Paulo: Brasiliense, 1981 [1924]. p.133-164.

COCHRAN, J. B.; BONNELL, R. Patterns of sustainable agriculture adoption/non-adoption in Panama. **Journal of Sustainable Agriculture**, v. 27, n. 3, 2006, p. 147-162.

FRANKLIN, A. **Apontamentos e fontes para a história econômica de Imperatriz**. Ética, 2008.

HUBERT, B. et al. Conclusion: en route...but which way? In: COUDEL, E. (Org.) **Renewing innovation systems in agriculture and food: how to go towards more sustainability?** Wageningen Academic Pub, 2013.

MICHELAT, G. Sobre a utilização da entrevista não-diretiva em sociologia. In: THIOLENT, M. (Ed.). **Crítica metodológica**, investigação social e enquete operária, v.5, 1987. p.191-211.

MORIN, G. et al. Dynamiques des unités de production laitière dans le bassin d’approvisionnement de la ville de Ségou au Mali. **Revue d’élevage et de médecine vétérinaire des pays tropicaux**, 2007, v. 60, n. 1-4.

MOULIN, C. H. et al. Comprendre et analyser les changements d’organisation et de conduite de l’élevage dans un ensemble d’exploitations: propositions méthodologiques. In: DEDIEU, B. et al. (Org.). **L’élevage en mouvement: flexibilité et adaptation des exploitations d’herbivores**. Paris: Quae, 2008. p. 181-196.

NAVEGANTES-ALVES, L. et al. Transformações nas práticas de criação de bovinos mediante a evolução da fronteira agrária no sudeste do Pará. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 29, n. 1, 2012, p. 243-268.

NIEDERLE, P. A.; JUNIOR, V. J. W. A agroindústria familiar na região Missões: construção de autonomia e diversificação dos meios de vida. **Redes**, v. 14, n. 3, 2009, p. 75-102.

ROY, G. A agricultura familiar nas frentes de colonização da Transamazônica: ensaio crítico sobre as abordagens agroeconômicas. **Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento**, Belém, v. 1, n. 3, 2002, p. 81-107.

SABOURIN, E. Manejo da inovação na agricultura familiar do Agreste da Paraíba: o sistema local de conhecimento. In: SILVEIRA, L.; PETERSEN, P.; SABOURIN, E. (Ed.) **Agricultura familiar no semi-árido: avanços a partir do agreste da Paraíba**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2002.

TOLEDO, V. M.; BARRERA-BASSOLS, N. **La memoria biocultural**. La importancia ecológica de las sabidurías tradicionales. Barcelona: Icaria, 2008.

VELHO, O. G. **Frentes de expansão e estrutura agrária: estudo do processo de penetração numa área da Transamazônica**. 3. ed. Manaus: UEA Edições, 2013 [1972].

WANDERLEY, M. D. N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. **Anais... XX Encontro Anual da ANPOCS**. Gt 17. Processos Sociais Agrários. Outubro 1996, Caxambu, MG.

Texto submetido à Revista em 29.05.2015  
Aceito para publicação em 13.01.2016





## Gestão territorial em Unidades de Conservação de Uso Sustentável e incoerências no SNUC

### The management territorial in the sustainable use Conservation Units and the incoherence in SNUC

*Catherine Prost* - Doutora em Geopolítica pela Universidade Paris 8, Paris, França. Professora Associada I da Universidade Federal da Bahia. Trabalha na linha de pesquisa Manejo comunitário dos recursos naturais. E-mail: cprost@ufba.br

*Mário Alberto dos Santos* - Professor Assistente I da Universidade Federal do Oeste da Bahia, Doutorando em Geografia na Linha de Pesquisa Planejamento e gestão comunitária do território. E-mail: mario.alberto@ufob.edu.br

---

#### Resumo

Este artigo analisa o modelo de gestão estabelecido pelo Estado brasileiro para as UCUS. Tais territórios, que são usufruídos pelas populações tradicionais agroextrativistas, apresentam estrutura jurídica construída desde a década de 1980 e que cria diretrizes e princípios para sua gestão. As atividades do Grupo de Pesquisa Costeiros vinculado ao programa de Pós-Graduação em Geografia da UFBA foram essenciais para as conclusões aqui apresentadas. Reflexões que consideram a relevância das *geograficidades* locais para o entendimento da organização do tecido social e das ações políticas para a gestão das UCUS. Tem-se no diálogo e na autonomia fenômenos sociais intimamente ligados às práticas da ação política, essencial às transformações necessárias no atual modelo de cogestão para um modelo de autogestão. Esse processo de construção social e política não prescinde da parceria do Estado, o que se questiona é a necessidade de uma parceria emancipatória e não de controle territorial e/ou ideológico.

---

#### Abstract

Reflected in that article about the management model established by the Brazilian State for UCUS. Such territories, which are enjoyed by traditional populations agroextractivist, presents legal structure built since the 1980 and establishing guidelines and principles for its management. The activities of the Costeiros Research Group linked to the Post-graduate program in UFBA Geography were essential to the conclusions presented here. Reflections consider the relevance of local *geograficidades* for understanding the organization of the social fabric and political actions for the management of UCUS. It has been on dialogue and autonomy social phenomenon of political action practices closely linked, essential to the changes needed in the current model of co-management for a self-management model. This process of social and political construction can not do without the state association, which we question is the need for an emancipatory association and not territorial control and/or ideological.

---

#### Palavras-chave

Autonomia. Diálogo. Geograficidades. Populações Tradicionais. Ação Política.

---

#### Keywords

Autonomy. Dialogue. Geograficidades, Traditional Populations. Political Action.



## INTRODUÇÃO

Este artigo nasce dos estudos, atividades e reflexões do Grupo de Pesquisa Costeiros, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Com foco no manejo comunitário, na gestão territorial e nos conflitos socioambientais das Resex marinhas do estado da Bahia, observou-se ao longo de 10 anos de atuação do grupo que há diferentes situações de organização do tecido social das populações tradicionais dessas unidades, o que nos levou a observar influências negativas e positivas da gestão pública nos processos de criação e posterior gestão desses territórios. Todavia, percebeu-se também que reflexões críticas sobre a superação do modelo de cogestão estabelecido pelo Estado, inevitavelmente surgem durante o itinerário dos pesquisadores e nas experiências vividas por lideranças e membros dos conselhos e associações ligadas às Resex na Bahia.

Desde o ano de 2000, quando o governo brasileiro sancionou a Lei nº 9.985, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e o Decreto nº 4340, que em 2002, a regulamentou, as políticas ambientais passaram a usufruir de uma perspectiva jurídica que estabeleceu um modelo de preservação e conservação com evidente dimensão espacial-territorial. Os usos social e cultural da natureza passam a serem vistos como instrumentos de gestão e conservação da mesma e os valores e saberes locais, que caracterizam as populações tradicionais agroextrativistas, adquirem outra possibilidade de significação por parte da justiça e do Estado brasileiro. Importa ressaltar que as reservas extrativistas são frutos de conquista do movimento social seringueiro, liderado nas décadas de 1970 e 1980 – até seu assassinato – por Chico Mendes, o que imprime outra dimensão à criação do novo território legal.

Muito embora, até a data citada acima, registra-se inúmeros conflitos e lutas para que houvesse esse “avanço” na estrutura jurídica para as políticas ambientais no país, não significa que alcançamos uma situação ideal e que mais mudanças não sejam necessárias, tanto mudanças no que se refere às leis, seus conteúdos e sua operacionalidade, como o papel que o estado assumiu no modelo de cogestão proposto pela legislação atual.

No entanto, reconhece-se que o país passa por reformulações de suas leis, com a criação de perspectivas e instrumentos jurídicos que permitem propor a construção de ações de políticas públicas baseadas nos princípios de participação, cooperação e autonomia das populações tradicionais agroextrativistas. Assim, tornam-se imprescindíveis reflexões e análises acerca dos processos de planejamento e gestão e suas inter-relações com o manejo da natureza em

territórios tradicionais. Estes são definidos no inciso II do art. 3º do Decreto nº 6.040, de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais: “[...] espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária [...]” (BRASIL, 2007).

Diante do que o decreto citado acima estabeleceu, com forte ênfase à pluralidade e à diversidade social e cultural presente entre os diferentes territórios tradicionais, há o imperativo da diversidade também para a gestão e sua operacionalização. Nesse sentido, a legislação precisa passar por profundas reflexões e análises, pois, o seu texto não abrange a sociodiversidade inerente aos territórios em destaque e, portanto, não alcança suas demandas e anseios, que são também diversos.

Há a consciência de que o SNUC e todas as outras leis, decretos, resoluções, instruções normativas e portarias que delegam sobre criação, planejamento e gestão das Unidades de Conservação de Uso Sustentável (UCUS), representam significativas conquistas para as populações tradicionais agroextrativistas. Porém, a legislação por si só não garante as transformações necessárias. Nesse sentido, há a construção social demandada e inerente ao modelo de cogestão proposto pelas leis, mas além disso, também a superação da cogestão e a criação da autogestão, o que implicaria transcender os preceitos da legislação atual, seus objetivos, diretrizes e princípios.

Para tanto, admite-se ser necessário avanços teóricos, metodológicos e, sobretudo epistemológicos, por exigir quebras de paradigmas e ressignificação de conceitos e explicações científicas sobre o tema. A crise paradigmática que nos é revelada pelas ciências transcende os espaços acadêmicos e alcança os viveres sociais que são inevitavelmente influenciados pelas decisões científicas em relação aos diversos temas que compreendem nosso cotidiano. As teorias e as explicações científicas dominantes determinam os rumos do desenvolvimento e do progresso adotados em diferentes territórios. No caso do Brasil, a adoção do modelo neoliberal capitalista impõe caminhos econômicos e políticos que criam cenários desfavoráveis à transição de um modelo de cogestão das UCUS, controlado pelo Estado, para uma situação de autogestão controlada pela própria população com parcerias emancipatórias, e não regulatórias, com o Estado. Isso se explica, pois, dentre as características essenciais do modelo neoliberal capitalista, destaca-se a centralização das decisões e do controle do que é considerado recurso e/ou matéria-prima na natureza.

Considera-se aqui, portanto, que questões teóricas e epistemológicas legitimadas pelas ciências se desdobram em influências significativas para nosso

cotidiano social e cultural. Os territórios tradicionais são também atingidos por tais influências, o que muitas vezes implica em obstáculos à percepção da relevância da autogestão e da necessidade de superar a cogestão primeiramente proposta. Segue-se com reflexões e análises acerca dos textos da legislação que versa sobre a gestão territorial das UCUS. A ênfase será dada a questões que se desdobram do paradoxo criado pela noção de cogestão estabelecida pelo Estado e o entendimento pautado em preceitos dialógicos e de autonomia social que nos remetem a um modelo de autogestão territorial.

## **O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, A CHEFIA DO ESTADO E A COGESTÃO NOS TERRITÓRIOS TRADICIONAIS**

Todo o processo de luta e debates que culminou na assinatura da lei do SNUC em 2000 se desenvolveu, dentre outros, com destaque para a questão da autonomia individual e social das populações tradicionais agroextrativistas que ficariam como responsáveis pela gestão das unidades a serem criadas. No entanto, com a assinatura da lei, as noções de cogestão e corresponsabilidades foram adotadas e com o tempo a autogestão voltou às pastas das reivindicações desses grupos sociais.

Reconhece-se, todavia que a autogestão não depende somente do texto da legislação, pois se precisa de um processo de organização do tecido social para que o convívio cotidiano funda-se em tais princípios. Nesse ponto os saberes e seus fazeres adquirem funções essenciais ao processo. Aqui esse fazer é denominado de práxis, um “[...] fazer no qual o outro ou os outros são visados como seres autônomos e considerados como o agente essencial do desenvolvimento de sua própria autonomia” (CASTORIADIS, 1982. p. 94). A relação entre Estado e sociedade civil organizada pautar-se-ia no diálogo; nesse sentido, o diálogo aparece como algo intrínseco a esse processo e aos saberes e as experiências cotidianas que os criam e são por ele criadas; ele deve ser considerado como meio e fim,

O diálogo é este encontro dos homens, mediatizados pelo mundo, para pronunciá-lo, não se esgotando, portanto, na relação eu-tu. [...] Por isto, o diálogo é uma exigência existencial. [...] É um ato de criação (FREIRE, 2005, p. 91).

Para as populações tradicionais agroextrativistas, objetivos, princípios e diretrizes jurídicas sobre a gestão dos seus territórios, no contexto político e econômico que vivenciamos atualmente, são, sobretudo, instrumentos

de reivindicações e conquistas sociais e políticas; trata-se de projetos de transformações sociais emancipatórias.

O Estado estabeleceu como “chefe” das UC um funcionário do IBAMA que, a partir de 2007, com a assinatura da Lei nº 11.516, foi substituído por um funcionário do então criado Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade (ICMBio) (BRASIL, 2007). A figura do chefe é representada por um funcionário, o qual é também o presidente do conselho deliberativo das UCUS. Isso cria um obstáculo jurídico para que um membro das populações tradicionais possa presidir o conselho e chefiar a unidade. Ora, se pensarmos sobre o significado simbólico da figura do “chefe”<sup>1</sup> e seus possíveis desdobramentos nas relações cotidianas, corre-se o risco de construir obstáculos à emancipação das populações tradicionais agroextrativistas, no que tange à gestão territorial das unidades.

Nesse sentido, o domínio e o controle territorial ficam hegemonicamente ligados ao exercício do Estado. O conselho deliberativo (CD), regulamentado pela Instrução Normativa – IN nº 02/2007, que disciplina diretrizes, normas e procedimentos para formação e funcionamento do CD de reserva extrativista (Resex) e reserva de desenvolvimento sustentável (RDS), é o órgão máximo de gestão das unidades. Vê-se no inciso I do art. 2º, da mesma IN, que o CD é entendido como um espaço legalmente constituído de valorização, discussão, negociação, deliberação e gestão da UC e sua área de influência referente a questões sociais, econômicas, culturais e ambientais.

Na composição do mesmo, o Estado admite a participação de grupos e/ou agentes sociais representando setores da economia que muitas vezes não têm a conservação da natureza como propósito. Quando o tema amplia-se para a conservação e a valorização de saberes e práticas cotidianas tradicionais, os propósitos podem se distanciar ainda mais. As populações tradicionais agroextrativistas e suas economias locais não apresentam características e/ou dinâmicas com condições de atender plenamente os anseios do capital privado e do consumo das sofisticadas tecnologias atuais. Todavia, isso cria um abismo entre os interesses e as demandas sociais das populações tradicionais e os interesses econômicos e mercadológicos de grandes grupos empresariais e/ou financeiros.

Tem-se, portanto, um cenário em que as decisões não são tomadas exclusivamente pelas populações tradicionais, com, muitas vezes, outros interesses envolvidos que podem não ser os mesmos interesses de conservação e melhorias nas condições de vida dos moradores-usuários das UCUS. Tal cenário coloca em xeque as diretrizes que devem ser consideradas na formação e funcionamento

<sup>1</sup> Dicionários diversos definem a palavra chefe como aquele que governa, comanda e dirige, ou a pessoa que ocupa o posto superior dentro de uma determinada hierarquia.

do CD e que são listadas entre os incisos I – XII do art. 3º da IN nº 02/2007 (BRASIL, 2007). Sendo assim, as populações tradicionais são compelidas a formar consensos internos para que suas ideias sejam levadas em consideração; caso contrário, a criação de uma esfera de decisão mais ampla, abarcando um leque variado de agentes locais, pode ser realizada em detrimento dos extrativistas. O Centro Nacional de Populações Tradicionais e Desenvolvimento Sustentável (CNPT), vinculado ao ICMBio, recomenda que os extrativistas de Resex constituam uma associação mãe de modo a proporcionar outra esfera de decisão interna, contudo esse encorajamento frequentemente não se confirma nas UC por razões diversas (ex: falta de preparação dos funcionários a lidar com pessoas, prioridades governamentais em favor do dito desenvolvimento econômico, participação falha dos extrativistas nos CD, ritmos de ações do ICMBio que não condizem com as prioridades locais etc.).

Portanto, o CD tem condições plenas de interferir efetivamente na elaboração do principal documento de gestão da unidade: o plano de manejo. Segundo a IN nº 01/2007, que disciplina diretrizes, normas e procedimentos para a elaboração do plano de manejo em Resex e RDS, há a garantia da participação efetiva das populações tradicionais no processo, porém, as decisões finais sobre seu conteúdo, restrições e normas são deliberadas em plenária do CD, no qual não há votos somente das populações tradicionais (BRASIL, 2007).

Os exemplos vivenciados durante as atividades do Grupo de Pesquisa Costeiros, no que refere à gestão das Resex marinhas na Bahia, mostram que conflitos nascem e são intensificados justamente pelo fato de haver entre os integrantes do órgão máximo de gestão das unidades, o CD, membros que defendem um modelo de crescimento econômico com avanços tecnológicos, contraditórios com os modos de vida que ocorrem nessas Resex.

Há, por exemplo, na Resex marinha Baía do Iguape conflitos sociais relevantes há pelo menos uma década e que foram motivados pela presença *a priori* do Grupo Votorantim, beneficiária da concessão pública para exploração da Usina Hidroelétrica de Pedra do Cavalo, e posteriormente do governo federal com a instalação do Polo Naval no distrito de São Roque em Maragogipe, um dos municípios nos quais se estende a Resex. Outros exemplos que podemos destacar e que também foram observados durante estudos e pesquisas do Grupo de Pesquisa Costeiros são os conflitos entre, de um lado, o mercado hoteleiro e O poder público municipal de Canavieiras, e de outro lado, os pescadores e marisqueiras que lideraram a criação da Resex marinha de Canavieiras.

Ao resgatar o histórico de lutas dos seringueiros e povos da floresta para alterações na legislação ambiental e inclusão do uso social e cultural da natureza

como instrumento de gestão e conservação, percebe-se que havia debates e discursos que colocavam a autonomia administrativa como princípio e fim para a gestão das áreas destinadas as populações tradicionais agroextrativistas. Em sua tese de doutoramento, Claudia C. Cunha (2010) reconhece a abertura do Estado brasileiro para o debate sobre o modelo de gestão das Resex.

No entanto, destaca mudanças institucionais que reconfiguraram a dinâmica institucional do poder local e redefiniram o sentido da autonomia anteriormente adotado pelos movimentos sociais envolvidos no processo. Contudo, a autora registra o processo de gênese das reservas extrativistas, mostrando como o movimento foi, em razão do apoio forte de ambientalistas e das perspectivas de avanços legais, dando mais ênfase à bandeira ambiental em detrimento da de reforma agrária. Em decorrência, as populações tradicionais seringueiras (e depois pesqueiras) conquistaram territórios legais, mas submetidos a uma série de regras determinadas pelo Estado, perdendo assim o processo inicial de autogestão de seus territórios tradicionais em favor da cogestão, com presidência do CD e a chefia das Resex nas mãos do representante do Estado, o ICMBio. A ação política foi em consequência reduzida a um conjunto de técnicas e procedimentos institucionais estabelecidos por meio do Plano de Manejo da unidade.

Assim, ao tentar reduzir a ação a um conjunto de técnicas e procedimentos receitados, pode-se aqui criar um paralelo com as reflexões de Arendt (2014) sobre os processos de substituição da ação pela fabricação, o que considera contra a democracia e uma negação dos elementos essenciais da política. No tocante às UCUS, o que está em xeque é o modelo e O conceito de governo “[...] isto é, a noção de que os homens só podem viver juntos, de maneira legítima e política, quando alguns têm o direito de comandar e os demais são forçados a obedecer” (ARENDR, 2014, p. 277); a ação passa a ser então uma mera execução de ordens.

Para a gestão comunitária das UCUS, com esse preceito jurídico da chefia do CD e da UCUS ser um representante do Estado e não um morador-usuário da unidade, cria-se um cenário desfavorável à construção da autonomia administrativa e financeira, o que implica na necessidade da presença eterna de agentes do poder público no controle do território.

## **DA COGESTÃO À AUTOGESTÃO EM TERRITÓRIOS TRADICIONAIS: MANEJO COMUNITÁRIO, DIÁLOGO DE SABERES E AUTONOMIA PARA A AÇÃO POLÍTICA**

Como foi mencionado anteriormente, considera-se a autonomia um fenômeno da vida social e política e o seu estudo pode evidenciar características

das relações entre gestão pública e gestão comunitária, no que se refere ao manejo das UCUS no país. Intimamente ligada aos saberes e fazeres (práxis), há no processo de sua construção (autonomia social e individual) uma necessidade inerente da valorização dos saberes e fazeres do outro, pois, disso prescinde o diálogo. Não há efetivação da autonomia num contexto onde não haja diálogo, pois, ela “[...] é instauração de outra relação entre o discurso do Outro e o discurso do sujeito.” (CASTORIADIS, 1982, p. 126). Essa reflexão nos conduz a admitir que a autonomia só pode ser desejada para todos e sua efetivação só se concebe plenamente enquanto empreitada coletiva (CASTORIADIS, 1982).

Se o diálogo é um ato de criação (FREIRE, 2005),

[...] na práxis a autonomia dos outros não é um fim, ela é, sem jogo de palavra, um começo, [...] ela não é finita, não se deixa definir por um estado ou características quaisquer. Existe relação interna entre o que é visado (o desenvolvimento da autonomia) e aquilo por que ele é visado (o exercício da autonomia), são dois momentos de um processo; [...] a práxis jamais pode reduzir a escolha de sua maneira de operar a um simples cálculo; não que este fosse muito complicado, mas porque, por definição, deixaria escapar o fator principal – a autonomia (CASTORIADIS, 1982, p. 95).

Por isso, do diálogo se espera a cumplicidade e a cooperação e, portanto, a competição de ideias é substituída pela partilha de ideias, saberes e experiências. As ações do Estado que se fundam nos preceitos da investigação científica e social poder-se-iam desenvolver enquanto formas solidárias de participação. A ação torna-se um processo de “[...] criação solidária de saberes sociais em que a palavra-chave não é o próprio conhecimento, mas é, antes dele, o diálogo” (BRANDÃO; STRECK, 2006, p. 13).

Aqui se resgatam as reflexões de Paulo Freire (2011) no livro “Extensão ou comunicação?”, no qual há um debate sobre o sentido e o fundamento das ações do Estado no que tange à extensão rural, entendida como apoio científico-técnico e de gestão, que o poder público direciona especificamente à população rural. Daí o destaque à comunicação: “[...] o mundo social e humano, não existiria como tal se não fosse um mundo de comunicabilidade fora do qual é impossível dar-se o conhecimento humano” (FREIRE, 2011, p. 85). O ato do conhecimento, que é um ato intencional, dá-se numa relação dialógica com o mundo e entre agentes políticos participantes do processo.

A parceria com o Estado na gestão das UCUS demanda ser emancipatória e não regulatória. Nesse sentido, as atividades de extensão do ICMBio deveriam ser, portanto, ações de quem estende conhecimento e experiência até alguém. No entanto, Freire (2011) chama a atenção para o risco da extensão não se limitar



a um processo de messianismo, invasão cultural e/ou manipulação promovidos pelo Estado.

Não lhe cabe, portanto, de uma perspectiva realmente humanista, estender suas técnicas, entregá-las, prescrevê-las; não lhe cabe persuadir nem fazer dos camponeses o papel em branco para sua propagação.

Como educador, se recusa a “domesticação” dos homens, sua tarefa corresponde ao conceito de comunicação, não ao de extensão (FREIRE, 2011, p. 23).

A distinção que Paulo Freire (2011) faz entre comunicação e extensão admite a relevância das técnicas, mas a ação e o diálogo são essenciais ao processo. Como ocorre com o fenômeno da autonomia, no caso da ação, a coletividade e a pluralidade humana são também princípios intrínsecos. “Ao agir e falar, os homens mostram quem são, revelam ativamente suas identidades pessoais e únicas, e assim fazem seu aparecimento no mundo humano [...]” (ARENDDT, 2014, p. 224).

Entender que nossa existência no mundo é também uma existência *com o mundo* (FREIRE, 2002) é para a ação um fator imprescindível em sua efetivação cotidiana. É a partir desse pressuposto que nos tornamos “[...] capazes de realizar a complexa operação de, simultaneamente, transformando o mundo através de sua ação, captar a realidade e expressá-la por meio de sua linguagem criadora” (FREIRE, 2002, p. 77). O agir e o falar humanos evidenciam o nosso existir enquanto um modo de vida que nos é próprio.

Nesse sentido, considera-se o sujeito enquanto agente de sua própria transformação; daí o papel das relações dialógicas para a autonomia. Isso se dá na ação política e no contexto social necessário ao seu desenvolvimento. O espaço da aparência citado por Arendt (2014) como sendo o espaço que passa a existir sempre que os seres humanos se reúnem “[...] na modalidade do discurso e da ação [...]”. Onde quer que as pessoas se reúnam, esse espaço existe potencialmente, mas só potencialmente, não necessariamente nem para sempre” (ARENDDT, 2014, p. 249). Por isso a ênfase foi dada anteriormente à organização do tecido social nos espaços da vida cotidiana de populações tradicionais agroextrativistas.

Em base nesse pressuposto, entende-se que a verdadeira transformação passa pela efetiva delegação de poder do Estado para essas populações tradicionais, o que se traduz, por exemplo, pela escolha, em cada Resex, de um coordenador oriundo da própria população extrativista, apoiado por uma direção e demais instâncias de organização (ex: CD, conselhos fiscais e outros) compostas também por extrativistas. O próprio grupo Costeiros pôde verificar o amadurecimento social e político de lideranças comunitárias na medida em que se engajam em cargos de responsabilidade, confirmando o quanto a práxis

política constitui uma escola para quem se engaja nela. Lembra-se também que a gestão e o planejamento comunitários podem incluir nos seus processos erros de gestão, mas estes não são considerados aqui como obstáculos ou motivação para punições e sim como possibilidades de aprendizagem e melhoria, a partir da observação e análise dos erros (SANTOS, 2008). Com a assinatura do Decreto nº 6040/2007 que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e criou, assim, uma perspectiva jurídica ao conceito de territórios tradicionais, o Brasil reconheceu juridicamente a relevância de tais espaços, independentemente da criação ou não de alguma UCUS.

Como o decreto citado acima considera os territórios tradicionais enquanto espaços para a reprodução social, cultural e econômica das populações tradicionais agroextrativistas, há intrínseco na noção adotada, significados simbólicos atribuídos pelas comunidades aos seus espaços de vivência e experiência cotidianas e, portanto, valores que sustentam e caracterizam determinada comunidade e que precisam ser contemplados durante os processos de gestão dessas áreas. “A natureza apresenta-se imediatamente ao conhecimento desses grupos como um lugar de permanente observação, pesquisa e reprodução de saberes” (CASTRO, 1998, p. 7). Isso nos indica haver entre essas populações um profundo e complexo conjunto de saberes sobre o mundo em que eles vivem e habitam.

As formas simbólicas e os significados atribuídos nascem de relações e sentires íntimos entre o ser e o mundo. Todo o valor afetivo do ser para com o espaço aparece *nas* e *a partir das* experiências vividas e dos sentidos. Essas experiências, aliadas aos sentidos, são os meios pelos quais os seres humanos constroem suas realidades (TUAN, 2013). Toda essa trama de relações sociais cotidianas evidencia-nos as geografidades de um determinado grupo social. A essa geografidade está ligada a dimensão espacial da vida humana, que no caso das populações tradicionais agroextrativistas aparecem e se evidenciam nos denominados territórios tradicionais. É como disse Moreira (2012, p. 178) o “[...] ser do espaço: a geografidade”.

Assim, faz-se essencial entender o sentido geográfico dos territórios tradicionais, o qual pode ser revelado e analisado por meio do estudo das geografidades de seus usuários-moradores. Pois, se a geografidade é o fenômeno espacial que liga os seres humanos ao seu processo de ser e estar no mundo, ou seja de habitá-lo, “[...] como modo de sua existência e seu destino” (DARDEL, 2011, p. 2), as experiências vividas apresentam-se essenciais à percepção e ao entendimento do contexto social e político de cada território em questão. Daí a afirmação anterior de que, ao falar e agir, o ser humano mostra quem é e aparece ao mundo humano (ARENDETT, 2014).

Essas realidades cognitivas e afetivas que ligam cada ser humano ao mundo que ele habita, são, pois, a realidade geográfica de cada um, “[...] o lugar onde ele está, os lugares de sua infância, o ambiente que atrai sua presença. Terras que ele pisa ou onde trabalha, o horizonte do seu vale, ou a sua rua, o seu bairro, seus deslocamentos cotidianos [...]” (DARDEL, 2011, p. 34). No caso dos territórios tradicionais, isso não é diferente, sobretudo por haver entre as comunidades tradicionais agroextrativistas práticas sociais e culturais onde a partilha de saberes e a troca de experiências estão presentes no cotidiano.

O espaço é aqui “[...] a dimensão do social: da coexistência contemporânea de outros” (MASSEY, 2013, p. 15), corroborando com princípios inerentes à ação política e a autonomia, tais como a pluralidade humana e o diálogo de saberes. Prosseguindo com as reflexões de Massey (2013), o espaço apresenta-se como a esfera que possibilita a existência da multiplicidade, onde distintas trajetórias coexistem na multiplicidade e num ambiente em constante construção.

Certamente é parte do meu argumento que não apenas o espacial é político, (o que, depois de muitos anos e do muito que foi escrito a respeito, pode ser tido como dado), mas que, sobretudo, pensar no espacial de um modo específico pode perturbar a maneira em que certas questões políticas são formuladas, pode contribuir para argumentações políticas já em curso e – mais profundamente – pode ser um elemento essencial na estrutura imaginativa que permite, em primeiro lugar, uma abertura para a genuína esfera do político (MASSEY, 2013, p. 29-30).

Daí a relevância que tem o Estado considerar essencial a geograficidade das populações tradicionais agroextrativistas ao pensar e agir sobre a gestão dos seus espaços. A ideia de ação política para a autonomia (ARENDDT, 2014; CASTORIADIS, 1982) coloca a pluralidade humana e a possibilidade eterna do novo como preceitos necessários à autogestão territorial. Aqui se trata de pensar uma política que seja sensível às características e particularidades de cada espaço e de cada grupo de populações tradicionais agroextrativistas que o habita.

Admite-se, portanto, que o manejo comunitário somente é realizável a partir dos pressupostos do diálogo de saberes e da autonomia para a ação política. Como a ação é a única atividade humana que ocorre sem a mediação da técnica e/ou dos objetos, os encontros que ela nos possibilita enaltecem nossa pluralidade intrínseca (ARENDDT, 2014). Entende-se, portanto, que a diversidade social e cultural não precisa ser posta na perspectiva do obstáculo, pois, a dialogicidade e a ação prescindem do contrário: sem o outro enquanto sujeito na relação não há diálogo e nem emancipação social e política. “Desta forma, *consciência de e ação sobre* a realidade são inseparáveis constituintes do ato transformador pelo qual homens e mulheres se fazem seres de relação” (FREIRE, 2002, p. 78).

O debate reflexivo frente aos significados semânticos e políticos atribuídos à extensão e à comunicação, que Paulo Freire (2011) nos coloca, indica a necessidade da revisão no modelo de gestão que as normatizações jurídicas estabeleceram para as UCUS. Há um imbróglia jurídico, entre diretrizes e princípios legais que apontam para a parceria emancipatória entre Estado e populações tradicionais agroextrativistas, e determinações hierárquicas institucionais que criam contradições na gestão das UCUS no país ao nomear, por exemplo, um analista ambiental do ICMBio, e não um morador-usuário, como “chefe” da unidade e presidente do CD.

As populações tradicionais agroextrativistas desempenham o papel dos trabalhadores sociais nos processos de mudanças (FREIRE, 2002). Fazer do trabalhador social um agente de sua própria mudança, como bem ressalva Freire (2002), não pode ser considerado um simples clichê, mas, sobretudo um desafio.

Para os seres humanos, como seres da práxis, transformar o mundo, processo em que se transformam também, significa impregná-lo de sua presença criadora, deixando nele as marcas do seu trabalho (FREIRE, 2002, p. 81).

Assim, essa atuação sobre a realidade a fim de transformá-la é realizada de acordo com a organização do tecido social e das geograficidades locais. Pois, o mundo humano é socialmente construído e instituído *pele e no* imaginário com suas instituições e convenções para a sociabilidade (CASTORIADIS, 1982). Ao mesmo tempo, o mundo humano é também constituído de técnicas e objetos técnicos com materialidades, significados e usos atribuídos. Há, portanto, os saberes, os sentires, os fazeres e os objetos fruto do trabalho e que aparecem como obra humana que compõe um mundo exclusivamente humano (TUAN, 2013; ARENDT, 2014; FREIRE, 2011).

Há, portanto, uma relação comunicativa entre sujeito cognoscente com o universo cognoscível. “O mundo humano é dessa forma, um mundo de comunicação.” (FREIRE, 2011, p. 86). Nesse caso, a dialogicidade, junto com a política, é fenômeno da vida social humana que nos diferencia de outros sistemas vivos que simplesmente estão *no* mundo, ora, não objetivando-o, não há consciência de estar *com* o mundo (FREIRE, 2002).

Para a ação política, a autonomia, o diálogo e a consciência de ser *no* mundo e *com* o mundo são essenciais. Para isso, é atribuída a necessidade de uma relação dialógica-comunicativa entre agentes participantes do processo, no presente caso, a gestão das UCUS. O papel do ICMBio, que demanda ser emancipatório, abandonaria a noção usual de extensionista e passaria a adotar a noção apresentada por Freire (2011) para comunicação fundamentada no humanismo.

Humanismo que, recusando tanto o desespero quanto o otimismo ingênuo, é, por isso, esperançosamente crítico. E sua esperança crítica repousa numa crença também crítica: a crença em que os homens podem fazer e refazer coisas; podem transformar o mundo. Crença em que, fazendo e refazendo as coisas e transformando o mundo, os homens podem superar a situação em que *estão sendo* um quase *não ser* e passar a ser um *estar sendo* em busca do *ser mais* (FREIRE, 2011, p. 99-100).

A parceria entre ICMBio e populações tradicionais agroextrativistas precisa ser mantida. No entanto, essa parceria demanda adquirir, enquanto aspecto fundamental que a justifica, um caráter essencialmente emancipatório e libertário, pois, essas populações se compõem de agentes políticos que exercem papéis de sujeitos das suas próprias histórias.

Para tanto, entende-se ser necessárias alterações nos instrumentos jurídicos que estabelecem diretrizes e normas técnicas ao modelo de gestão das UCUS. Pois, há uma determinação jurídica que coloca o analista do ICMBio enquanto chefe das unidades. Outro ponto que precisaria ser repensado pelo Estado, são as estratégias de repasse de verbas e o pagamento de demandas comuns as responsabilidades e ações do presidente e do funcionamento de um escritório do ICMBio dentro de uma UCUS. Hoje o Estado é responsável pela infraestrutura necessária ao funcionamento desses escritórios e de todas as demandas ligadas ao exercício das funções do chefe e da equipe (quando há) de funcionários responsáveis diretamente pela administração. Portanto, a autogestão não significaria repassar toda essa demanda financeira e administrativa para os beneficiários das UCUS. Trata-se sobretudo, da autonomia na gestão do território que lhe foram concedidos<sup>2</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar o processo de gênese - da criação à implantação das reservas extrativistas com a conclusão da institucionalização pelo SNUC -, percebe-se que se passou de uma conquista do movimento social seringueiro que administrava seus territórios em autogestão a uma cogestão, com forte controle

<sup>2</sup> O documento denominado Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) é que dá aos beneficiários das UCUS totais condições de decidirem sobre o uso e a gestão do território que delimita cada unidade. É o Contrato Administrativo que transfere direitos reais da propriedade. Prevista no Decreto-Lei nº 271/1967 e na Lei nº 9.636/1998 (que prevê sua aplicação para os terrenos da União) poderá ser aplicada nos casos previstos em terrenos de marinha e acrescidos – áreas inalienáveis; em áreas vazias destinadas à provisão habitacional; em áreas ocupadas, sujeitas à pressão imobiliária ou em áreas de conflito fundiário; no uso sustentável das várzeas e para a segurança da posse de comunidades tradicionais; e para fins comerciais. Disponível em: Site do Ministério do Planejamento. Acesso em: 30 abr. 2015.

governamental. Ora, com um Estado que – qualquer seja sua coloração política – se caracteriza por sua ideologia desenvolvimentista, o órgão ambiental se encontra pressionado de modo contraditório entre a defesa dos interesses das populações tradicionais e as diretrizes de crescimento econômico, que são sistematicamente contrárias à preservação ambiental e à manutenção de modos de vida diferentes da sociedade capitalista.

Em que pese essa contradição, percebe-se que o cerne do problema está no compartilhamento da gestão territorial entre o poder público e a população. Como observado no artigo, apesar do avanço na legislação ambiental ao reconhecer a importância das populações tradicionais na preservação ambiental, a institucionalização da conquista do movimento social foi erodindo a conquista do movimento social, limitando-a de acordo com outras prioridades, de natureza econômica. Isso configura um retrocesso do ponto de vista do movimento social, mas que pode ser revertido de novo, de acordo com os princípios fundadores das Resex, ou seja, de reconhecer as populações tradicionais como cruciais para a proteção ambiental graças aos seus saberes ambientais tradicionais.

Contudo, para tal, se faz necessário repensar a prática do Estado na gestão das UCUS no sentido de gerenciar com diálogo e com a criação de um cenário para a organização do tecido social voltada à autonomia das populações tradicionais agroextrativistas, beneficiárias das UCUS. Trata-se de uma parceria emancipatória e não de controle do território. Nesse sentido, entende-se necessário transformações jurídicas, normativas, políticas e de significados atribuídos à gestão pública.

Com o amadurecimento da organização comunitária, pode se encarar a possibilidade de ter no ICMBio, não mais um órgão de direção das UCUS, mas um parceiro institucional que atuaria na fiscalização ambiental – demanda crônica entre as comunidades pesqueiras - e mal atendida e como assessor técnico a serviço das associações de usuários das Resex. O que se questiona não é a parceria em si, mas a maneira como ela foi sendo moldada pelas legislações e práticas do Estado e a influência na criação de cenários desfavoráveis ao cumprimento das funções sociais, políticas e econômicas pelas quais as UCUS são criadas.

## REFERÊNCIAS

ARENDT, H. **A condição humana**. 11. ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014. 407p.

BRANDÃO, C. R.; STRECK, D. R. **A pesquisa participante e a partilha do saber: uma introdução.** In: BRANDÃO, C. R.; STRECK, D. R. (Org.). Pesquisa participante: o saber da partilha. 2. ed. Aparecida-SP: Ideias e Letras, 2006. p. 7-20.

BRASIL. **Decreto nº 6040 de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11516 de 2007.** Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; altera as Leis nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei no 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Instrução normativa nº 02 de 2007.** Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação e funcionamento do Conselho Deliberativo de Reserva Extrativista e de Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Instrução normativa nº 01 de 2007.** Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a elaboração de Plano de Manejo Participativo de Unidade de Conservação Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4340 de 2002.** Regulamenta o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Brasília, 2002.

CASTORIADIS, Cornelius. **A instituição imaginária da sociedade.** 5ª ed., Tradução de Guy Reynaud. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. 418p.

CASTRO, Edna. Território, biodiversidade e saberes de populações tradicionais. **Paper do NAEA**, Belém, n. 92, p. 3-16, 1998.

CUNHA, C. C. **Reservas Extrativistas: institucionalização e implementação no Estado brasileiro dos anos 1990.** 2010, 308f. Tese (Doutorado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social – EICOS) – Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

DARDEL, E. **O homem e a Terra: natureza da realidade geográfica.** Tradução: Werther Holzer. São Paulo: Perspectiva, 2011. 159p.

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** 15. ed. Tradução: Rosiska Darcy de Oliveira. São Paulo: Paz e Terra, 2011. 131p.



\_\_\_\_\_. **A pedagogia do oprimido**. 41. ed. Rio de Janeiro; Paz e Terra, 2005. 213p.

\_\_\_\_\_. **Ação cultural para a liberdade**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 176p.

FEARNSIDE, P. M. The evolving context of Brazil's environmental policies in Amazonia. Belém, **Novos Cadernos NAEA**. Vol. 16, n. 2 p. 9-25, jul-dez 2013.

MASSEY, D. **Pelo espaço: uma nova política da espacialidade**. 4. ed. Tradução de Hilda Pareto Maciel e Rogério Haesbaert. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. 312p.

MOREIRA, R. **Geografia e práxis: a presença do espaço na teoria e na prática geográficas**. São Paulo: Contexto, 2012. 221p.

PROST, C. Resex marinha versus polo naval na Baía do Iguape - BA, Belém, **Novos Cadernos NAEA**, UFPA/NAEA, Vol. 13, n. 1, jan-jun 2010, pp. 47-70

SANTOS, M. **A experiência vivida na reserva extrativista marinha Baía do Iguape/BA: diálogo de saberes, planejamento, educação e autonomia**. Caminhos da Geografia, v. 9, n. 27, p. 1-16, set. 2008.

TUAN, Y. **Espaço e lugar: a perspectiva da experiência**. Tradução de Livia de Oliveira. Londrina: Eduel, 2013. 247p.

Texto submetido à Revista em 30.04.2015  
Aceito para publicação em 03.12.2015



## Cidades sustentáveis na APA da Serra de Baturité, Ceará: uma estratégia viável?

### Sustainable cities in the APA Baturité, Ceará Saw: a viable strategy?

*Francisco Edmar de Sousa Silva* – Doutorando em Geografia pela Universidade Estadual do Ceará. Professor da Rede de Educação Básica Estadual do Ceará. E-mail: edmaruece@hotmail.com

*Arnóbio de Mendonça Barreto Cavalcante* – Doutor em Ecologia e Recursos Naturais pela Universidade Federal de São Carlos. Pesquisador do Instituto Nacional do Semiárido. E-mail: arnobio.cavalcante@insa.gov.br

*Frederico de Holanda Bastos* – Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor Adjunto da Universidade Estadual do Ceará. E-mail: fred.holanda@uece.br.

---

#### Resumo

O presente artigo é parte de uma pesquisa mais ampla de doutorado e tem como objetivo discutir possíveis estratégias para o avanço da sustentabilidade dos processos de uso e ocupação na APA da Serra de Baturité. Será apresentada a dinâmica urbana dos municípios que compõem a referida unidade de conservação e realizado o debate acerca do conceito de cidades sustentáveis e de sua importância na conservação do ecossistema natural presente na área de estudo.

---

#### Abstract

This article is part of a broader research doctorate and aims to discuss possible strategies for advancing the sustainability of use and occupation processes in APA Baturité Saw. Urban dynamics of the municipalities that make up the said conservation unit and held the debate about the concept of sustainable cities and their importance in the conservation of the natural ecosystem present in the study area will be displayed.

---

#### Palavras-chave

Unidade de Conservação. APA da Serra de Baturité. Cidades Sustentáveis.

---

#### Keywords

Conservation Unit. APA Baturité Mountains. Sustainable Cities.

## 1 INTRODUÇÃO

Conforme Cavalcante (2005), o início da invasão humana na serra de Baturité é atribuído a Estevão Velho de Moura e seis rio-grandenses do norte, que bordejaram a região através do rio Choró, a partir de 13 de outubro de 1680, quando adquiriram, do governo, terras que abrangiam a quase totalidade do comprimento daquele rio, ocasião em que caminhos foram abertos para outros sesmeiros. Um desses sesmeiros, em 1718, o Tenente-coronel Manuel Duarte da Cruz, chefe de um clã numeroso e com grande descendência, se apossou e efetivamente deu início ao uso e ocupação da área, que pouco a pouco, sítios contíguos foram se estabelecendo e assim, eram alcançados os contrafortes da serra por essa época.

Ao longo do século XVIII um maior conhecimento foi adquirido sobre as riquezas naturais da parte mais nobre da serra e da presença de indígenas descontentes e desconfiados da amizade dos brancos. Os silvícolas Canindé e Jenipapo, após grande perseguição foram dominados e aldeados no sopé da serra até o final do mesmo século, numa faixa de terra às margens do rio Aracoiaba, conhecida como Comum, próximo do lugar Monte Mor o Novo da América, atual cidade de Baturité. A partir de então, a serra com seus magníficos atributos naturais (água abundante, terras férteis, clima ameno e exuberante floresta) passou a ser mais visada e procurada pelos sertanejos, que almejavam melhoria na qualidade de vida.

A partir de 1825, ocorreu uma intensa imigração, colocando a serra como lugar preferido para fixação de várias famílias, iniciando a ocupação pelo lado oriental, que foi consolidada por meio das monoculturas do café nas encostas dos morros. O cultivo do café, que naquela época não era sombreado, foi, certamente, a atividade humana que mais destruiu a floresta nativa serrana. Ademais, juntamente com a cana-de-açúcar, que atuou como coadjuvante nos vales planos, desflorestaram milhares de hectares, transformando assim, a exuberante natureza serrana para sempre (CAVALCANTE; GIRÃO, 2006).

Por sorte, simultaneamente, uma maior atenção aflorou em cientistas, ecologistas e políticos que passaram a admitir a necessidade de uma política oficial de proteção a serra, ou seja, uma ação governamental capaz de frear a degradação ambiental corrente e que possibilitasse a geração de alternativas econômicas sustentáveis para sobrevivência da população local. Foi a partir desse momento que surgiu a ideia de criação da Área de Proteção Ambiental (APA) da Serra de Baturité. Na mesma época o Ministério do Meio Ambiente identificou e classificou áreas prioritárias para conservação da biodiversidade em todo o

Brasil. A serra de Baturité foi enquadrada como área de extrema importância biológica, a categoria mais nobre da classificação. Tal fato fortaleceu a ideia inicial de conservação.

As Unidades de Conservação (UC) vêm ganhando espaço nos discursos planeta afora. Elas, sem sombra de dúvidas, se constituem num meio eficaz de conservação do patrimônio natural mundial, desde que criadas, implementadas e manejadas de modo adequado.

No Brasil, de acordo com o que está preconizado no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), criado por meio da lei federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, as unidades de conservação podem ser agrupadas em duas categorias: as de uso sustentável e as de proteção integral.

As Áreas de Proteção Ambiental (APA) estão classificadas na categoria de uso sustentável. Como meio de se preservar a biodiversidade, as APA já vinham sendo implantadas desde 1981, data da promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente. O SNUC veio ratificar a sua existência (BRASIL, 2004).

Segundo o artigo 15 do SNUC, pode-se definir Área de Proteção Ambiental como sendo “uma área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas”. Ainda de acordo com o supracitado artigo, uma APA tem como objetivos básicos “proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais”.

Foi com esse objetivo e devido ao forte processo de depleção dos recursos naturais da serra de Baturité oriundo da ação antrópica, que o poder público criou a Área de Proteção Ambiental de Baturité no início da década de 1990, de modo a preservar o que ainda não tinha sido destruído.

A região do Maciço de Baturité é composta por treze municípios, a saber: Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção. Nesse território vive uma população de aproximadamente 230.000 pessoas. Desse montante, oito municípios (Aratuba, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Mulungu, Pacoti, Palmácia e Redenção) possuem territórios, total ou parcialmente, inseridos dentro da APA de Baturité, que totaliza 32.690 hectares. A APA de Baturité é a primeira e mais extensa APA criada pelo governo do estado. Ela abriga um rico, complexo e exuberante ecossistema com características da floresta atlântica brasileira (CEARÁ, 2014).

A criação da APA de Baturité tem se constituído, indubitavelmente, numa ferramenta que contribuiu para a atenuação dos preocupantes impactos causados

pelas atividades humanas, sobretudo aquelas ligadas à agricultura, na área da serra de Baturité. Entretanto, a criação da APA, de maneira isolada e como meio unívoco de proteção dos atributos naturais, não tem sido suficiente para promover um amparo eficiente e eficaz para os processos naturais dinâmicos que existem na área do maciço.

É preocupante, a partir do que se visualiza em visitas de campo, a situação de algumas áreas do entorno da APA de Baturité. É notório o processo de descaracterização da paisagem natural, mediante emprego de técnicas agrícolas rudimentares, tais como o desmatamento e a queimada, além da caça predatória, fortes deslizamentos de terra, introdução de plantas exóticas, poluição e assoreamento dos cursos d'água.

A real implementação das premissas do desenvolvimento sustentável ainda enfrenta outros obstáculos. A insuficiência de pessoal qualificado e de infraestrutura básica é uma das maiores dificuldades. A deficiência na formação de uma consciência ambiental mais consistente, por meio de programas educativos específicos, também se constitui num grande entrave à implantação do desenvolvimento sustentável no território da APA.

Cabe destacar, ainda, que a reforma e ampliação de vias de acesso à APA de Baturité, como a CE 065, bem como a previsão da abertura de novas, o impacto sobre o espaço geográfico da APA poderá crescer significativamente, requerendo aprofundamento teórico e prático para a resolução de possíveis agravamentos do impacto ambiental.

## **2 AS CIDADES SÃO AS GRANDES VILÃS DO MEIO AMBIENTE: MITO OU VERDADE?**

A batalha pela sustentabilidade será ganha ou perdida nos territórios citadinos (DIAS, 2002). Assim, os debates sobre a dinâmica urbana não pode ser preteridos ou se desenvolver tendo como esteio a adoção de posições intransigentes. A análise cuidadosa de visões diferenciadas do mesmo processo é de fundamental importância na construção de um caminho mais lúcido ancorado em pesquisas científicas robustas.

Apesar de apresentarem inúmeros problemas ambientais, as áreas urbanas aglomeram cerca de metade da população mundial em um espaço físico que representa aproximadamente 2,8% da superfície do planeta (UNFPA, 2007).

Os centros urbanos, para manter o seu metabolismo, utilizam intensamente recursos naturais e crescem à custa de muita degradação ambiental: destruição de áreas verdes, poluição e assoreamento de cursos d'água, desvio e canalização

de rios, aterramento de lagos e lagoas. Ademais, a dinâmica citadina, quando acompanhada de decisões equivocadas, tende a elevar os níveis de poluição, os fenômenos como a ilha de calor, chuva ácida e da inversão térmica, bem como aumentar a probabilidade da ocorrência de deslizamento de encostas.

Odum (1983) argumenta que os ambientes de entrada e saída das cidades são mais complexos do que aqueles que se observam num ambiente autótrofo, como no caso de uma floresta. Assim sendo, os ambientes urbanos, na medida em que aumentam o seu metabolismo, merecem uma maior atenção no seu manejo, pois muitas vezes:

uma cidade moderna é um parasita do ambiente natural, uma vez, da forma em que é administrada atualmente, ela produz pouco ou nenhuma água e materiais orgânicos. De outro ponto de vista, a cidade é pelo menos semiótica com a paisagem circundante, pois produz e exporta mercadorias e serviços, dinheiro e cultura que enriquecem o ambiente rural em troca das mercadorias e serviços recebidos (ODUM, 1983, p. 50).

Por outro lado, surgem posições favoráveis à existência das cidades. Para esses defensores a cidade em si, como unidade territorial, poderá promover incremento das premissas do desenvolvimento sustentável. Esses argumentos são sustentados, por exemplo, pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA).

Ao mesmo tempo, entretanto, vem aumentando a percepção de que os assentamentos urbanos são realmente necessários para a sustentabilidade. O tamanho do território apropriado para uso urbano é menos importante do que a maneira como as cidades se expandem: a expansão urbana global utiliza muito menos terra do que as atividades que produzem recursos para o consumo, como alimentos, materiais de construção ou mineração. É também menor do que a perda anual de terras naturais para atividades agrícolas, desflorestamento, pecuária, ou para a erosão ou salinização do solo (UNFPA, 2007, p. 46)

Diante do exposto, depreende-se que dentro do contexto de discussão sobre a dinâmica das cidades, surgem ideias opostas. De um lado, argumenta-se que as cidades se constituem no grande vilão para o alcance da sustentabilidade. Por outro lado, existem posições firmes no sentido de defesa dos ambientes urbanos como ferramentas importantes para a manutenção do equilíbrio ambiental do planeta.

### 3 CIDADES SUSTENTÁVEIS

O crescimento constante dos centros urbanos desde a eclosão da Revolução Industrial promoveu a iniciação de importantes debates em torno

da qualidade de vida de seus habitantes e dos efeitos negativos dessa expansão sobre os recursos naturais. O século XX, mais precisamente na década de 1970, foi um momento importante de desenvolvimento dessa discussão introduzindo um debate mais amplo sobre a saúde humana e dos ecossistemas a partir da correlação que se estabelece na temática referente às cidades.

A Conferência de Estocolmo, em 1972, foi o ponto inicial dessas discussões. Foi nesse momento histórico que começou a ser desenvolvido o debate científico, com o apoio da sociedade civil organizada, que tinha como foco a rediscussão dos padrões capitalistas vigentes e o estabelecimento de um modelo econômico alternativo que fosse capaz de promover o crescimento econômico dos países, mas, ao mesmo tempo, fomentasse o desenvolvimento das sociedades humanas. A continuidade desse debate, anos mais tarde, redundou na formulação do conceito de desenvolvimento sustentável (CANEPA, 2007).

Entretanto, foi a I Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, mais conhecida como Habitat I, realizada em 1976, em Vancouver, no Canadá, a responsável pela promoção do debate internacional acerca da sustentabilidade das grandes aglomerações humanas. Passados 16 anos desse importante encontro, foi realizada no Rio de Janeiro, em 1992, a II Conferência da ONU para discutir o meio ambiente – a Rio 92, ou Eco 92, que estabeleceu de modo claro o desenvolvimento sustentável como modelo de desenvolvimento a ser buscado pelos países.

No esteio da Rio 92, quatro anos mais tarde, em 1996, foi realizada na cidade de Istambul, na Turquia, a II Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos. Desse encontro foi possível formular uma espécie de Agenda 21 com foco nas aglomerações humanas. A Agenda Habitat, como passou a ser denominada, introduziu definitivamente a premissa básica da inserção dos princípios do desenvolvimento sustentável nos ambientes citadinos, estabelecendo diretrizes claras para que as cidades alcançassem a sustentabilidade ao longo do século XXI, por meio do reconhecimento da imbricação indissociável entre ambiente natural e os aspectos econômicos e sociais.

As cidades sustentáveis buscam promover um padrão de ocupação mais denso e compacto, por meio da escolha da verticalização, evitando o espraiamento urbano, mediante incremento do processo de horizontalização. Assim sendo, busca o que se denomina “crescimento para dentro” das cidades e não somente a sua expansão territorial, pois “cidades sustentáveis são, necessariamente, compactas, densas” (LEITE, 2012, p. 13).

O espraiamento é vislumbrado como uma política ambientalmente criminosa, uma vez que promove a destruição ou comprometimentos de



extensão áreas de preservação e de vulnerabilidade ambiental, bem como a ocupação de áreas antes rurais, desestruturando para sempre os modos de vida e padrões de sobrevivência dessas áreas. Além disso, esse modelo é socialmente injusto, uma vez que fomenta a elevação dos preços dos terrenos e moradias. Desta forma, prioriza-se a verticalização, sem, no entanto, exacerbar os índices de impermeabilização dos solos.

A compactação e adensamento das cidades são responsáveis pela redução do consumo de energia per capita, particularmente no que tange à utilização de energias renováveis (sobretudo solar e eólica), a construção de edificações com maior aproveitamento de ventilação e iluminação e, de modo mais direto, pela redução da dependência de veículos automotores, os maiores responsáveis pela elevação dos índices de temperatura e poluição nos centros urbanos, com repercussões em todo o planeta. Por isso, para Leite (2012) é um cenário mais desejável a existência de uma megacidade com 10 milhões de habitantes do que 10 cidades com 1 milhão de habitantes.

Desta forma, as cidades sustentáveis tendem a diminuir a necessidade e o uso do carro, mediante adoção de políticas públicas voltadas para o incremento do transporte coletivo, especialmente por meio da interligação de modais. A diminuição do uso do automóvel reduz drasticamente a emissão de gases responsáveis pela exacerbação do efeito estufa, particularmente do dióxido de carbono.

Outro foco introduzido pela incorporação dos princípios do desenvolvimento sustentável nas áreas urbanas é a necessária busca pela melhoria da qualidade de vida, alcançada por meio da promoção de gestões territoriais mais eficientes de modo a maximizar o uso das infraestruturas urbanas, sobretudo aquelas de caráter público.

O oferecimento de uma diversificada “cesta” de serviços acessíveis é uma ferramenta importante para a elevação dos padrões de qualidade de vida urbana. Esses equipamentos, quando bem utilizados, tendem a aumentar o senso de comunidade e diminuir os indicadores de violência, uma vez que são potencialmente capazes de gerar uma forte socioterritorialização. Com a adoção dos pressupostos básicos das cidades sustentáveis, passa-se a observar uma verdadeira reciclagem do território, uma reestruturação e o rearranjo das estruturas existentes. A reestruturação do território é mais barata do que a sua substituição total (LEITE, 2012).

As cidades sustentáveis, mais densas e compactas, são capazes de liberar áreas verdes antes indiscriminadamente ocupadas e garantir a rearborização de espaços esquecidos e pouco utilizados de tal forma que podem passar a ser utilizados por um número maior de pessoas, especialmente para a prática de lazer

e esportes. Desta forma, a compactação e o adensamento das cidades, quando associados a uma alteração gradual, porém contínua dos padrões de produção e consumo, são responsáveis diretos pela redução dos impactos ecológicos, mediante o incremento da otimização da utilização dos recursos naturais.

É salutar, ainda, destacar que enquanto as grandes metrópoles, devido ao seu adensamento urbano consolidado, na maior parte das vezes só são passíveis da aplicação de medidas corretivas no planejamento (tendo como meta a compatibilização necessária entre crescimento e desenvolvimento das áreas urbanas e proteção dos ambientes naturais), as cidades de porte menor podem atuar no sentido de implementar medidas proativas, visando a equalização do dilema estabelecido entre expansão e degradação.

E como é preciso realizar um planejamento de longo prazo, com um retorno dos resultados também a longo prazo, quanto mais tempo for despendido para a implantação, maior será o tempo necessário para a maturação do projeto e visualização dos eventuais resultados advindos desse planejamento. A significativa defasagem cronológica causou sérios danos à implantação dos princípios básicos do desenvolvimento sustentável nos espaços urbanos brasileiros. Desta forma existe, notadamente, uma dificuldade na implantação das premissas da sustentabilidade urbana. Apesar da grande gama de debates realizados em território nacional, o índice de aplicabilidade é muito baixo e não atende as demandas oriundas da relação dinâmica que se estabelece entre ambiente construído e espaços naturais.

Quando se introduz a ideia das cidades sustentáveis e, avançando um pouco mais, a compreensão da cidade como realidade estabelecida no espaço geográfico, não se alude, em nenhum momento, ao desejo de esvaziamento total das áreas rurais, pois do ponto de vista da dinâmica geográfica, econômica e social, tal premissa não possui sustentação e não é, nem do ponto de vista teórico e nem prático, algo factível. Desta forma, não existe a intenção deliberada de fomentar uma corrida populacional do campo em direção à cidade. O meio rural, assim como as áreas urbanas, precisa passar por uma reestruturação de tal forma que seja possível orientar o seu desenvolvimento para atender as demandas econômicas e sociais e, ao mesmo tempo, garantir a integridade dos ecossistemas naturais.

As cidades do futuro serão acompanhadas de um processo de compactação inteligente, que seja capaz de incorporar um sistema de múltiplos usos do solo, por meio de uma sociodiversificação, bem como de um sistema de transporte público eficiente e interligado com outros meios de transporte,

onde também possa ser priorizada a construção de ciclovias e espaços públicos propícios para a realização de trajetos a pé. Além do mais, será necessária a introdução de uma política de remodelagem dos padrões de produção e consumo. A utilização racional dos recursos naturais, a incorporação da eficiência energética, a maximização da reutilização do lixo e da destinação adequada daquilo que não estiver em condições de ser aproveitado, será de grande valia para a admissão do conceito de cidades sustentáveis, não somente no campo teórico, mas sobretudo, prático.

Por intermédio da aplicação das premissas do desenvolvimento sustentável e da racionalização da produção e do consumo nos ambientes citadinos, é possível minimizar os ambientes de entrada (*inputs*). Por outro lado, a melhoria nos padrões de ciclagem e reciclagem do lixo e demais resíduos, aproveitando ao máximo e descartando o mínimo, é possível elevar a eficiência dos ambientes de saída (*outputs*) (DIAS, 2002).

As cidades sustentáveis podem ser entendidas, portanto, como espaços capazes de garantir acesso a serviços básicos, como moradia, alimentação, água, saúde, educação e liberdade (CANEPA, 2007).

Para Leite (2012, p. 135) uma “cidade sustentável precisa atender aos objetivos sociais, ambientais, políticos e culturais, bem como aos objetivos econômicos e físicos de seus cidadãos”. Para o mesmo autor, para alcançar as premissas da sustentabilidade, a cidade, como organismo bastante complexo e dinâmico, precisa incorporar respostas rápidas a grandes e complexas mudanças da sociedade atual.

#### 4 CIDADES DA APA DA SERRA DE BATURITÉ

O Estado do Ceará já chegou a abrigar em seu território 43% de biomas tipicamente da floresta atlântica (COIMBRA-FILHO; CÂMARA, 1996). Atualmente, entretanto, a APA da Serra de Baturité abriga um dos últimos resquícios dessa exuberante formação florestal.

Desde a sua ocupação inicial (segunda metade do século XVII), a APA da Serra de Baturité é um polo agregador de pessoas. Atualmente, o grande fluxo de pessoas em direção a esse exuberante ecossistema se dá, sobretudo, aos finais de semana e no período de férias escolares e/ou do trabalho. O número de pessoas que buscam a serra de Baturité como área de lazer e descanso é cada vez maior.

No entanto, o quadro de pressão sobre o frágil ecossistema da serra de Baturité não se resume à temporada de férias ou finais de semana. É cada vez

maior o número de pessoas que buscam estabelecer moradia fixa no território dessa unidade de conservação. Os filhos de muitos autóctones que tiveram que migrar em busca de emprego e melhores condições de vida para os grandes centros urbanos, sobretudo Fortaleza e Região Metropolitana, hoje estão fazendo o caminho de retorno.

Com uma vida financeira mais estabilizada, estes antigos moradores estão construindo residências sobre o território da APA. A desagregação de grandes sítios em partes menores é cada vez maior. Este fato é particularmente grave, tendo em vista que quando ocorre o desmembramento de sítios maiores em glebas de terra menores, esse processo quase sempre é acompanhado de desmatamento por conta das novas construções que serão feitas. Além disso, são introduzidas plantas exóticas, algumas extremamente nefastas ao ecossistema natural.

Além disso, o quadro de pressão sob a APA se agrava devido ao seu isolamento geográfico em relação a outras áreas que apresentam o mesmo ecossistema. Como descreve Cavalcante (2005), tal isolamento se deve às variações climáticas que ocorreram ao longo do pleistoceno. Foi ao longo desta época que a biodiversidade, até então encontrada de forma contígua, sofreu várias alterações nos seus padrões de distribuição espacial, sempre acompanhando as referidas variações climáticas. Assim sendo, em sucessivos estados de regressão ou progressão, este ecossistema se tornou cada vez mais isolado.

Outro fator que poderá aumentar o grau de pressão sobre os recursos naturais da APA é a abertura de novas vias de acesso. O alargamento da CE-065, que dá acesso à APA passando pelo município de Maranguape, bem como projetos que visam a abertura de novas estradas, sobretudo as que ligam o município de Palmácia ao de Redenção e o de Canindé a Aratuba, poderá ocasionar sérios riscos à biodiversidade local, com sérios impactos também à população local no longo prazo.

Diante de tais afirmações depreende-se que os municípios da APA, notadamente a suas áreas urbanas, não poderão crescer de forma indefinida, sob pena de causar sérios danos à biodiversidade local.

Freitas Filho (2011), estudando as áreas dos municípios serranos de Aratuba, Mulungu, Pacoti e Guaramiranga (todos pertencentes à APA da Serra de Baturité) apresenta dados expressivos que traduzem o crescimento das áreas urbanas. De acordo com o referido autor, as áreas dos municípios supracitados passaram de 65,09ha, em 1958, para 164,7ha, representando um

aumento de 153,03%.

É de suma importância que sejam analisados dados referentes à dinâmica demográfica dos últimos vinte anos. A leitura dessa dinâmica poderá contribuir para um melhor entendimento da relação, em potencial, que existe entre a urbanização e as melhorias no quadro de conservação dos atributos naturais da APA de Baturité. E como o período em questão é relativamente longo, existe a possibilidade de traçar cenários de crescimento das cidades para um futuro de curto e médio prazo. Os referidos dados estão consolidados em quadros, de modo a facilitar o entendimento dessa dinâmica.

Quadro 1 - Densidade demográfica e taxa de urbanização – 1991

Município	Densidade demográfica (hab./km <sup>2</sup> )	Taxa de urbanização (%)
Aratuba	64,11	14,27
Baturité	103,61	59,67
Capistrano	61,73	28,70
Guaramiranga	55,77	29,70
Mulungu	35,81	38,35
Pacoti	84,17	31,48
Palmácia	95,66	36,39
Redenção	128,35	47,10

Fonte: IPECE (2014)

De acordo com os dados contidos no Quadro 1, as maiores densidades demográficas podem ser visualizadas em municípios que se localizam no sopé da serra: Redenção (128,35 hab./km<sup>2</sup>) e Baturité (103,61 hab./km<sup>2</sup>). Palmácia também exibe dados bastante significativos (95,66 hab./km<sup>2</sup>), acompanhado por Pacoti (84,17 hab./km<sup>2</sup>), Aratuba (64,11 hab./km<sup>2</sup>), Capistrano (61,73 hab./km<sup>2</sup>), Guaramiranga (55,77 hab./km<sup>2</sup>) e Mulungu (35,81 hab./km<sup>2</sup>).

Os dois municípios apresentam também as maiores taxas de urbanização, sendo que nesse momento as posições se invertem, com Baturité (59,67%) e Redenção (47,10%). Capistrano, localizado no sopé da serra, teve taxa de urbanização de 28,70%. Já os municípios localizados total ou parcialmente sobre a região serrana, Aratuba (14,27%), Guaramiranga (29,70%), Mulungu (38,35%), Pacoti (31,48%), e Palmácia (36,39%) mantiveram taxas de urbanização menores do que os municípios localizados no pé da serra (quadro 2).

Quadro 2 – Densidade demográfica e taxa de urbanização - 2000

Município	Densidade demográfica (hab./km <sup>2</sup> )	Taxa de urbanização (%)
Aratuba	78,82	17,45
Baturité	86,35	69,81
Capistrano	85,11	33,18
Guaramiranga	53,35	40,78
Mulungu	86,04	41,76
Pacoti	116,14	34,85
Palmácia	65,64	44,80
Redenção	104,31	51,16

Fonte: IPECE (2014)

No Quadro 2 é possível verificar um decréscimo na densidade demográfica de Baturité (de 103,61 hab./km<sup>2</sup> para 86,35 hab./km<sup>2</sup>) e Redenção (de 128,35 hab./km<sup>2</sup> para 104,31 hab./km<sup>2</sup>). A maior densidade demográfica se concentra agora no município de Pacoti, apresentando um significativo aumento, passando de 84,17 hab./km<sup>2</sup> para 116,14 hab./km<sup>2</sup>). Outro município que experimentou um grande crescimento na densidade demográfica foi Mulungu, passando de 35,81 hab./km<sup>2</sup>, em 1991, para 86,04 hab./km<sup>2</sup>, em 2000. Com exceção de Guaramiranga, que apresentou uma pequena queda na densidade demográfica (de 55,77 hab./km<sup>2</sup> para 53,35 hab./km<sup>2</sup>) e de Palmácia (caindo de 95,66 hab./km<sup>2</sup> para 65,64 hab./km<sup>2</sup>), os demais municípios Aratuba (78,32 hab./km<sup>2</sup>) e Capistrano (85,11 hab./km<sup>2</sup>) mantiveram um crescimento positivo dos seus índices de densidade demográfica.

No que se refere à taxa de urbanização, todos os municípios da APA, em maior ou menor grau, experimentaram um ganho em relação a 1991. Isso significa que cada vez mais pessoas estavam habitando áreas urbanas, seja mediante migração intra ou intermunicipal, seja pela migração de retorno.

No entanto, as condições da vida urbana, em grande parte dos municípios, sofre pouca alteração. Baturité manteve a maior taxa de urbanização, com 69,81%, seguido de Redenção, com 51,16%. Depois vieram Palmácia (44,80%), Mulungu (41,76%), Guaramiranga (40,78%), Pacoti (34,85%), Capistrano (33,18%) e Aratuba (17,45%). Como se pode observar, Aratuba apresenta a menor taxa de urbanização, o que se pode depreender que grande parte da população, mediante fixação por meio da atividade agrícola, habitava as áreas rurais.

Quadro 3 – Densidade demográfica e taxa de urbanização - 2011

Município	Densidade demográfica (hab./km <sup>2</sup> )	Taxa de urbanização (%)
Aratuba	100,44	32,69
Baturité	107,98	73,34
Capistrano	76,67	36,41
Guaramiranga	41,29	59,92
Mulungu	120,16	36,55
Pacoti	105,92	40,88
Palmácia	101,90	41,29
Redenção	117,09	57,29

Fonte: IPECE (2014)

O Quadro 3 mostra uma oscilação nos índices de densidade demográfica. Os municípios de Aratuba (100,44 hab./km<sup>2</sup>), Baturité (107,98 hab./km<sup>2</sup>), Mulungu (120,16 hab./km<sup>2</sup>), Palmácia (101,90 hab./km<sup>2</sup>) e Redenção (117,09 hab./km<sup>2</sup>) apresentaram sensível crescimento. Como se pode observar, os indicadores de densidade demográfica passam a ser comandados pelo município de Mulungu, acompanhado por Redenção. Em 2000 era Pacoti que tomava a dianteira. Entretanto, existe um sensível decréscimo nos municípios de Capistrano (76,67 hab./km<sup>2</sup>), Guaramiranga (41,29 hab./km<sup>2</sup>) e Pacoti (105,92 hab./km<sup>2</sup>).

Com relação à taxa de urbanização, existe uma queda apenas nos municípios de Mulungu (36,55%) e Palmácia (41,29%). Os demais apresentam elevação nos níveis de urbanização: Aratuba (32,69%), Baturité (73,34%), Capistrano (36,41%), Guaramiranga (59,92%), Pacoti (40,88%) e Redenção (57,29%).

Com base nesses dados, é possível perceber que cada vez mais pessoas estão buscando as áreas urbanas da APA da serra de Baturité. Somente o município de Mulungu apresenta uma queda. Todos os outros experimentam um crescimento considerável. Tal cenário torna necessário a implementação de políticas públicas cada vez mais eficientes e eficazes. Se for mantido o cenário atual, a tendência é de que os municípios serranos sejam cada vez mais urbanos, uma vez que as condições de vida na cidade, embora ainda muito longe do desejado, é visivelmente melhor do que nas áreas rurais.

É importante salientar que essa taxa de urbanização não foi antecedida e nem precedida pela formatação de uma estrutura urbana, por meio de equipamentos e serviços urbanos, que oferecessem um ganho significativo na qualidade de vida urbana. Tal cenário se agravava nas cidades totalmente serranas.



Por isso, é possível visualizar o estabelecimento de moradias em pontos de risco, tais como risco de enchentes e deslizamentos. O poder municipal, geralmente desprovido de recursos financeiros e/ou aparato técnico e vontade política, tem tratado a questão sem a devida responsabilidade. Entretanto, essa constatação não anula, o grande potencial de conservação da biodiversidade que as cidades promovem no território serrano.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises realizadas nessa pesquisa é possível destacar alguns pontos importantes no tocante à dinâmica urbana dos municípios estudados.

Do ponto de vista urbano pode-se citar a elevação, cada vez mais significativa, das taxas de urbanização e dos índices de densidade demográfica.

Certamente o modelo de urbanização a ser adotado no território da APA da Serra de Baturité deverá repensar alguns paradigmas. Os moldes dessa urbanização deverão ser pautados no conceito de cidades sustentáveis. Projetos como reuso da água, arborização com plantas nativas, redução do asfaltamento, evitando-se ocupar as encostas e verticalizar são algumas soluções que podem ser implementadas para tornar as cidades mais sustentáveis.

É o momento de começar a se pensar no seu processo de expansão de maneira que seja possível, ao mesmo tempo, gerar crescimento econômico, promover a proteção do ambiente natural e permitir o acesso de todas as classes sociais, sobretudo as mais pobres, aos benefícios produzidos pela cidade e pela relação cidade-campo. Neste mesmo sentido é importante definir a zona de expansão da malha urbana de forma que se evita, a todo custo, o espraiamento horizontal das construções. O crescimento horizontal das cidades, geralmente, ocorre a expensas do meio natural e causa sérios danos ao ecossistema natural, mediante o desmatamento, as queimadas, a poluição e o assoreamento dos cursos d'água.

A promoção de um crescimento, que atenda às premissas das cidades sustentáveis, pode ser de grande valia para o incremento da atividade turística, já bastante promissora, da região, uma vez que as cidades mais sustentáveis no planeta, como Copenhague, Nova York, Curitiba, dentre outras, conseguem atrair milhões de turistas que buscam conhecer um pouco mais da dinâmica dessas cidades. Além disso, essas cidades passam a ganhar prêmios mundiais que possuem grande poder de publicizar essas áreas tornando-as globalmente conhecidas e, por isso, conseguem atrair atenção de todo o planeta. Caso seja possível aglutinar o imenso potencial paisagístico das cidades da APA de Baturité

com a capacidade de atração das cidades sustentáveis, a atividade turística, também praticada dentro das premissas das cidades sustentáveis, a capacidade de geração de emprego e renda para esses municípios poderá ser largamente aumentada.

Ademais, o planejamento do crescimento e do desenvolvimento das áreas urbanas ajudará a minar as possibilidades da ocorrência de processos nefastos de segregação socioespacial, tal como ocorre em outras cidades brasileiras, mas que ainda ocorre com baixa intensidade nas cidades analisadas. Com o incremento do setor de serviços e implantação de uma infraestrutura econômica, é inevitável que as cidades estudadas continuem experimentando um crescimento significativo. Entretanto, já é possível utilizar os conhecimentos produzidos pelas diversas correntes de pensamento, e por meio de um olhar multi e transdisciplinar, fomentar uma urbanização mais humanizada.

Por fim, a simples restrição do crescimento das cidades, quando não acompanhada de reflexão e diálogos francos e abertos, tende a não criar ambiente propício para o enfrentamento dos problemas decorrentes da complexa dinâmica que se estabelece no território das cidades.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC**. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. 5. ed. Brasília, 2004. 56p.

CANEPA, C. **Cidades Sustentáveis: o município como lócus da sustentabilidade**. São Paulo: Editora RCS, 2007.

CAVALCANTE, A. M. B.; GIRAÔ, J. B. C. **História da Área de Proteção Ambiental da Serra de Baturité**. In: Pinheiro, D. R. C. (Org.). Desenvolvimento sustentável: desafios e discussões. Fortaleza: ABC, 2006. p. 367-384.

CAVALCANTE, A. M. B. **A Serra de Baturité**. Fortaleza: Edições Livro Técnico, 2005.

CEARÁ. **APA da Serra de Baturité**. 2014. Disponível em: <http://www.semace.ce.gov.br/2010/12/apa-da-serra-de-baturite/>. Acesso em: 12 jan. 2015.

COIMBRA-FILHO, A. F.; CÂMARA, I. G. **Os limites originais do bioma Mata Atlântica na região Nordeste do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza, 1996.

DIAS, G. F. **Pegada ecológica e sustentabilidade humana**. As dimensões humanas das alterações globais – um estudo de caso brasileiro (como o metabolismo urbano contribui para as alterações ambientais globais). São Paulo: Ed. Gaia, 2002.

FREITAS FILHO, M.R. de. **Dinâmica espaço-temporal da paisagem de um enclave úmido no semiárido cearense como subsidio para o planejamento ambiental: as marcas do passado na APA da Serra de Baturité-CE**. Tese de Doutorado (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC, 2011. 157f.

IPECE. **Perfil Básico Municipal 2014**. Disponível em: [http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/perfil\\_basico/index\\_perfil\\_basico.htm](http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/perfil_basico/index_perfil_basico.htm). Acesso em: 25 fev. 2015.

LEITE, C. **Cidades inteligentes, cidade sustentáveis**. Porto Alegre: Bookman, 2012.

ODUM, E. P. **Ecologia**. Trad.: Christopher J. Tribe. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan S.A., 1983.

UNFPA. **Situação da População Mundial 2007**. Disponível em: <https://docs.google.com/open?id=0B0zZ7kuOa7RrdzVaVXVFU3lvZ1E>. Acesso em: 22 fev. 2013.

Texto submetido à Revista em 20.03.2015  
Aceito para publicação em 17.09.2015



## Ciudades medias de Brasil: una tipología socioambiental

### Brazilian medium cities: a socio-environmental typology

*Fabio Angeoletto* - Doutor em Ecologia pela Universidade Autónoma de Madrid. Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia. Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT). Pesquisador do Grupo de Estudios en Ecología Humana, Urbana y del Paisaje de la Universidad Autónoma de Madrid. [fabio\\_angeoletto@yahoo.es](mailto:fabio_angeoletto@yahoo.es)

*Camila Essy* - Graduada em Farmácia e Bioquímica pela Universidade Federal de Santa Maria. Pesquisadora do Grupo de Estudios en Ecología Humana, Urbana y del Paisaje de la Universidad Autónoma de Madrid. [camilaessy@gmail.com](mailto:camilaessy@gmail.com)

*Juan Pedro Ruiz Sanz* - Doutor em Ecología pela Universidad Autónoma de Madrid. Professor titular do curso de Doutorado en Ecología de la Universidade Autónoma de Madrid. Pesquisador del Grupo de Estudios en Ecología Humana, Urbana y del Paisaje de la Universidade Autónoma de Madrid. [juan.ruiz@uam.es](mailto:juan.ruiz@uam.es)

#### Resumo

La urbanización global de los territorios, que es el fenómeno ecológico humano más importante en curso, y cuyos impactos ambientales poseen niveles local, regional y mundial, presenta la característica notable de un crecimiento pronunciado de las ciudades pequeñas e intermedias, en las cuales la capacidad de planificación y gestión es usualmente ínfima, en comparación a las ciudades grandes. Es lo que se verifica en Brasil, donde las ciudades de tamaño medio, es decir, las que tienen poblaciones entre 100.000 y 500.000 vecinos están creciendo más rápidamente que las grandes ciudades, desde mediados de la década de 1990. El artículo tiene como objetivo trazar una tipología de las ciudades medias brasileñas por medio de análisis estadísticos multivariados. La tipología resultante señala dos tipos de ciudades, con demandas sociales, ambientales y de gestión diferentes. Algunas de estas ciudades se encuentran en *hotspots* de biodiversidad. En paralelo, hemos recopilado estadísticas sobre la gestión ambiental en marcha en estas ciudades. Nuestros resultados demuestran una baja efectividad de las acciones de gestión ambiental en estos municipios.

#### Palavras-chave

Ecología urbana. Gestión ambiental. Ciudades medias. Urbanización.

#### Abstract

The global urbanization of the territories, which is the most important ongoing human ecological phenomenon, and whose environmental impacts have local, regional and global levels, has the remarkable property of a sharp growth of small and intermediate cities, in which capacity of planning and management is usually negligible, when they are compared to large cities. This is what takes place in Brazil, where medium-sized cities, those with populations between 100,000 and 500,000 residents are growing faster than large cities from mid-1990. The article aims to chart a typology of medium Brazilian cities, through multivariate statistical analysis. The resulting typology identifies two types of cities, with different social, environmental and management demands. Some of these cities are located in biodiversity hotspots. In parallel, we have compiled statistics on environmental management in place in these cities. Our results demonstrate low effectiveness of environmental management actions in these municipalities.

#### Keywords

Urban ecology. Environmental management. Medium cities. Urbanization.

## INTRODUCCIÓN

La urbanización es el más importante proceso socioambiental de la actualidad. William Rees (1997) define la masiva migración de personas para las ciudades como el más significativo evento ecológico humano del siglo XX. También es consensual el enorme conjunto de impactos causados por ese proceso, en escala local, regional y global (TERRADAS, 2001; ANGEOLETTO, 2012). En 1900, solo un 10% de la población global era urbana (GRIMM *et al*, 2008). En 1950 la población urbana global subió a un 18%, y en 2003 alcanzó el 42% (WORLDWATCH INSTITUTE, 2006). En 2050 habrá entre ocho a diez mil millones de seres humanos, dos tercios de los cuales vivirán en ciudades (COHEN, 2003). El 95% del crecimiento de la población urbana ocurre en los países en desarrollo, cuyas ciudades reciben 5 millones de nuevos vecinos mensualmente (UN-HABITAT, 2008). En Brasil, el proceso de urbanización resultó en un desplazamiento de millones de personas desde las zonas rurales hacia las ciudades. En 1890 la población urbana de Brasil era cerca de 10%. En pocas décadas, ese cuadro se invierte: hoy, 83% de los brasileños viven en ciudades. En un primer ciclo, los emigrantes se han desplazado hacia las ciudades grandes.

Desde mediados de los años 90, se inicia un segundo ciclo de urbanización en Brasil, con un aumento considerable del número de ciudades medias (aquellas con poblaciones entre 100.000 y 500.000 habitantes), de personas viviendo en ellas y del área ocupada por ellas. Se puede observar nítidamente una disminución del área ocupada por las metrópolis, mientras que el total de las ciudades medias evoluciona, desde 1970 hasta 2000, de un 11,77% para un 27,23% del área total ocupada por las ciudades brasileñas. El número de ciudades medias también crece considerablemente en ese periodo, pasando de 40, en 1970, a 194, en 2000 (CARVALHO, 2003). Entre 2000 y 2010, esa expansión se mantuvo: mientras que ciudades pequeñas y grandes crecieron a tasas anuales semejantes (1,06% y 1,07%, respectivamente), las ciudades medias crecieron 1,51% al año (IPEA, 2011). Actualmente hay 283 ciudades medias en Brasil, que en conjunto concentran aproximadamente el 25% de la población brasileña (ANGEOLETTO, 2012). Con relación al panorama de la urbanización brasileña, hemos trabajado para establecer una tipología de las tendencias socioambientales de las ciudades medias de Brasil, y un cuadro de la efectividad de las acciones de gestión ambiental allí practicadas, con el objetivo de auxiliar al establecimiento de políticas ambientales urbanas más exitosas en la protección de la biodiversidad y en el incremento de la calidad de vida de la gente.

## MATERIALES Y MÉTODOS

Para explorar los estándares existentes en un conjunto de objetos o entidades de los cuales se hayan tomado mediciones de una manera analítica y cuantitativa, han sido creados diversos procedimientos estadísticos exploratorios, conocidos como “análisis multivariados” (PRADO et al., 2001). Los análisis multivariados tienen como meta la reducción de un gran número de variables a pocas dimensiones, con un mínimo de pérdida de información, permitiendo la detección de los principales estándares de similitud, de asociación y de correlación entre dichas variables. El método de la ordenación multivariada es cualquier proceso que proporcione un pequeño número de variables que describan las relaciones entre objetos a partir de mediciones tomadas de esos objetos (ciudades, por ejemplo) (PRADO et al., 2001). El objetivo de la ordenación es reducir, sin pérdida de información, un gran número de mediciones en pocas variables sintéticas, facilitando la identificación de tendencias. En la mayoría de las técnicas de ordenación, las variables sintéticas, llamadas ejes o componentes, son combinaciones lineales de mediciones del tipo:  $Y = a_1x_1 + a_2x_2 + a_3x_3 + \dots + a_nx_n$ , donde  $x_i$  son las mediciones y  $a_i$  sus coeficientes lineales que indican su importancia para el eje. La participación de cada medición en un eje puede también ser medida por su peso (*loading*), que indica su correlación con el eje. La coordenada de cada objeto en un eje es dado, como indica la fórmula, por  $Y$ , lo que permite usar los ejes en un plano cartesiano para representar relaciones multivariadas en pocas dimensiones (PRADO et al., 2001).

El análisis de componentes principales (de aquí en adelante identificado por el acrónimo ACP) es, de los métodos de ordenación, el indicado para conjuntos de medidas correlacionados linealmente. Cuanto mayor es la correlación entre las mediciones originales, mayor será la parcela de variación explicada por los primeros ejes. Los coeficientes de las variables, o sus pesos, de mayor valor, ya sean positivos o negativos, son utilizados para interpretar los ejes.

También hemos procedido a un análisis estadístico univariado respecto de los datos de gestión ambiental del universo de las ciudades investigadas, comparándolos a los datos de gestión de las ciudades seleccionadas a través del análisis de componentes principales. Las informaciones para los análisis estadísticos han sido obtenidas en dos bancos de datos: “*Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos municípios brasileiros, meio ambiente 2002*”, disponibles en la página web del IBGE (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*) ([http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/meio\\_ambiente\\_2002/meio\\_ambiente2002.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/meio_ambiente_2002/meio_ambiente2002.pdf)), y a través de la página web *IBGE Cidades* (<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>), ambas accedidas en septiembre de 2014.

El banco de datos *Perfil dos municípios brasileiros: meio ambiente 2002* (IBGE, 2005) contiene informaciones sobre diferentes categorías de gestión ambiental (por ejemplo, gestión de recursos hídricos y gestión de recursos forestales) y su ocurrencia en las ciudades brasileñas. También están cuantificados datos institucionales como el número de funcionarios de las secretarías municipales de medio ambiente y la ocurrencia de impactos ambientales diversos, como episodios de contaminación atmosférica, deforestación y otros. El *Perfil* es el único documento producido por el IBGE con esta amplitud de datos relativos a cuestiones ambientales urbanas. En la página web *IBGE Cidades* hemos recolectado datos socioeconómicos de las ciudades medias investigadas.

Para el análisis de componentes principales, hemos compilado en una planilla del software *Excel* 127 variables, de las 283 ciudades medias. Las variables han sido divididas del siguiente modo: *variables ambientales* (número de impactos ambientales, número de acciones de gestión ambiental), variables socioeconómicas (población, renta, escolaridad, coches privados, autobuses, motocicletas por grupos de 100.000 habitantes, entre otras).

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El análisis de componentes principales revela dos grupos bien diferenciados: el de las ciudades *pobres* y *ricas*<sup>1</sup> (cuadros 1 y 2). Esta información, recogida en los dos primeros ejes, explica el 77,95% de varianza acumulada (es decir, un 57,19% de varianza en el eje 01; y un 20,76% en el eje 02). El primer grupo lo forman aquellas ciudades con valores negativos para el factor 1 y positivos para el factor 2, cuyas características más notables son un gran porcentaje de analfabetos, poblaciones jóvenes, trabajadores con bajos sueldos y pocas acciones municipales de gestión ambiental. Este grupo de ciudades *pobres* está íntegramente concentrado en las regiones Norte / Nordeste de Brasil, con la excepción de Águas Lindas de Goiás, localizada en la región Centro-Oeste, cerca de Brasília, la capital federal brasileña (Cuadro 1).

Otra excepción notable es la presencia de la ciudad de Itapevi entre las más pobres, ya que ella está ubicada en el Estado de São Paulo, el más rico de Brasil (las ciudades *ricas* están ubicadas en las regiones Sur y Sudeste). Se

---

<sup>1</sup> Nos referimos a las ciudades seleccionadas a través del ACP como *pobres* y *ricas*, siempre señalándolas en cursiva, para resaltar las diferencias económicas entre ellas, aunque, evidentemente, existan distintas clases sociales en ambos grupos de ciudades.



tratan de ciudades que, a pesar de su proximidad con regiones metropolitanas económicamente importantes, concentran pobreza e impactos ambientales correlacionados. Esas ciudades reproducen, así, el fenómeno común en regiones metropolitanas brasileñas: una relativa prosperidad en las ciudades-polo de las regiones, se traduce en la escasez de recursos y varias otras inequidades (incluso de matiz ambiental) en las ciudades del entorno.

Cuadro 1 – Ciudades *pobres* del ACP.

Ciudades pobres	Bioma	Región
Abaetetuba	Amazonia	Norte
Açailândia	Amazonia	Nordeste
Cametá	Amazonia	Norte
Castanhal	Amazonia	Norte
Macapá	Amazonia	Norte
Marabá	Amazonia	Norte
Parintins	Amazonia	Norte
Santarém	Amazonia	Norte
São José de Ribamar	Amazonia	Nordeste
Águas Lindas de Goiás	Cerrado	Centro-Oeste
Caxias	Cerrado	Nordeste
Codó	Cerrado	Nordeste
Timon	Cerrado/Caatinga	Nordeste
Caucaia	Caatinga	Nordeste
Itapipoca	Caatinga	Nordeste
Arapiraca	Caatinga/ Mata Atlántica	Nordeste
Itapevi	Mata Atlántica	Sudeste
Nossa Senhora do Socorro	Mata Atlántica	Nordeste
Santa Rita	Mata Atlántica	Nordeste
Simões Filho	Mata Atlántica	Nordeste

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, las ciudades con valores positivos para factor 1 son las ciudades *ricas*, con poblaciones adultas y escolarizadas, con gran proporción de vehículos por habitante, y con más acciones de gestión ambiental (Cuadro 2).

Cuadro 2 – Ciudades *ricas* del ACP.

Ciudades ricas	Bioma	Región
Araçatuba	Mata Atlántica	Sudeste
Bento Gonçalves	Mata Atlántica	Sur
Blumenau	Mata Atlántica	Sur
Catanduva	Mata Atlántica	Sudeste
Caxias do Sul	Mata Atlántica	Sur
Florianópolis	Mata Atlántica	Sur
Jundiaí	Mata Atlántica	Sudeste
Maringá	Mata Atlántica	Sur
Niterói	Mata Atlántica	Sudeste
Poços de Caldas	Mata Atlántica	Sudeste
Presidente Prudente	Mata Atlántica	Sudeste
Santos	Mata Atlántica	Sudeste
São Vicente	Mata Atlántica	Sudeste
Vitória	Mata Atlántica	Sudeste
Santa Cruz do Sul	Mata Atlántica/Pampa	Sur
Americana	Mata Atlántica/Cerrado	Sudeste
Bauru	Mata Atlántica/Cerrado	Sudeste
Botucatu	Mata Atlántica/Cerrado	Sudeste
Rio Claro	Mata Atlántica/Cerrado	Sudeste
São José do Rio Preto	Mata Atlántica/Cerrado	Sudeste

Fuente: Elaboración propia.

En oposición a las ciudades *pobres* del Norte y Nordeste de Brasil, en las ciudades *ricas* predominan poblaciones adultas, con bajas tasas de natalidad y, además, más escolarizadas y con sueldos mayores. Por lo tanto, con estándares de consumo más sofisticados que aquellos presentes en las ciudades *pobres*. Los coches y otros vehículos ilustran bien las diferencias de consumo entre las ciudades medias *pobres* y *ricas* de Brasil. Las ciudades del Sur y Sudeste de Brasil tienen una relación vehículos por habitante muy similar a la de las ciudades de los países del primer mundo. En la ciudad de Maringá, por ejemplo, esa relación es de un vehículo privado para cada 2,08 habitantes. Codó, una de las ciudades *pobres* de nuestro análisis, tiene una relación de un vehículo para cada 17,71 habitantes y Cameté tiene un vehículo para cada 55,1 habitantes.

## LA MOTORIZACIÓN Y SUS IMPACTOS EN LAS CIUDADES MEDIAS BRASILEÑAS

En Brasil, los vehículos de las ciudades con más de 60.000 habitantes consumen aproximadamente 10 millones de toneladas equivalentes de petróleo. Además, en esas ciudades, el transporte individual es responsable por 74% del consumo de energía y del 80% de las emisiones de contaminantes nocivos para la salud humana. Los vehículos motorizados emiten 24 millones de toneladas de contaminantes anualmente, siendo el coste estimado de la contaminación de cerca de 1.600 millones de euros y el transporte privado responsable del 86% de este valor (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

La baja relación ciudadanos/vehículo que hemos encontrado en las ciudades medias más prósperas apuntadas por nuestro análisis de componentes principales supone un importante problema de salud pública, por la contaminación emitida por vehículos (y la plétora de otros impactos asociados a su uso). Diferentemente de las décadas anteriores hoy, en las ciudades brasileñas, las fuentes móviles (es decir, vehículos con motores de combustión interna) son las principales emisoras de contaminación atmosférica (SALDIVA *et al*, 1994; MARTINS *et al*, 2001; ANGEOLETTO, 2012).

Se pueden resumir las consecuencias de la contaminación producida por vehículos para los ecosistemas urbanos (la motorización impone también impactos regionales y globales, como señalan, por ejemplo, SILVA *et al*, 2003) en dos: enfermedades diversas y daños a la biodiversidad urbana. Por ejemplo, el contaminante NO<sub>x</sub> reacciona con compuestos orgánicos volátiles, resultando en la formación de ozono, que es tóxico a las plantas, animales y seres humanos (BOTKIN; BEVERIDGE, 1997; MARTINS *et al*, 2002).

Factores como estos indican la complejidad de planificar los ecosistemas urbanos. Alcanzar ciertos estándares de *neguentropía* dentro de los límites urbanos no solamente es una cuestión tecnológica, como nos quieren hacer creer algunos ingenieros e intelectuales optimistas en la capacidad humana para el progreso tecnológico. Las ciudades medias más *motorizadas* apuntadas por el ACP tienen, efectivamente, un desafío de una tajante magnitud, que comprende intersecciones entre salud pública, protección medioambiental, planificación y gestión ambiental urbana. En realidad, en mayor o menor grado, es este un dilema de todas las ciudades medias de Brasil, por la rápida y creciente expansión de la flota nacional de vehículos privados.

## LA GESTIÓN AMBIENTAL EN CIUDADES MEDIAS DE BRASIL – CUADRO INSTITUCIONAL

De las ciudades *ricas* apuntadas en el análisis de componentes principales, el 50% poseían secretaría de medio ambiente exclusiva, o sea, no vinculada a otras secretarías y, por tanto, dedicadas exclusivamente a las cuestiones medioambientales. En el grupo de las ciudades *pobres* del ACP, ese porcentaje decrece a un 15%. Para el universo de las 283 ciudades analizadas, sorprendentemente, solo un 25% de los municipios poseían secretarías de medio ambiente exclusivas. Las ciudades *ricas* poseen, proporcionalmente, más funcionarios actuando en cuestiones ambientales. Cuatro de las 20 ciudades *pobres* seleccionadas en nuestro estudio no tienen siquiera un único funcionario destinado al medio ambiente. No obstante, los funcionarios disponibles son pocos para ambos grupos de ciudades investigadas (Cuadros 3 y 4). Para el universo de las ciudades investigadas, el número medio de funcionarios era de 13 por grupo de 100.000 habitantes, siendo de esos, dos con carrera universitaria.

Cuadro 3 – Número de funcionarios municipales destinados a medio ambiente (las 10 más)

Número total de funcionarios/100.000 habitantes	Funcionarios con carrera universitaria/100.000 habitantes
Bauru: 58,21	1,58
Vitória: 51	8,89
Catanduva: 43,52	Cero
Presidente Prudente: 41,75	0,53
Florianópolis: 30,11	1,75
Araçatuba: 20,11	1,77
Santos: 22,51	6,22
Caxias do Sul: 19,7	1,94
Jundiá: 10,5	6,21
São José do Rio Preto	4,22

Fuente: IBGE: *Perfil dos Municípios Brasileiros – Meio Ambiente* y elaboración propia.

Cuadro 4 – Número de funcionarios municipales destinados a medio ambiente (las 10 menos).

Número total de funcionarios/100.000 habitantes	Funcionarios con carrera universitaria/100.000 habitantes
Macapá: 25,77	1,4
Arapiraca; 18,77	0,54
Cametá: 18,07	Cero
Santarém: 10,28	1,9
Timon 6,73	Cero
São José de Ribamar: 2,37	Cero
Parintins; cero	Cero
Castanhal: cero	Cero
Codó: cero	Cero
Itapipoca: cero	Cero

Fuente: IBGE: *Perfil dos Municípios Brasileiros – Meio Ambiente* y elaboración propia.

### ACCIONES DE GESTIÓN AMBIENTAL (FISCALIZACIÓN)

Las acciones de fiscalización (resumidas en el Cuadro 5), en general, ocurren en un porcentaje reducido de las ciudades *pobres* seleccionadas por el análisis de componentes principales, en comparación a las ciudades *ricas* y al universo de ciudades estudiadas. No obstante, tres categorías de fiscalización se destacan por la baja ocurrencia, cualquiera que sea el grupo de ciudades: la fiscalización sobre la contaminación atmosférica producida por vehículos, la fiscalización de gasolineras y la fiscalización sobre el uso de fertilizantes y pesticidas en cultivos agrícolas.

### ACCIONES DE GESTIÓN AMBIENTAL (PROTECCIÓN DE RECURSOS NATURALES)

Respecto a las acciones municipales de protección de recursos naturales (Cuadro 6), son especialmente preocupantes los bajos porcentuales de ciudades que practicaron la monitorización de la calidad y descontaminación del agua de cuerpos hídricos. Acciones de protección a los suelos agrícolas virtualmente no existieron. Acciones de control de la deforestación fueron frecuentes solamente en las ciudades *ricas* del ACP. Finalmente, pocas fueron las ciudades que, en la época de la recogida de datos promovida por el IBGE, ya habían elaborado sus planes de zonificación ecológico-económica, hecho que indica un bajo esfuerzo de planificación hacia el desarrollo sostenible.

Cuadro 5. Acciones de gestión ambiental (fiscalización),

Acciones de gestión: fiscalización	Tipo de fiscalización	Porcentaje de ocurrencia (ciudades pobres del ACP, N=20)	Porcentaje de ocurrencia (ciudades ricas del ACP, N=20)	Porcentaje de ocurrencia (universo de las ciudades investigadas, N=283)
	Fiscalización sobre la disposición irregular de residuos domésticos	50%	80%	72,1%
	Fiscalización sobre la disposición irregular de residuos industriales	45%	75%	62,2%
	Fiscalización sobre actividades industriales contaminantes	25%	60%	55,12%
	Fiscalización sobre actividades extractivas	30%	55%	53%
	Fiscalización sobre contaminación producida por vehículos	10%	20%	9,89%
	Fiscalización de gasolineras	30%	45%	53%
	Fiscalización de áreas naturales legalmente protegidas	40%	85%	62,9%
	Fiscalización sobre el uso de fertilizantes y pesticidas	15%	30%	26,15%

Fuente: IBGE: *Perfil dos Municípios Brasileiros – Meio Ambiente* y elaboración propia.

Cuadro 6 – Acciones de gestión ambiental (protección de recursos naturales).

Acciones de gestión: protección de recursos naturales	Tipo de acción	Porcentaje de ocurrencia (ciudades pobres del ACP, N=20)	Porcentaje de ocurrencia (ciudades ricas del ACP, N=20)	Porcentaje de ocurrencia (universo de las ciudades investigadas, N=283)
Protección de los recursos hídricos	Mejorías en el sistema de colecta de desechos	45%	75%	64%
	Acciones de descontaminación de cuerpos hídricos	Cero	50%	27,92%
	Monitorización de la calidad del agua de cuerpos hídricos	Cero	50%	17%
Protección de recursos forestales	Control de la deforestación	20%	75%	43,11%
	Control de incendios	30%	45%	30,04%
	Acciones de recomposición de áreas deforestadas	25%	90%	56,2%
Acciones de protección a suelos agrícolas	Control de la salinidad del suelo	Cero	5%	1,1%
	Combate a la erosión	10%	60%	33,92%
	Acciones de recuperación de áreas degradadas por actividades agropecuarias	15%	20%	20,85%
Acciones de ordenamiento territorial	Monitorización de la ocupación de suelo urbano	45%	90%	71,02%
	Plan de zonificación ecológico-económica	10%	30%	18,02%

Fuente: IBGE: *Perfil dos Municípios Brasileiros – Meio Ambiente* y elaboración propia.



## PROGRAMAS DE MEDIO AMBIENTE MUNICIPALES

La gran mayoría de las ciudades *ricas* del ACP (el 85%) habían desarrollado programas de recogida selectiva de basura reciclable, aunque el IBGE no informe el porcentual de basura efectivamente captada por esos programas. Asimismo ha sido elevado el porcentaje de ciudades (el 68%) donde se han desarrollado programas de educación ambiental, en el universo investigado. El desarrollo de programas agrícolas de control biológico de plagas y de producción de alimentos sin el uso de pesticidas y fertilizantes industriales (dos grandes fuentes de impactos ambientales) ha sido bajo, incluso en las ciudades *ricas* apuntadas a través del análisis de componentes principales (Cuadro 7).

Cuadro 7 – Acciones de gestión ambiental (programas ambientales)

Acciones de gestión: programas ambientales	Tipo de programa	Porcentaje de ocurrencia (ciudades pobres del ACP, N=20)	Porcentaje de ocurrencia (ciudades ricas del ACP, N=20)	Porcentaje de ocurrencia (universo de las ciudades investigadas, N=283)
	Recogida selectiva de basura reciclable	10%	85%	54,1%
	Educación ambiental	40%	75%	67,84%
	Control biológico de plagas agrícolas	10%	25%	21,91%
	Incentivo a prácticas de agricultura orgánica	25%	40%	35%

Fuente: IBGE: *Perfil dos Municípios Brasileiros – Meio Ambiente* y elaboración propia

## PRESENCIA DE EQUIPAMIENTOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL URBANA

En cuanto a los equipamientos para la gestión ambiental, la situación retratada por el IBGE, era, en el año de la recolección de datos, absolutamente preocupante. Con la excepción de la existencia de vertederos sanitarios

(que faltaban a nada menos que un 42% del conjunto de las 283 ciudades investigadas), los demás equipamientos han sido detectados en porcentuales aún más modestos. Lo mismo se verificó, también, respecto a la presencia de sitios para recibimiento de envases de pesticidas, aunque el consumo de este insumo agrícola fuera significativo en, respectivamente, 65% y 75% de las ciudades *pobres* y *ricas* seleccionadas por el análisis de componentes principales.

En relación al conjunto de ciudades investigadas, el consumo de pesticidas es significativo en 70% de los municipios. De modo semejante, pocas ciudades poseían vertederos para el recibimiento adecuado de residuos industriales, aunque la producción de residuos fuera significativa en 65% de las ciudades *pobres* del ACP, en 90% de las ciudades *ricas* y en 69% del total de ciudades analizadas. Solamente un 15% de los municipios *pobres* poseían unidades de conservación municipales (como parques y bosques), contra un 85% entre las ciudades *ricas* señaladas por el ACP. Por otro lado, la presencia de estaciones de medición de la calidad del aire no era común en los tres grupos de ciudades medias analizadas (Cuadro 8).

Cuadro 8 – Acciones de gestión ambiental (equipamientos para la gestión)

Acciones de gestión ambiental: equipamientos	Equipamiento	Porcentaje de ocurrencia (ciudades pobres del ACP, N=20)	Porcentaje de ocurrencia (ciudades ricas del ACP, N=20)	Porcentaje de ocurrencia (universo de las ciudades investigadas, N=283)
	Sitios para recibimiento de envases de pesticidas	Cero	35%	21%
	Vertederos industriales	Cero	20%	12%
	Vertederos sanitarios	55%	65%	58%
	Estaciones de medición de la calidad del aire	Cero	15%	11%
	Unidades de conservación municipales	15%	85%	59%

Fuente: IBGE: *Perfil dos Municípios Brasileiros – Meio Ambiente* y elaboración propia

## GESTIÓN AMBIENTAL DE LAS CIUDADES MEDIAS: NI SIQUIERA UNA SOSTENIBILIDAD BLANDA

La escasez de funcionarios dedicados al medio ambiente, así como la relativa poquedad de equipamientos y acciones de gestión ambiental en las ciudades medias de Brasil, sugieren un cuadro de poca efectividad ante los problemas e impactos ambientales que necesitan ser corregidos o evitados en esas ciudades. Muchos de los problemas ambientales urbanos resultan de administraciones ineficaces, de la falta de planificación y políticas urbanas coherentes, más que del proceso de urbanización *per se* (HARDOY *et al*, 2001), y en las ciudades brasileñas la gestión y planificación todavía no han sido herramientas ambientalmente efectivas (GRIMM *et al* 2008; ANGEOLETTO, 2012). Algunos economistas y académicos argumentan que el crecimiento económico acaba por generar un considerable volumen de recursos para gastos en políticas de protección ambiental (LEVESON-GOWER, 1997), crítica esta argumentación de modo contundente), pero los resultados de nuestra investigación señalan un cuadro distinto, ya que las acciones de gestión ambiental en las ciudades medias que hemos investigado, de manera general, son débiles y de eficacia discutible. Esto ocurre no solo en las ciudades *pobres*, con fuertes demandas sociales que disminuyen aun más los pocos recursos disponibles, sino también en las ciudades medias *ricas* del Sur y Sudeste de Brasil, donde esas acciones son más frecuentes. Efectivamente, según Dodds (1997), la relación entre el aumento de la renta y una mayor demanda por calidad ambiental ha sido establecida solamente para un conjunto limitado de cuestiones ambientales (por ejemplo bajos niveles de contaminantes en el aire y el agua), en ciudades de naciones ricas. Es lo que el ecólogo José Luis Rubio de Lucas, de la Universidad Autónoma de Madrid, define como *sostenibilidad blanda* (José Luis Rubio de Lucas, comunicación personal, 2014).

Todas las ciudades medias están ubicadas en biomas de megabiodiversidad. De estas, destacamos aquellas (totalizando 28 ciudades) ubicadas en los biomas *Mata Atlántica* y *Cerrado*, que son *hotspots* de biodiversidad, es decir, biomas de elevada diversidad biológica, que contienen un largo número de especies endémicas y que se encuentran bajo extrema amenaza [por factores como urbanización, agricultura y otros] (MITTERMEIER *et al*, 1998). Además, siete de las ciudades del ACP están ubicadas en zonas de transición entre biomas, los ecotonos, por lo que, desde el punto de vista de la conservación de la diversidad biológica, son especialmente relevantes. Son ellas Arapiraca (en la transición entre los biomas *Mata Atlántica/Caatinga*); Timon (*Cerrado/Caatinga*) Americana, Bauru, Botocatu, Rio Claro y São José do Rio Preto (*Mata Atlántica/Cerrado*); y Santa Cruz do Sul (*Mata Atlántica/Pampa*).

Smith y colaboradores (1997) al analizar poblaciones de especies comunes de pájaros de un bosque pluvial y de un ecotono (*bosque pluvial / sabana*), detectaron diferencias morfológicas entre las poblaciones del bosque y del ecotono, a pesar del intenso flujo génico entre ellas. Esos datos evidencian la posibilidad de que los ecotonos sean sitios de especiación, por lo que se recomienda una mayor atención a la conservación de esas zonas de transición (SMITH et al, 2001). Así que, para las ciudades medias ubicadas en ecotonos, habría que destinarse recursos para proyectos de investigación aplicables a la planificación y gestión ambiental urbanas que redundasen en menos impactos a la diversidad biológica de esos hábitats.

Respecto a las acciones de fiscalización, es especialmente preocupante el bajo porcentaje de ciudades que practican la fiscalización sobre la contaminación atmosférica producida por vehículos, sobre las gasolineras y sobre el uso de fertilizantes químicos y pesticidas. Hay en Brasil más de 35.000 gasolineras. De esas, 8.000 están ubicadas en el Estado de São Paulo (LOPES et al, 2010), donde se ubica el 29% de las ciudades medias de Brasil. La gasolina contiene varios contaminantes, entre ellos, benceno, tolueno, etilbenceno y xilenos (conocidos pela sigla BTEX). Los BTEX son extremadamente tóxicos. Causan depresión del sistema nervioso central y son carcinogénicos. La gasolina brasileña posee una peculiaridad: se trata efectivamente de una mezcla de 80% de gasolina y 20% de etanol (por fuerza de ley federal). Así que, los BTEX son más solubles en etanol, y a su vez, el etanol es muy soluble en agua, el que aumenta la contaminación, en caso de vaciamientos (CORSEUIL; MARINS, 1997; SILVA et al, 2002).

País que figura entre los más importantes *players* de la agroindustria global, Brasil es uno de los mayores consumidores de pesticidas del mundo (FARIA et al, 2007). Entre 1960 y 2000, el área cultivada en Brasil ha aumentado un 78%, mientras que el consumo de pesticidas ha crecido en 700% (SPADOTTO, 2006). Las ventas de pesticidas se concentran principalmente en los estados de Rio Grande do Sul, Paraná y São Paulo (ALVES FILHO, 2002), donde están ubicadas el 44% de las ciudades medias brasileñas y 15 de las 20 ciudades *ricas* señaladas por el ACP. Los bajos porcentuales de ciudades con sitios apropiados para el recibimiento de envases usados de pesticidas (ninguna de las ciudades *pobres* señaladas por el ACP los poseen, aunque el consumo de pesticidas sea significativo en 65% de ellas) y la poca fiscalización del uso de esos venenos, asimismo como en el caso de las gasolineras, presupone impactos al ambiente y a la salud pública. Por desgracia, los órganos públicos responsables por la fiscalización del uso de pesticidas son débiles y no presentan condiciones siquiera de reunir y evaluar datos sobre su consumo (ALVES FILHO, 2002).

## CONSIDERACIONES FINALES

En un momento de descentralización política de ámbito mundial, crecen los servicios y responsabilidades (incluso de orden ambiental) que asumen las ciudades, pero raramente las municipalidades tienen personal preparado y capacidad técnica y administrativa para ellos. Por ello, hay que echar mano de ideas innovadoras y poco costosas e implantarlas, a través del capital humano disponible. No nos referimos solamente al personal técnico de los ayuntamientos de las ciudades medias, sino también a la participación popular en la planificación y desarrollo de los proyectos. Además, la poquedad de funcionarios en las secretarías municipales de medio ambiente de los ayuntamientos puede ser resuelta, por lo menos en parte, con la inclusión de técnicos de otras instituciones, como las universidades. La planificación y gestión adecuadas de las ciudades son tan importantes a la conservación de la biodiversidad cuanto es el establecimiento de áreas naturales legalmente protegidas (BOTKIN; BEVERIDGE, 1997; PNUMA, 2011). De hecho, aunque el porcentual de áreas protegidas esté aumentando mundialmente desde 1990, el número de especies amenazadas sigue creciendo (PNUMA, 2011), hechos que ponen de relieve la importancia de la planificación y gestión urbanas orientadas a la disminución de impactos ambientales causados por las ciudades.

Como cantó el bardo Bob Dylan, *beauty walks a razor's edge*. Queda claro que, si bien las cuestiones ambientales han alcanzado importancia en la sociedad civil, poca prioridad es dada a los problemas ambientales en ámbito municipal, en Brasil. Ni siquiera hemos alcanzado, en las ciudades medias brasileñas, los estándares de *sostenibilidad blanda* de ciudades de países desarrollados (es decir, sostenibilidad para unos pocos parámetros, como los relativos a la calidad del agua y aire en ambientes urbanos). ¿Cuándo habrá de hecho una agenda para las cuestiones medioambientales en el ámbito municipal en Brasil? Hay mucho que hacer, para que no repitamos en las ciudades medias las innumerables tragedias ambientales omnipresentes en las metrópolis brasileñas.

AGRADECIMIENTOS: Al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del gobierno español, por la financiación al *Proyecto Ecología Urbana en Regiones Metropolitanas de Brasil: Paisaje, Calidad de Vida y Desarrollo Humano* [Plan Nacional de I+D+i (CSO2009-12689)].

## REFERENCIAS

ALVES FILHO, J.P. **Uso de Agrotóxicos no Brasil - Controle Social e Interesses Corporativos**. São Paulo: Annablume, 2002.

- ANGEOLETTO, F. **Planeta Ciudad: Ecología Urbana y Planificación de Ciudades Medias de Brasil.** 280p. Tesis doctoral, Departamento de Ecología, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2012.
- BOTKIN, D.B.; BEVERIDGE, C.E. **Cities as environments.** Urban Ecosystems, n.1, p.3-19, 1997.
- CARVALHO, E. Exclusão social e crescimento das cidades médias brasileiras. Scripta Nova – **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v.7, n.146, 2003.
- COHEN, J. **Human Population: The Next Half Century.** Science, v.302 p.1172-1175, 2003.
- CORSEUIL, H.X.; MARINS, M.D.M. **Contaminação de águas subterrâneas por derramamento de gasolina: o problema é grave?** Revista Engenharia Sanitária e Ambiental, v.2, n.2, p.50-54, 1997.
- DODDS, S. **Economic Growth and Human Well-being.** In Diesendorf, M.; Hamilton, C.; (eds.). Human Ecology, Human Economy. Sidney: Allen & Unwin, 1997.
- FARIA, N.; FASSA, A.C.; FACCHINI, L. **Intoxicação por agrotóxicos no Brasil: os sistemas oficiais de informação e desafios para realização de estudos epidemiológicos.** Ciência & Saúde Coletiva, v.12, n.1, p.25-38, 2007.
- HARDOY, J.E.; MITLIN, D.; SATTERTHWAITTE, D. **Environmental Problems in a Urbanizing World: Finding Solutions in Africa, Asia and Latin America.** Londres: Earthscan, 2001.
- IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros – Meio Ambiente, 2002.** Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- IPEA. **Comunicados do IPEA, nº 68 – Análise Preliminar dos dados do Censo 2010.** Brasília: IPEA, 2011.
- GRIMM, N.B.; FAETH, S.H.; GOLUBIEWSKI, N.E. et al. **Global change and the ecology of cities.** Science, v.319, n.5864, p.756-760, 2008.
- LEVESON-GOWER, H. **Trade and the Environment.** In: Diesendorf, M.; Hamilton, C. (eds.). Human Ecology, Human Economy. Sydney: Allen & Unwin Publishers, 1997.
- LOPES, M.B.; SILVA, A.L.; CONEJERO, M.A. **Fluxos e poder nos canais de distribuição de etanol carburante: um estudo qualitativo no estado de São Paulo.** Revista de Administração, v.45, n.4, p.356-372, 2010.
- MARTINS, L.C.; LATORRE, M.R.D.O.; SALDIVA, P.H.N.; (et al). **Relação entre poluição atmosférica e atendimentos por infecção de vias aéreas superiores no município de São Paulo: avaliação do rodízio de veículos.** Revista Brasileira de Epidemiologia, v.4, n.3, p.220-229, 2001.
- MARTINS, L.C.; LATORRE, M.R.D.O.; CARDOSO, M.R.A. (et al). Poluição

atmosférica e atendimentos por pneumonia e gripe em São Paulo, Brasil. **Revista de Saúde Pública**, v.36, n.1, p.88-94, 2002.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Perfil da mobilidade, do transporte e do trânsito nos municípios brasileiros**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

MITTERMEIER, R.A.; MYERS, N.; THOMSEN, J.B. et al. **Biodiversity hotspots and major tropical wilderness areas: approaches to setting conservation priorities**. *Conservation Biology*, v.12, n.3, p.516-520, 1998.

PNUMA Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. **Anuário PNUMA – Temas Emergentes en Nuestro Medio Ambiente Global**. Nairobi: PNUMA, 2011.

PRADO, P.I.; LEWINSOHN, T.M.; CARMO, R.L. et al. **Ordenação Multivariada na Ecologia e seu Uso em Ciências Ambientais**. *Ambiente e Sociedade*, v.5, n.10, p.69-83, 2001.

REES, W. E. **Urban Ecosystems: The Human Dimension**. *Urban Ecosystems*, n.1, p.63-75, 1997.

SALDIVA, P.H.N.; LICHTENFELS, P.S.O.; PAIVA, I.A. et al. **Association between air pollution and mortality due to respiratory diseases in children in São Paulo, Brazil: a preliminary report**. *Environmental Research*, n.65, p.218-225, 1994.

SILVA, R.L.B.; BARRA, C.M.; MONTEIRO, T.C.N. et al. Estudo da contaminação de poços rasos por combustíveis orgânicos, e possíveis conseqüências para a saúde pública ao município de Itaguaí, Rio de Janeiro, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v.18, n.6, p.1599-1607, 2002.

SMITH, T.B.; WAYNE, R.K.; GIRMAN, D.J.; et al. A role for ecotones in generating rainforest biodiversity. **Science**, v.276, n.5320, p.1855-1857, 1997.

SMITH, T. B., KARK, S., SCHNEIDER, C. J., WAYNE, R. K., AND MORITZ, C. Biodiversity hotspots and beyond: the need for preserving environmental transitions. **Trends in Ecology and Evolution**, v.16, n.8, p.431, 2001.

SILVA, J.M.C.; TABARELLI, M.; FONSECA, M.T. et al. **Biodiversidade da caatinga: Áreas e Ações Prioritárias para a Conservação**. Brasília: MMA, 2003.

SPADOTTO, C.A. **Avaliação de riscos ambientais de agrotóxicos em condições brasileiras**. Embrapa Meio Ambiente: Documentos, n.58, p.2-22, 2006.

TERRADAS, J. **Ecologia Urbana**. Barcelona: Editorial Rubes, 2001.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-HABITAT). **State of the World's Cities 2008/2009**. Londres: Earthscan, 2008.

WORLDWATCH INSTITUTE. **Estado do Mundo 2005 – Estado do Consumo e Consumo Sustentável**. Salvador: UMA Editora, 2006.

Texto submetido à Revista em 13.04.2015

Aceito para publicação em 07.09.2015





## Pesca e influências territoriais em rios da Amazônia

### Fishing tools and territorial influences on rivers in Amazon

*Christian Nunes da Silva* - Doutor em Ecologia, Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO) e do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM) da Universidade Federal do Pará, Membro do Instituto Histórico e Geográfico do Pará, Pesquisador do Grupo Acadêmico Produção do Território e Meio Ambiente na Amazônia (GAPTA/CNPq). E-mail: cnsgeo@yahoo.com.br.

*João Marcio Palheta da Silva* - Doutor em Geografia, Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO) da Universidade Federal do Pará, Membro do Instituto Histórico e Geográfico do Pará, líder do GAPTA/ CNPq. E-mail: jmpalheta@ufpa.br.

*Clay Anderson Nunes Chagas* - Doutor em Planejamento Socioambiental e Professor dos Programas de Pós-Graduação em Geografia e em Segurança Pública e da Faculdade de Geografia e Cartografia da Universidade Federal do Pará e da Universidade do Estado do Pará, Membro do Instituto Histórico e Geográfico do Pará, pesquisador do Grupo Acadêmico Produção do Território e Meio Ambiente na Amazônia (GAPTA/CNPq). Email: claychagas@yahoo.com.br.

*Franciney Carvalho da Ponte* - Graduado em Geografia pela Universidade Federal do Pará (2002) e mestrado em Agronomia pela Universidade Federal Rural da Amazônia (2005). Atualmente é professor efetivo da Universidade Federal do Pará. E-mail: fcponte@yahoo.com.br

---

#### Resumo

Em diversas comunidades ribeirinhas que habitam as margens dos rios da Amazônia paraense a extração dos recursos pesqueiros é a principal fonte de renda e de obtenção de alimentos (SILVA, 2006; 2008; SILVA *et al.*, 2011). Sendo que nesse tipo de atividade a pesca artesanal tem papel principal, haja vista a abundância de pescado que pode ser capturado nos rios amazônicos. Para que o pescado seja extraído são utilizados diversos apetrechos e embarcações que facilitam a atividade extrativa pelos pescadores artesanais. Este trabalho tem por objetivo demonstrar a utilização do conceito de território e sua aplicabilidade em um ambiente de rio, enfatizando como se dá a territorialidade dos pescadores, segundo a utilização de instrumentos de pesca. Para esta análise, deve-se perceber que a questão da territorialidade mostra-se interligada ao recurso pesqueiro, haja vista a influência dos recursos na formação das territorialidades humanas, pois os hábitos, costumes e, no caso aqui mais enfocado, as técnicas e tecnologias, influem diretamente nos territórios ocupados pelos pescadores, formando suas diversas territorialidades.

---

#### Palavras-chave

Território e Territorialidades, Apetrechos, Amazônia Paraense.

---

#### Abstract

In several coastal communities that inhabit the river banks in Amazon (Pará), the extraction of fishery resources is the main source of income and obtaining food (SILVA, 2006; 2008; SILVA *et al.*, 2011). In such activities, artisanal fishing has a major role, given the abundance of fish that can be caught in Amazonian rivers. To extract fishes are used various apparatuses and boats that facilitate extractive activity by artisanal fishermen. This paper aims to demonstrate the use of the concept of territory and its applicability in a river environment, emphasizing how is the territoriality of fishermen, according to the use of fishing tools. For this analysis, it should be realized that the issue of territoriality appears to be linked to the fishery resource, given the influence of resources in the training of human territoriality, for the habits and customs, in this case, techniques and technologies directly influence in the territories occupied by fishermen, forming its various territorialities.

---

#### Keywords

Territory and Territoriality, Apparatus, Amazon.

## INTRODUÇÃO: PESCA E TERRITÓRIO

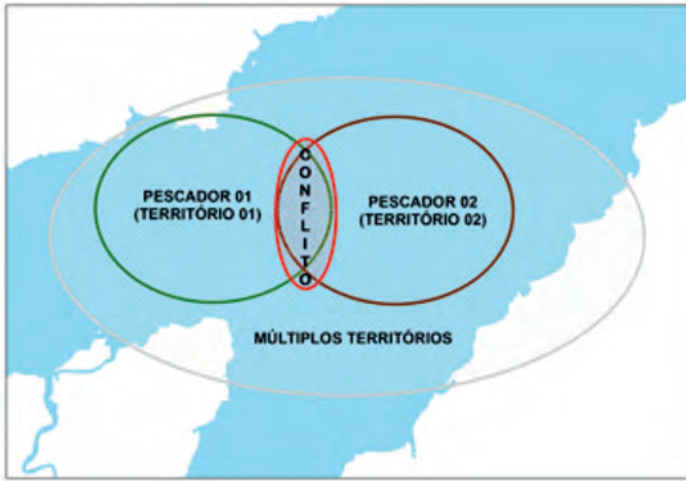
A partir de uma relação cotidiana com o espaço em que vivem, os pescadores artesanais definem espaços de atuação territorializando e mantendo uma relação de posse em um determinado espaço. Mesmo que não reconhecido pelo poder público, esse espaço delimitado existe e deve ser respeitado, pois caso contrário, como ocorre no campo, os conflitos serão inevitáveis e muitas vezes imprevisíveis (NOGUEIRA, 2005). Apesar da delimitação visual desse espaço não ser definida por objetos concretos (cercas, muros etc.), eles são reconhecidos por meio de acordos entre os pescadores, o que define o caráter territorializador no espaço fluído que é o rio.

A questão da territorialidade é comprovada nos estudos que buscam analisar como se dá a atuação da sociedade no espaço geográfico, pois o homem necessita e define seus espaços de moradia e convivência, formando territórios individuais, coletivos ou públicos. Assim, o território é produto e reflexo da atuação dos indivíduos no espaço e no uso dos recursos naturais. Na análise das atividades realizadas pelos pescadores dos rios da Amazônia paraense, verifica-se que diversos mecanismos e/ou processos fazem parte do ordenamento espacial e das territorialidades que ocorrem nestes espaços.

Assim, entendemos que a produção do território se dá a partir do espaço, por meio do uso que a sociedade faz de seus potenciais sociais e ecológicos. No território, os atores sociais ao realizarem suas ações político-econômico-sociais territorializam práticas sociais para suas permanências nele. Mas nem sempre as práticas territoriais revelam-se como desejadas por todos os atores sociais no espaço geográfico, muitas vezes, dependem de um conjunto de fatores de negociação e conflitos que envolvem quase sempre mais de um interesse no território (SILVA, 2008).

Os conflitos, mais comuns nas fronteiras de cada território, podem ocorrer de várias formas, de pescador com pescador, de pescador com comunidades ribeirinhas, de pesca artesanal com a pesca comercial, com turistas e outros (SILVA, 2008). Isso demonstra que a territorialidade pode ser comprovada em qualquer estudo que se busque analisar como a apropriação de um determinado recurso natural se desenvolve no espaço geográfico. Na figura 01 observa-se um exemplo do que ocorre na pesca de rio e em muitos outros locais de pesca em alto-mar (SILVA, 2006).

Figura 1 – Modelo esquemático simplificado do uso do território e de seus recursos.



Fonte: Elaborado pelos autores.

No modelo simplificado acima<sup>1</sup>, o usuário não se restringe ao pescador somente, mas a todo e qualquer usuário do recurso natural, isto é, madeireiro, turístico, extrativista e outros, que utilizam os rios da Amazônia paraense para locomoção ou para a extração de recursos, sejam estes aquáticos ou não e que refletem em conflitos pela posse desse recurso. Desse modo, o território passa a ter uma expressão fundamental no entendimento do desenvolvimento das atividades que se utilizam ou extraem os recursos naturais, pois torna possível a diferenciação do uso como um processo social, que proporciona a individualização dos personagens envolvidos em sua construção, por meio da valorização de seu patrimônio – território.

Contudo, a figura 01 procura apenas simplificar uma relação que é mais complexa, uma vez que as territorialidades de indivíduos ou grupo de indivíduos podem se sobrepor, ou coexistirem em períodos diferenciados, sem, necessariamente incorrer em conflitos, excluindo ou incluindo novos atores, de acordo com níveis de acesso diferenciados. Contudo, no momento em que territorialidades conflitantes emergem entre os personagens que compõem o espaço, a partir das apropriações diferenciadas, apresentam-se indícios de que as formas de gestão territorial – os ordenamentos territoriais, devem levar em consideração a diversidade desses atores e de interesses, para que seja possível entender as variadas territorialidades existentes no espaço apropriado.

<sup>1</sup> A figura 1 é uma visão simplificada de uma realidade mais complexa e não define a totalidade do conceito de território.

Com a integração das características de outras atividades à pesca, as tecnologias utilizadas por esses pescadores sofrem influência direta em sua fabricação. Como exemplo, pode-se verificar que a atividade madeireira na região amazônica influenciou no modelo das embarcações e nos produtos utilizados para sua construção. Desse modo, as embarcações utilizadas pelos pescadores para a extração do pescado tornaram-se a extensão do apetrecho, isto é, do equipamento utilizado na captura do pescado, fazendo que o tipo de embarcação solicite um espaço delimitado de atuação do pescador (FARIAS, 1988; SILVA *et al*, 2011).

Desse modo, dependendo do tamanho da embarcação, da rede, a extensão da linha ou do espinhel, o pescador terá o seu território delimitado, sendo que se esse território for ultrapassado, as consequências são visíveis no mesmo momento, seja pelos conflitos causados pela sobreposição das redes e/ou linhas, seja pela destruição dos equipamentos. Dessa realidade surgem os conflitos entre os pescadores, ribeirinhos e passageiros dos barcos que transitam pelos rios na Amazônia.

## **2 APETRECHOS E TERRITORIALIDADE NA PESCA ARTESANAL NA AMAZÔNIA PARAENSE<sup>2</sup>**

É importante considerar, também, que os pescadores que habitam as margens dos rios amazônicos se especializaram para obter maior quantidade de produtos extraídos. A escolha dos locais de pesca baseia-se na experiência pessoal e cotidiana de cada pescador e na sua capacidade logística – a tecnologia das embarcações e de seus apetrechos, que possibilitam a capacidade de explorar territórios de pesca mais distantes (FARIAS, 1988; BEGOSSI, 2001; 2004). Dessa necessidade de especialização para otimizar a capacidade produtiva de extração do pescado, os pescadores procuraram outras tecnologias e/ou equipamentos mais apropriados para a atividade pesqueira, como por exemplo: redes maiores, embarcações equipadas com caixa de gelo, utilização de equipamentos modernos como o Sonar e o GPS etc.

Entretanto, a pesca artesanal tem como principal característica a utilização de tecnologias simples, isto é, com o uso de instrumentos denominados de apetrechos, alguns destes produzidos sem um grau de tecnologia complexo e de

---

<sup>2</sup> É necessário reconhecer aqui a importância da produção bibliográfica das pesquisas do Museu Paraense Emílio Goeldi, as quais são fundamentais para a maioria dos trabalhos que se atêm a pesquisar sobre a pesca e os apetrechos na Amazônia, com ênfase para os estudos de Moreira e Rocha (1995) e Nery (1995), que serviram como referência na elaboração do texto e dos desenhos deste artigo.

fácil produção e manejo, como por exemplo: a linha de mão, o caniço, o matapi, o pari etc. Porém, existem aqueles pescadores que utilizam apetrechos com um grau de tecnologia mais avançado, com a utilização de materiais sintéticos, como por exemplo malhadeiras, tarrafas etc. (SILVA et al, 2011).

Desse modo, boa parte da pesca artesanal nos rios da Amazônia paraense é realizada com equipamentos dos próprios moradores, apetrechos emprestados de outros pescadores artesanais ou equipamentos arrendados por “pescadores de fora” ou pescadores locais. Alguns desses apetrechos são confeccionados, na maioria das vezes, pelos mesmos pescadores do rio que utilizam linha de náilon e anzóis para fabricar equipamentos como a rede de malhadeira, o espinhel e a tarrafa.

Existem ainda apetrechos confeccionados com a utilização de materiais extraídos da floresta como o cipó títica (*Heteropsis spruceana* Schott), a tala de jupati (*Raphia vinífera*), de miriti (*Mauritia flexuosa* L.) e tala de guarumã (*Ischnosiphon polyphyllus*). Esses apetrechos acabam sendo viáveis para os pescadores artesanais, pois são bens que têm o custo baixo para eles; e quando os mesmos não têm a matéria-prima para a fabricação desses apetrechos nos quintais de suas residências, podem encontrá-la nas proximidades ou em outras comunidades localizadas às margens dos rios.

Conforme afirmado anteriormente, o tipo de apetrecho utilizado determina a área de abrangência do pescador, determinando a sua territorialidade. Deve-se considerar que cada apetrecho é utilizado para capturar determinadas espécies de peixes. Desse modo, a incidência e a quantidade de espécies de peixes capturados por um determinado apetrecho é variada, além do que existem apetrechos específicos que são utilizados para capturar espécies peculiares, na maioria das vezes aquelas espécies que possuem maior aceitação no mercado consumidor, atingindo assim maiores valores.

A rede de espera, a malhadeira, o cacuri e o matapi são os principais apetrechos utilizados. O matapi é utilizado para a pesca do camarão e a rede de espera para pescar os peixes de maior valor comercial no período da safra; a malhadeira tem baixo custo e pode ser confeccionada pelo próprio pescador; o cacuri é comum por ser construído com produtos extraídos da floresta. Sendo que não significa que um pescador terá somente um tipo de apetrecho no rio, pois a maioria dos pescadores possuem outros equipamentos utilizados, muitas vezes, simultaneamente; além do matapi – que é um dos apetrechos mais comuns, ainda realizam a pesca de caniço e linha de mão, não havendo uma normatização ou hierarquia para o uso, pois os apetrechos são utilizados conforme a necessidade, disponibilidade do equipamento e do tipo de peixe que está na safra.

A maioria dos apetrechos é utilizada para a captura do pescado nas proximidades das residências, pois, conforme será trabalhado mais adiante, existe um relativo nomadismo dos pescadores de rio (SILVA, 2008) que possibilita que eles pesquem nas proximidades de suas residências, não sendo necessário percorrer grandes distâncias. Esta realidade ocorre com o uso dos apetrechos, pois estes, fixos ou móveis, são colocados onde há maior incidência do pescado, respeitando os territórios existentes no rio. Sendo que, muitas vezes, o local de captura de um apetrecho está na frente da residência do seu proprietário.

Observa-se que alguns instrumentos de pesca, ou apetrechos, se sobrepõem, o que não causa problemas, visto que sua área de abrangência é pequena e boa parte dos apetrechos tem alcances “pontuais”, isto é, que podem ser colocados em locais fixos, para poderem ser retirados posteriormente ou são utilizados a partir de uma plataforma (porto, barco, etc.) para a captura do pescado (SILVA; PALHETA DA SILVA; CHAGAS, 2014). Desse modo, os apetrechos são utilizados ao longo dos rios, só se aglomerando quando da localização de alguma comunidade, fato comum nos rios da Amazônia, pois a maioria dos moradores têm em sua base alimentar o peixe (LISBOA, 2002). A seguir apresentaremos alguns dos apetrechos mais usuais para a pesca nos rios da Amazônia paraense. Todavia, também existem aqueles apetrechos que se sobrepõem e causam situações de conflito entre os usuários.

## 2.1 O ESPINHEL

Trata-se de uma corda com tamanho de aproximadamente 20 a 30 metros de comprimento, onde ficam pendidas, em intervalos, linhas com anzóis nas pontas. O número de anzóis no espinhel varia conforme a disponibilidade do pescador e o tamanho da área onde o espinhel será colocado. Este apetrecho é alocado no período da vazante e retirado no período do dia em que o rio está enchendo, na maioria das vezes coincidindo com as primeiras horas da manhã, quando é colocado, e retirado no final da tarde. Na figura 01 verificam-se os principais tipos de espinhéis utilizados pela pesca artesanal nos rios na Amazônia paraense.

Como iscas para os peixes são utilizados, nesse apetrecho, peixes pequenos ou frutas nativas. Da figura 02 pode-se perceber que a área de influência do espinhel é proporcional ao tamanho do equipamento, sendo que este é móvel e pode ser colocado onde o pescador achar que encontrará mais peixes para serem capturados.

Figura 2 – Pesca com espinhel.



Fonte: J. Tadeu.

Nota-se que a territorialidade efetivada com o espinhel e com o cambão não é motivo para conflitos, pois esses apetrechos, apesar de serem utilizados com certa frequência não possuem grande aceitação pelo fato de investimento de capital em sua confecção (anzóis e linhas), e também da pouca produtividade que seus usos atribuem à captura do pescado. Deve-se enfatizar ainda que o território onde o espinhel é colocado, muitas vezes, está situado em frente as residências.

## 2.2 O CACURI E O PARI

O cacuri é um instrumento de pesca feito de pequenos galhos de madeira e talas fixos no leito do rio ou do igarapé, e tem como objetivo servir de armadilha para o aprisionamento dos peixes, que entram nesta arapuca durante a maré alta e ficam presos quando a maré baixa. Também é conhecido em algumas regiões como curral de peixe (NERY, 1995).

O pari é similar ao cacuri, porém trata-se de uma barreira no curso do rio e não em sua margem, elaborado com um gradeado feito de talas de guarumã (*Ischnosiphon polyphyllus*), amarrado com cipós, e utilizado para barrar a foz dos igarapés<sup>3</sup> para impedir a saída dos peixes. Esse tipo de pesca é realizada com

<sup>3</sup> Igarapé é o nome dado para pequenos cursos d'água, afluentes de rios maiores.



a utilização simultânea do timbó. É um tipo de pesca conhecida também como tapagem, devido ao bloqueio do curso d'água pelo apetrecho.

Figura 3 – Pesca com Cacuri.

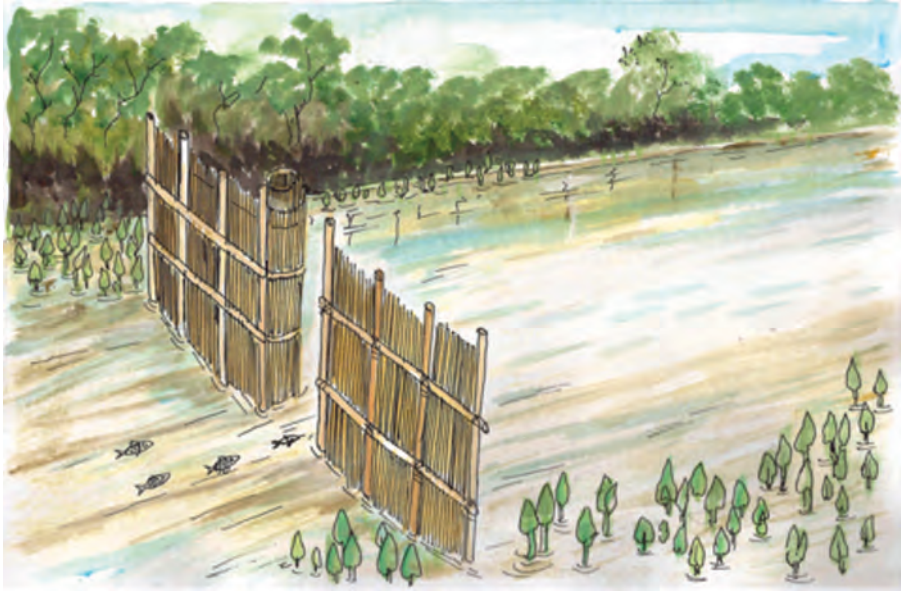


Fonte: J. Tadeu.

Devido ao cacuri e ao pari serem confeccionados com produtos extraídos da floresta, sua utilização é mais comum pelos pescadores dos rios amazônicos, porém por demandar tempo para a sua confecção ambos os apetrechos são confeccionados esporadicamente, somente quando o cacuri e o pari antigos estão quebrados. A figura 04 mostra como o pari é utilizado.

Conforme verificado, o pari e o cacuri são confeccionados em sua maior parte com matéria-prima proveniente da floresta, para capturar os mesmos tipos de pescado, de pequeno porte que, na maioria das vezes, são direcionados para a subsistência da família, sem excedente para a comercialização. Além da forma como são confeccionados, a outra diferença entre o pari e o cacuri é de que o segundo é fixo em um determinado local e só é retirado quando já está se deteriorando; o pari, contudo, é móvel, podendo ser transportado para outros locais. Outra característica que distingue os dois apetrechos é pelos locais onde são colocados. O pari é utilizado com mais frequência em pequenos cursos d'água, enquanto que o cacuri pode ser utilizado nas margens de rios, independentemente da largura deste.

Figura 4 – Pesca com Pari.



Fonte: J. Tadeu, baseado em Nery (1995).

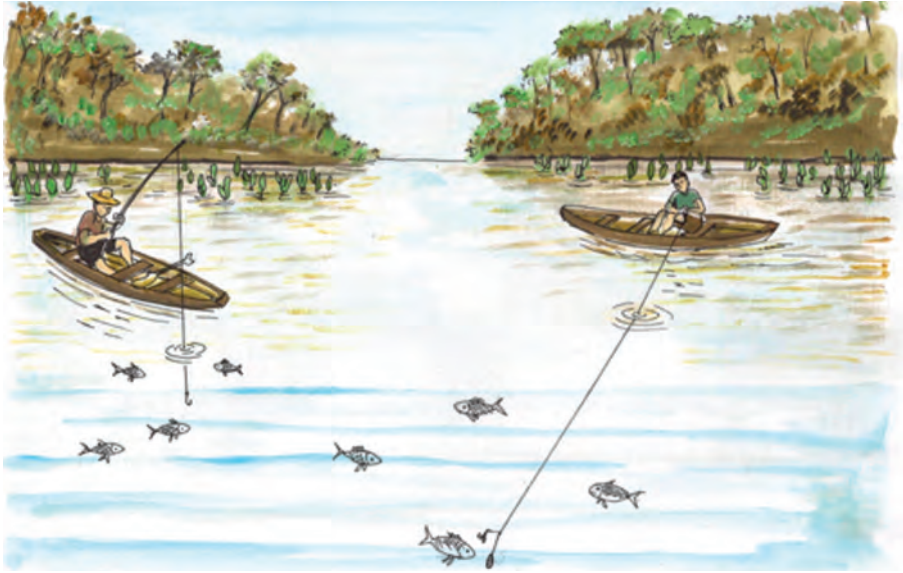
No que tange à territorialidade que esses apetrechos delimitam pelo seu uso pelo pescador, nota-se que o pari, sendo móvel, tem uma área de abrangência maior, porém, devido estar circunscrito a pequenos rios e igarapés, sua utilização fica comprometida, o que não inviabiliza o seu uso. O cacuri, sendo fixo, determina uma territorialização mais efetiva ao pescador, uma vez que sua localização está definida, porém com pequena abrangência, variando em uma circunscrição de aproximadamente 10 metros de circunferência.

### 2.3 O CANIÇO E A LINHA DE MÃO

O caniço é uma vara curta e um pouco flexível com linha de 5 a 10 metros de comprimento aproximadamente, onde existem na extremidade um peso com anzol ou anzóis, alguns caniços possuem linha com comprimento maior, que depende da distância onde o pescador deseja jogar o anzol para pescar o peixe.

A linha de mão é similar ao caniço, porém, sem a utilização da vara para a pesca. Esse apetrecho é constituído de linha e anzol apresentando um peso na sua extremidade, geralmente uma peça de chumbo ou ferro. O caniço e a linha de mão são artefatos muito simples, apenas variando de comprimento e espessura da linha, e dependem do tipo de peixe que se pretende pescar (NERY, 1995).

Figura 5 – Pesca com caniço e linha de mão.



Fonte: J. Tadeu.

Quanto à territorialidade circunscrita ao caniço e à linha de mão, percebe-se que esses apetrechos não representam grande interferência na questão da territorialidade, pois a sua utilização está circunscrita a um pequeno ponto de atuação, proporcional ao tamanho da linha do pescador, sendo que esta se torna insignificante em rios largos. Os pescadores realizam este tipo de pesca, geralmente, em frente a suas residências, da ponte que utilizam para tomar banho ou ancorar suas embarcações.

O peixe capturado através de linha de mão e caniço é direcionado para o consumo, haja vista a pequena produção gerada por estes apetrechos, o que não quer dizer que o pescador não possa capturar um peixe de tamanho considerado grande, porém a pouca produtividade é determinada pela piscosidade do pesqueiro, pelo tempo de permanência do pescador no rio e/ou a quantidade dos anzóis que o pescador utiliza na sua linha.

#### 2.4 A REDE DE ESPERA E A MALHADEIRA

Ambos os instrumentos são produzidos com fio de náilon que formam malhas mais ou menos largas, que deixam a água passar, porém capturam o peixe. A diferença da rede de espera e da malhadeira está no tamanho, sendo a rede de espera maior que a malhadeira. Geralmente a primeira é destinada à pesca de peixes de maior porte, durante o período de safra.

Figura 6 – Pesca com Malhadeira.



Fonte: J. Tadeu, baseado em Moreira e Rocha (1995).

Outra diferença da malhadeira para a rede de espera é que a primeira é relativamente móvel, pois fica “solta” no curso d’água, presa apenas nas extremidades, e a segunda é fixa, presa por estacas de madeira ou em árvores próximas as margens dos rios. Desse modo, a territorialidade instituída pelas redes de náilon depende de seu tamanho que varia conforme o tamanho do rio e da possibilidade do pescador em adquirir tal apetrecho. Esse tipo de apetrecho é uma alternativa para aqueles pescadores que não possuem recursos financeiros para adquirir grandes redes de náilon, o que reflete diretamente no aumento da produção e na territorialidade delimitada ao longo do curso do rio.

## 2.5 A TARRAFA

A pesca com a tarrafa é feita com multifilamentos de fios de náilon. A tarrafa possui o formato cilíndrico, com tamanho de malha de aproximadamente 5 cm. Em média a área da circunferência é de 20 m<sup>2</sup>. Possui ainda peças de chumbo em sua periferia (SILVA; TORRES; YUIMACHI, 1996). Esse tipo de apetrecho é utilizado por um pescador por vez que tem como principal atividade, nesse tipo de pescaria, jogar a rede com destreza possibilitando sua abertura, sendo que, conforme o apetrecho vai afundando a circunferência da tarrafa vai fechando e capturando os animais na rede, para a posterior coleta do peixe.



Figura 7 – Pesca com Tarrafa.



Fonte: J. Tadeu.

A tarrafa tem a capacidade de capturar uma quantidade significativa de peixes e de camarões. A pesca realizada com a tarrafa pode ser praticada a qualquer momento do dia, pois sua utilização independe de outros fatores. É um tipo de pesca pouco utilizada, pois de sua aquisição depende um custo, seja para a confecção, seja para a compra do apetrecho pronto na cidade.

A territorialidade possibilitada pela tarrafa é móvel, sendo que para este tipo de pescaria utiliza-se, comumente, de uma pequena embarcação para a sua locomoção, o que aumenta o raio de abrangência da territorialidade do pescador. Durante a pesquisa de campo não foram observados conflitos resultantes deste tipo de pescaria, pelo fato da pequena área delimitada pelo tamanho do apetrecho. Todavia, a sua mobilidade torna o território relativo, pois é móvel, dependendo também da piscosidade do pesqueiro onde o pescador está situado.

## 2.6 O MATAPI

O matapi é um tipo de cesto que funciona como armadilha na qual os camarões, ao entrar, ficam impossibilitados de fugir, o que facilita a captura e, após esta, o aprisionamento dos camarões em outro tipo de cesto, conhecido como viveiro, também confeccionado com as mesmas espécies nativas utilizadas para a construção do matapi.

Figura 8 – Pesca com Matapi.



Fonte: J. Tadeu.

No interior do matapi, onde os camarões ficam aprisionados, é colocada uma isca – geralmente feita de farinha de mandioca, que atrai os camarões. Por ser o principal apetrecho para a captura de camarão, o matapi é imprescindível para a obtenção deste recurso. Conforme foi verificado com a pesquisa de campo, o matapi é colocado nas primeiras horas do dia para ser coletado no entardecer.

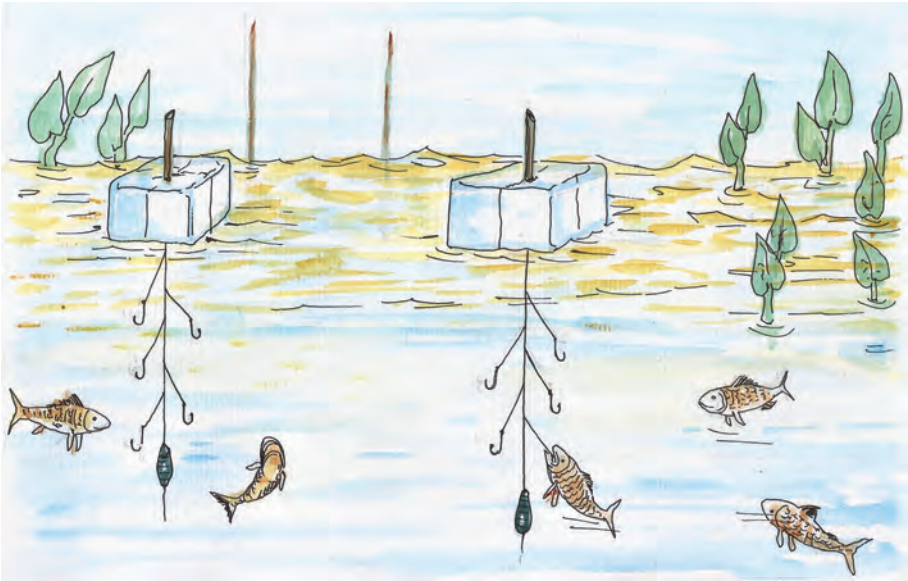
A territorialidade instituída pelo matapi para o pescador é pequena, cerca de 2m<sup>2</sup>, porém o uso de vários matapis faz com que esse território torne-se maior, pois para se capturar uma quantidade aceitável pelos pescadores para a venda, em torno de 50 quilos, são necessários mais de cem matapis ao longo do rio, a sobreposição do território deste equipamento ocasiona conflitos entre pescadores.

## 2.7 O CAMBÃO

Esse apetrecho é bastante utilizado pelos pescadores dos rios amazônicos devido, principalmente, a facilidade em sua construção. Consiste na colocação de um ou mais anzóis presos em uma linha de nylon, com o comprimento variável de acordo com a profundidade d'água e do tipo de pescado a ser capturado. A linha para esse tipo de pesca tem em seu trajeto um flutuador (boia), que se mantém aparente na superfície d'água durante a pesca, logo em seguida é preso

o anzol ou anzóis, que ficam submersos na coluna d'água, na extremidade da linha encontram-se um peso, ou “poita”, que mantém o apetrecho relativamente estável. Farias (1988) analisou em um apetrecho similar ao cambão, na região nordeste brasileira, que a colocação pode ser feita pelo fim da tarde e a despesca pela manhã do dia seguinte, de preferência ao amanhecer.

Figura 9 – Pesca com Cambão.



Fonte: J. Tadeu.

É importante mencionar que a elaboração desse apetrecho é muito similar a do espinhel, que só se diferenciam pelo número de anzóis, já que no espinhel existem algumas dezenas a mais, e a existência da boia, que, entre outras características, é utilizada também para “cansar” o peixe antes de ser puxado. Quando o peixe é fisdado pelo anzol, a boia tende a afundar, alertando o pescador da presença do peixe capturado. Tanto o espinhel, quanto o cambão são presos na margem do rio por estacas de madeira que se movimentam no rio indicando a presença de peixes fisdados.

## 2.8 O PUÇÁ

O puçá é uma armadilha utilizada para a captura de pequenos peixes ou camarões. Geralmente confeccionado com linha de nylon ou algodão consiste no apresamento dos animais por uma pequena abertura de um “saco” de malha fina preso em suas margens, que podem ter o formato cilíndrico, circular ou outro.



Figura 10 – Pesca com Puçá.



Fonte: J. Tadeu.

A confecção desse apetrecho é simples e de baixo custo, podendo o usuário utilizar produtos naturais para a sua confecção. Seu uso é manual, e o pescado é identificado visualmente na superfície d'água, onde puçá é afundado até o animal e capturado com a rede.

## 2.9 O ARPÃO OU ZAGAIA

Basicamente, a pesca com arpão ou zagaia caracteriza-se pelo lançamento de um mastro ou cabo cuja extremidade possui uma ponta metálica aguçada, que ao entrar no corpo do pescado possibilita ao pescador a captura. Geralmente, a pesca com arpão ou zagaia é utilizada na captura de grandes animais – peixes e outros mamíferos, que podem ser visualizados durante a respiração na superfície d'água.

Farias (1988, s/n) descreve esse tipo de pesca da seguinte forma:

(...) são artes de pesca muito antigas e que se utilizam especialmente quando os peixes de grande tamanho se concentram em uma pequena zona. (...) A cabeça deve estar unida ao cabo por uma pequena corda, cuja extremidade deve ser mantida em mãos do pescador e serve para puxar o pescado capturado. Para ser usado este tipo de aparelho de pesca é necessário uma canoa e dois pescadores, um remando lentamente no local destinado a pescaria e o outro em pé, na proa da canoa, com o arpão olhando constantemente para ver a hora em que o peixe vem a superfície, neste momento ele lança o arpão.

Figura 11 – Pesca com Arpão.



Fonte: J. Tadeu.

Esse tipo de arte de pesca ainda é bastante utilizada em algumas regiões do Brasil, com destaque para a pesca do pirarucu (*Arapaima gigas*) no médio rio Amazonas, estado do Pará. A figura 11 demonstra o uso do arpão na pesca de peixe-boi (*Trichechus inunguis*), que era frequente há tempos atrás e está em decadência devido, principalmente, à escassez desse animal e a proibição pela legislação brasileira.

## 2.10 O TIMBÓ

O timbó (*Derris guianensis Benth.*) é um vegetal que tem seus galhos batidos e machucados, extraíndo-se um líquido que é utilizado na água como veneno para entorpecer os peixes e demais animais que estiverem nas profundezas, seu uso é ilegal e punido pelos órgãos responsáveis pela fiscalização ambiental, visto que a constituição brasileira considera crime o uso de substâncias tóxicas, onde o timbó pode se enquadrar nesta categoria (BRASIL, 1998; 1999).

Na região amazônica o uso de plantas tóxicas com o objetivo de asfixiar e matar peixes é registrada há bastante tempo pela literatura etnográfica (MAGALHÃES, 1993; LISBOA, 2002). Nesse sentido, não se pode negar a existência da utilização do timbó na pesca nos rios da Amazônia pois deriva de

uma prática antiga originária dos primeiros povos indígenas da região amazônica – formadores do modo de vida na região.

O timbó pode ser considerado como um apetrecho – ou arte de pesca, devido no seu uso estar contida uma série de técnicas e hábitos. Sendo que quando utilizado por pescadores “conhecedores” desta técnica pode não ocorrer impacto com grandes proporções negativas nos cursos d’água, pois desses mesmos cursos dependerá a subsistência das populações em momento posterior.

Segundo alguns pescadores que se utilizam do timbó para a pesca, a utilização desse tipo de substância é realizada, principalmente, em pequenos cursos d’água, no período chuvoso em que os igarapés não secam, pois a água das chuvas diluem a substância oriunda do timbó mais rapidamente. Sendo o timbó um produto natural, encontrado ao longo das margens dos rios amazônicos, a sua utilização é comum nas águas dos pequenos afluentes deste rio. Entretanto, a utilização do timbó foi questionada no decorrer da pesquisa de campo, os relatos demonstraram que é uma atividade que vêm decaindo, devido, principalmente, à fiscalização pelos órgãos ambientais, que não permitem a sua utilização.

A territorialidade que o timbó define para o pescador varia de acordo com o tamanho do curso d’água onde o apetrecho é aplicado, podendo ser de alguns metros ou dezenas de metros, caso não haja ocorrência de chuvas nos períodos posteriores de sua aplicação. Os conflitos que podem ocorrer em decorrência do uso do timbó nos rios amazônicos dizem respeito a não possibilidade dos demais moradores ingerirem a água do rio após o uso deste apetrecho, pois a sua ingestão causa náuseas, e em alguns casos, pode levar à morte (SILVA, 2006).

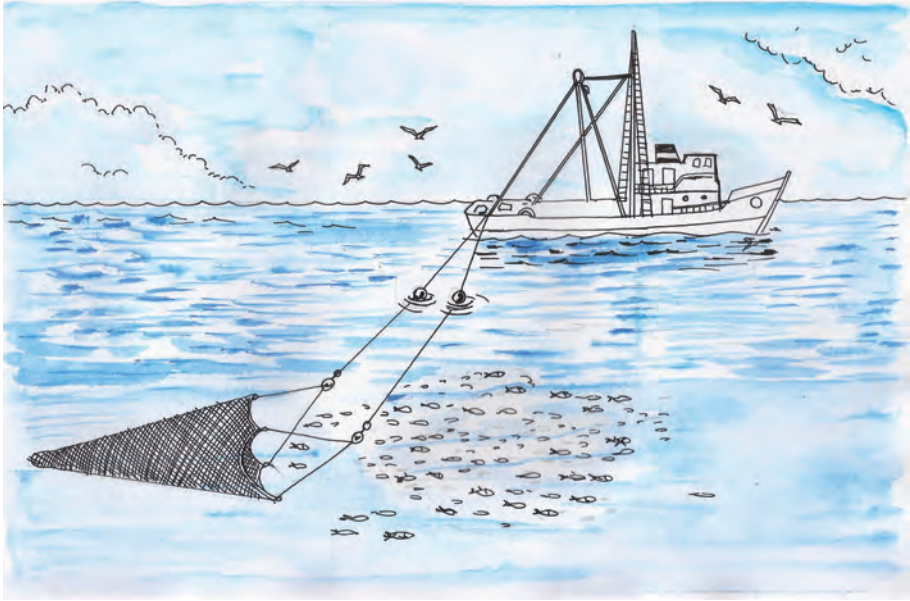
## 2.11 REDE DE ARRASTO

Como já observado por Farias (1988) as redes de arrasto, contrariamente às malhadeiras e as redes de espera, que possuem pouca abrangência e são lançadas num local fixo, as redes de arrasto são redes que se puxam. Neste apetrecho, também constituído por fios de nylon, as extremidades da rede possuem linhas que são ligadas a cordas de tração, que ficam presas em embarcações responsáveis pela sua condução até os pontos de maior produção de pescado.

Nessa arte de pesca Farias (1988, s/n) verifica que:

Quando as extremidades da rede chegam à margem, um dos pescadores puxa a linha inferior enquanto os outros seguram a linha superior, prestando atenção para não puxarem mais depressa de um lado que do outro. Quando a rede chegar quase à margem, os peixes têm tendência a saltar para escaparem, deve então levantar-se a linha superior acima da água.

Figura 12 – Pesca com rede de arrasto.



Fonte: J. Tadeu, baseado em Alasca (2015).

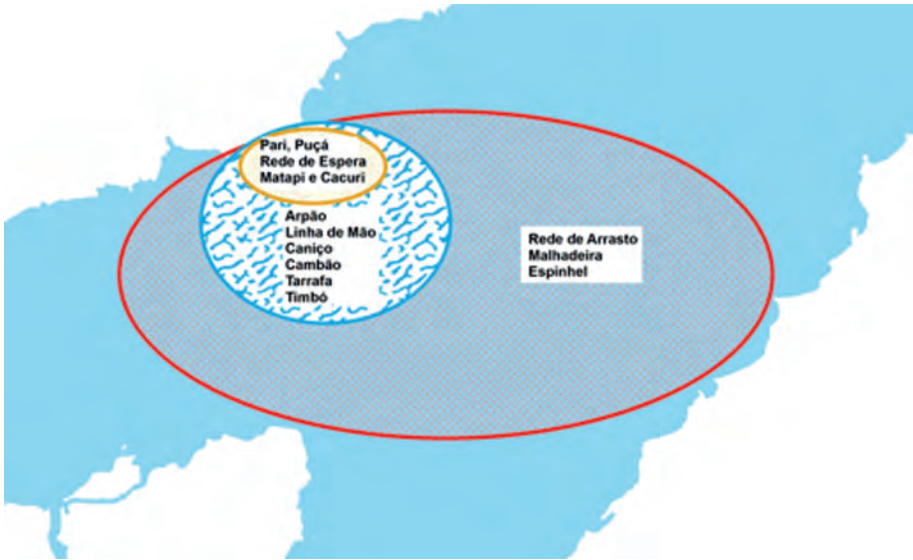
A embarcação, ao puxar a rede por suas extremidades, forma um tipo de “saco” onde o pescado é capturado e depois despescado a bordo. Esse tipo de pesca é utilizado somente em grandes rios, pois depende diretamente da largura e profundidade do corpo d’água, além do potencial pesqueiro do território de pesca.

A territorialidade ocupada pelas redes de arrasto ou os outros apetrechos apresentados neste manuscrito é ponto fundamental, pois além de serem apetrechos móveis e não “presos” ao continente, podem se deslocar abrangendo seu território de influência. Neste sentido, os apetrechos de pesca também desempenham um importante papel na configuração territorial das atividades dos pescadores das margens dos rios amazônicos, no que concerne a sua disposição para a captura e na sua área de abrangência, podendo, como se pôde verificar no decorrer do texto, que alguns podem ser mobilizados para outros espaços, muitas vezes carregados com o usuário pescador, e outros permanecem fixos capturando os produtos da pesca.

Neste sentido, a mobilidade da atividade pesqueira tem a ver também com o tipo de tecnologia de pesca utilizada que possibilite ao pescador estocar mais peixes, ou alcançar distâncias maiores ou não na procura pelo pescado, conforme demonstra a figura 13 abaixo:



Figura 13 – Influências Territoriais de Apetrechos de Pesca.



Fonte: Elaborado pelos Autores.

É importante lembrar que o uso e a disposição desses apetrechos não são limitados por fronteiras concretas, mas sim por limites imaginários, abstratos, reconhecidos pelos pescadores (SILVA, 2008). Assim, o território de trabalho onde a atividade pesqueira se desenvolve não é limitado fisicamente, como na agricultura, pois se trata de um recurso móvel – o peixe, porém que se encontra em maior quantidade em determinados locais – os pesqueiros. Dessa forma, podemos entender essa influência territorial dos apetrechos aqui analisados da seguinte forma:

- Apetrecho de influência territorial pontual: Neste tipo de influência encontram-se os apetrechos que são “presos” e estão fixos às margens dos rios (ex: matapi, rede de espera, cacuri e pari);

- Apetrecho de influência territorial zonal de média abrangência: São os apetrechos que o pescador tem uma abrangência significativa, devido principalmente utilizar algum tipo de transporte para otimizar sua mobilidade, mas não consegue ocupar grandes territórios simultaneamente (ex: linha de mão, cambão, caniço e tarrafa);

- Apetrecho de influência territorial zonal e flexível: São apetrechos que não se encontram fixos às margens dos rios e ocupam uma área mais abrangente do que os anteriores. Sua abrangência flexível reflete diretamente no aumento da produção, quando comparado aos anteriores (ex: malhadeira, rede de arrasto e espinhel).

É necessário enfatizar que devido à fluidez dos recursos pesqueiros e sua imprevisão (temporal, geográfica e econômica), o tipo de apetrecho utilizado será estratégico, o que refletirá diretamente no volume de pescado extraído, no tempo disponibilizado para a pesca e sua comercialização nos mercados consumidores.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho foram demonstrados alguns dos tipos de apetrechos utilizados nos rios da Amazônia paraense. Sabemos que existem diversos outros, mas que deverão ser enfatizados em trabalhos futuros e por outros autores. Assim, o tipo de apetrecho utilizado reflete diretamente no volume da produção do pescado e na territorialidade do pescador, pois estimula a mobilidade dos pescadores, e sua influência territorial, seja como equipamento definidor de territorialidades no ambiente aquático ou tido apenas como apetrecho na obtenção de alimento.

Os equipamentos aqui analisados derivam de práticas históricas realizadas na região Amazônica, repassadas hereditariamente ou adaptadas conforme a demanda de cada usuário e da atividade produtiva. Neste sentido, pode-se verificar a diversidade de equipamentos e costumes na sua utilização, pois atualmente são notadas novas tecnologias que otimizam a atividade pesqueira, como o uso de embarcações maiores ou tecnologias de localização e rastreamento de cardumes (com utilização de GPS), o que refletirá diretamente no tipo de apetrecho utilizado nos próximos anos.

### AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo financiamento do projeto que possibilitou a elaboração deste texto. Nossos cumprimentos ao artista José Tadeu Gonçalves, do município de Breves, Marajó (Pará-Brasil), que contribuiu na criação dos desenhos que muito bem ilustram o cotidiano da pesca na Amazônia paraense.

### REFERÊNCIAS

ALMEIDA, O.T., AMARAL, L., RIVERO, S., SILVA, C. N. Caracterização do pescador e da frota pesqueira comercial de Manoel Urbano e Sena Madureira (AC) e Boca do Acre (AM). Belém, **Novos Cadernos NAEA**. NAEA/UFPA. Vol. 15, n. 1. p. 291-309, jan-jun 2012

ALASKA, Seafood Marketing Institute. Métodos de pesca. Disponível em: <http://migre.me/rVEXk>. Acesso em: outubro de 2015.

BEGOSSI, A. Mapping spots: fishing areas or territories among islanders of the Atlantic Forest (Brazil). *Reg Environ Change*, 2001.

\_\_\_\_\_. Áreas, pontos de pesca, pesqueiros e territórios na pesca artesanal. In: \_\_\_\_\_. (org). *Ecologia de pescadores da Mata Atlântica e da Amazônia*. São Paulo: Hucitec, 2004. p. 223-255.

BRASIL, Constituição Federal. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1998.

\_\_\_\_\_. Decreto no 3.179, de 21 de setembro de 1999. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1999.

FARIAS, J. O. Artes de pesca e tecnologia da captura. in.: manual sobre manejo de reservatórios para a produção de peixes. Programa Cooperativo Governamental – FAO –Itália. Brasília: FAO, 1988. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/field/003/AB486P/AB486P00.htm#TOC>. Acessado em: 07 de junho de 2015

LISBOA, P. L. B. Natureza, homem e manejo dos recursos naturais na região de Caxiuanã, Melgaço, Pará. Belém: MPEG, 2002.

MAGALHÃES, A. C. P. – atividade pesqueira entre os Parakanã. In: GONÇALVES, L.G.; LEITÃO, W. & MELLO, A. F. (eds.). *Povos das águas: realidades e perspectivas na Amazônia*. Belém: MCT/CNPq/MPEG, 1993, p. 101-117.

MOREIRA, E. S.; ROCHA, R. M. Pesca estuarina: uma contribuição ao estudo da organização social da pesca no Pará. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi*, Belém, 1995, p. 57-86.

NERY, A. C. Traços da tecnologia pesqueira de uma área de pesca tradicional na Amazônia: *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi*, Belém, 1995, p. 199-294.

NOGUEIRA, C. S. Território de pesca no estuário marajoara: comunidades negras rurais e conflito no município de Salvaterra (Pará). 2005. Belém: NAEA/UFPA, 2005 (Dissertação de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento).

SILVA, C. N. da. Territorialidades e modo de vida de pescadores do rio Itaquara, Breves – PA. 2006. Belém: PPGEO/UFPA, 2006 (Dissertação de Mestrado em Geografia)



SILVA, C. N. Cartografia das percepções ambientais-territoriais dos pescadores do estuário amazônico com utilização de instrumentos de geoinformação. *Revista Formação (Presidente Prudente)*, v.2, 2008, p. 118-128.

SILVA, C. N., *et al.* Mecanismos de configuração territorial de pescadores artesanais do rio Ituquara, Breves, PA. In: PALHETA DA SILVA, J. M.; SILVA, C. N. Pesca e territorialidades: contribuições para análise espacial da atividade pesqueira. Belém: GAPTA/UFPA, 2011, v.1, p. 149-173.

SILVA, C. N.; PALHETA DA SILVA, J. M.; CHAGAS, C. A. N. Territorial analysis in environmental studies on fisheries: a question of scale and spatial representation. *Open Journal of Social Sciences*, v. 02, 2014, p. 304-313.

SILVA, M. L.; TORRES, M. F.; YUIMACHI, N. B. O gerenciamento de estoques pesqueiros: o caso da piramutaba. In: XIMENES, T. (org). Políticas pesqueiras nos países amazônicos. Belém: UNAMAZ; NAEA/UFPA, 1996. p. 279-363.

Texto submetido à Revista em 19.10.2015  
Aceito para publicação em 06.02.2016



## A relação entre renda e nível educacional e a experiência dos trabalhadores nos diferentes estratos de rendimentos no Norte do Brasil

### The relationship between income and educational level and the work experience considering the different income strata in the North Region of Brasil

*Luan Oliveira Queiroz* - Mestrando em Desenvolvimento Econômico e Políticas Públicas da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: luanoliveira@gmail.com

*Francisco Carlos da Cunha Cassuce* - Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa. Professor adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: francisco.cassuce@ufv.br

*Jader Fernandes Cirino* - Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa. Professor adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: jader.cirino@ufv.br

---

#### Resumo

A ideia é analisar os efeitos da educação e da experiência dos indivíduos sobre seus ganhos salariais nos diferentes estratos de rendimento da região Norte do Brasil. A metodologia adotada para o estudo utiliza o Modelo Econométrico de Regressão Quantílica com base nas informações disponibilizadas da PNAD 2013, onde se retirou os dados sobre os rendimentos e as variáveis de caracterização socioeconômicas destes indivíduos. Os resultados indicaram que a experiência do trabalhador e a sua escolaridade relacionam-se positivamente com o rendimento destes trabalhadores, com a ressalva da relação não linear entre a experiência e a renda. A análise dos impactos da educação e da experiência sobre a renda nos distintos estratos mostrou que os retornos são maiores à medida que os indivíduos apresentam maiores rendimentos. Enquanto que a análise dos efeitos marginais apontou que concluir o ensino médio tem maior impacto sobre o ganho daqueles que obtêm menores rendimentos.

#### Palavras-chave

Nível Educacional. Experiência no Trabalho. Rendimento. Região Norte do Brasil. Regressão Quantílica.

#### Abstract

This article aims to analyze the effects of education and experience on individuals wage gains considering the different income strata in the North region of Brazil. To this, the method of Quantile Regression was used. The information about incomes and other socioeconomic variables were extracted from the National Household Survey 2013. The results show that the worker's experience and schooling have a positive influence over his income, although the relation found between experience and income was not linear. The impact analysis in the different strata showed that returns of education and experience over income are higher in the superior quantiles. Also, the marginal effects analysis showed that obtaining high school degree has a higher impact on the lower levels of income.

#### Keywords

Schooling Level. Work Experience. Income. North Region of Brazil. Quantile Regression.

## INTRODUÇÃO

Muitos estudos buscam explicar ou relacionar as heterogeneidades salariais e a produtividade do trabalho dos indivíduos. Becker (1964), Mincer (1974) e Langoni (1973), no Brasil, são os trabalhos seminais que primeiro idealizam a relação entre salário e produtividade, utilizando como variáveis explicativas o nível de escolaridade (*proxy* da produtividade) e a experiência. Com a ressalva de que a teoria econômica supõe que trabalhadores mais qualificados geram mais produtos ou bens. Estes trabalhos são importantíssimos, dada à compreensão de que as desigualdades salariais, *a priori*, surgem de atributos ou características econômicas (como, por exemplo, nível de aprendizado dos trabalhadores) daqueles inseridos no mercado de trabalho.

No entanto, alguns artigos avaliaram essas questões para o Brasil, e a percepção é de que essas desigualdades são geradas também por fatores não econômicos e não observados como, por exemplo, mulheres que geralmente apresentam níveis mais elevados de educação, em média, se comparadas aos homens, recebem menos em termos salariais, considerado um mesmo posto de trabalho (ARAUJO; RIBEIRO, 2002).

Becker (1962) compreende que os investimentos em capital humano (teoria do capital humano), dada a análise do custo-benefício que os indivíduos fazem entre investir em aprimoramento das habilidades técnicas ou entrar no mercado de trabalho, produzem efeitos sobre determinada dimensão da renda decorridos da força de trabalho. Ou seja, de forma agregada, a educação é vista como um investimento no estoque de recursos humanos. E o nível de escolaridade e a qualidade da educação passam a ser consideradas peças-chave para a discussão de desenvolvimento econômico.

Langoni (1973) traz essa discussão para o cenário nacional, adicionando a estas variáveis as características gênero, setor de atividade e região de residência. E a partir deste estudo e as críticas ao modelo econométrico estimado, vários modelos econométricos surgem para relacionar educação e renda, no intuito de melhor explicar a situação de crescimento e desenvolvimento econômico brasileiro.

Mincer (1974) acredita que os ganhos salariais estão intimamente ligados com o nível de escolaridade. No entanto, deve-se ter cautela para avaliar os modelos com base em educação, sendo de extrema relevância a incorporação da experiência no mercado do indivíduo para analisar os ganhos, uma vez que essas variáveis indicam a noção de “learning by doing” e de mobilidade do trabalho, que também influenciam na variação dos rendimentos.

Uma gama de estudos contemplam a relação entre o grau de escolaridade e experiência do trabalhador e o nível de renda foi realizada para o Brasil, o que será discutido na revisão da literatura. Porém, poucos trabalhos preocuparam-se em analisar estas relações e as suas possíveis dinâmicas no contexto regional, no caso deste artigo, a Região Norte do Brasil. O objetivo é de buscar características bem delineadas desta região que possam aprofundar o entendimento sobre a dinâmica deste mercado de trabalho, com ênfase na relação analisada.

E quando se almeja observar a dinâmica do mercado de trabalho de uma região, é conveniente ressaltar a possibilidade de que estas relações entre educação e renda possam ser atenuadas ou intensificadas à medida que se altera o nível de renda dos trabalhadores, sobretudo num mercado de trabalho considerado em formação e desenvolvimento, como é no caso do Norte do Brasil. Deste modo, há necessidade de se especificar em quais estratos de rendimento estes ganhos salariais decorrentes do aumento do nível educacional ou da experiência adquirida dos trabalhadores ficam mais evidentes.

É interessante observar que na Região Norte, como em qualquer outra, uma das carências é a geração de empregos e oportunidades que possibilitem suprir as demandas sociais da população. E este tipo de análise favorece e enriquece a discussão sobre o desenvolvimento econômico regional adequado para tal, e pode fornecer informações para a formulação de políticas públicas e quais os estratos e perfis de trabalhadores as diretrizes dos programas voltados para a geração e qualificação do emprego devem abranger quando se analisa a região.

Diante destes desdobramentos surgem algumas questões: Em que medida o nível de formação e experiência dos trabalhadores poderia impactar na remuneração destes profissionais no mercado de trabalho? Existem outras variáveis que possam expressar ou explicar essa heterogeneidade dos rendimentos para esta região? A relação analisada é distinta nos diferentes estratos de renda desses trabalhadores para este mercado de trabalho?

Neste sentido, o objetivo deste estudo é identificar os estratos de rendimento no Norte do Brasil, onde a relação entre renda, nível educacional e experiência dos trabalhadores é mais significativa; e quais os atributos econômicos mais importantes quando observadas estas diferenças, na perspectiva de produzir estudos capazes de entender as várias dinâmicas do mercado de trabalho da região. Os objetivos específicos são: (i) Verificar se as diferenças salariais são significativas para as diferentes características econômicas; (ii) Identificar em quais estratos de renda essas desigualdades são mais significativas; (iii) Buscar possíveis respostas na literatura contemporânea que expliquem essas diferenças para a região.

## 1 REVISÃO DE LITERATURA

A teoria do capital humano de Becker (1964) afirma que os salários são diferentes, devido à relação entre salário e produtividade ou atributos econômicos (como experiência no trabalho), sem que haja qualquer tipo de discriminação. Para estabelecer essa relação, considera escolaridade como uma variável *proxy* da produtividade. Isto significa que os investimentos dos indivíduos em educação produzirão efeitos nas suas habilidades logo, na sua produtividade marginal, visando obter ganhos em seus rendimentos, gerados por estes esforços em busca da sua qualificação (BECKER, 1964; MINCER, 1974).

Essa teoria considera a idade como *proxy* da experiência no trabalho, que, neste caso, capta a habilidade e a inteligência dos indivíduos num processo denominado pela teoria econômica de “learning by doing,” ou seja, das habilidades e inteligências individuais, que surgem a partir das práticas laborais e do treinamento no trabalho (BECKER, 1964; MINCER, 1974). Além de observar a relação econômica entre experiência e mobilidade do trabalho, em que os indivíduos adquirem mais experiência por estar em constante rotação em diversas atividades, o que pode representar o desenvolvimento de habilidades e técnicas diferenciais – de certa forma advinda do treinamento no trabalho nesta gama de ocupações ao longo da trajetória profissional – que facilita sua inserção no mercado de trabalho e numa variação de rendimentos, dada a sua capacidade técnica (BECKER, 1964; MINCER, 1974).

No entanto, deve-se levar em conta dois aspectos sobre esta pressuposição teórica. Em primeiro lugar, conforme Cirino e Cassuce (2012), a diferença entre nível de escolaridade e a qualidade deste aprendizado, o que levaria, caso não fizesse esta distinção, à superestimação dos resultados. Em segundo lugar, o efeito parábola, que consiste em observar uma relação positiva entre ganho salarial e experiência no mercado de trabalho até certo nível (próximo à idade média do indivíduo), quando há uma, depreciação do capital humano, dada a condição física dos trabalhadores, que tende a deteriorar ao longo do tempo (BECKER, 1964; MINCER, 1974; BERNDT, 1996). Para contemplar este último efeito, recomenda-se utilizar, além da variável idade, esta na forma quadrática (MINCER, 1974).

Desta forma, Mincer (1974), visando comprovar que os retornos na renda dos indivíduos estão diretamente ligados ao nível de formação e experiência no trabalho, estabelece um modelo econométrico no intuito de demonstrar esta relação na realidade. Esta verificação ficou conhecida como função-salário do capital humano ou equação minceriana, e matematicamente pode ser expressa pela equação:

[...] em que  $\ln$  é o logaritmo natural do salário ou do rendimento do trabalho do indivíduo;  $S$ , é a escolaridade do trabalhador medida em anos de estudo;  $J$ , é a experiência do indivíduo contabilizada através dos seus anos no mercado de trabalho;  $(k = 0 \text{ a } 3)$  são os parâmetros a serem estimados;  $e$  é o termo de erro estocástico com as propriedades usuais (MINCER, 1974).

A relação presumida teoricamente sobre a equação (1) é que existe uma relação positiva entre a escolaridade e a experiência do trabalhador com o rendimento advindo do seu trabalho, ou seja, por suposição, os coeficientes são positivos e, portanto, maiores que zero. No entanto, considerando que o incremento na experiência deste trabalhador estaria sujeito a retornos decrescentes (depreciação do capital humano), implica que o coeficiente é negativo, o que torna a função parabólica, côncava em  $J$ .

A partir destas considerações, elencará os principais estudos sobre a temática proposta e o que deve ser ressaltado neste artigo. O primeiro trabalho que deve ser mencionado é o de Langoni (1973), que consistiu em criar um modelo econométrico, com aporte na Teoria do Capital Humano, regredindo a renda sobre o nível de escolaridade, a idade (experiência no trabalho), o sexo (sob a hipótese de que mulheres são menos produtivas que homens), setor de atividade econômica e região da residência do indivíduo (LANGONI, 1973). Langoni (1973, p. 116) considera que a desigualdade salarial está “intimamente associada à própria estrutura qualitativa da força de trabalho”, representada pelas cinco variáveis explicativas do modelo.

Kassouf (1994) introduz a correção de seletividade amostral via procedimento de Heckman nos estudos nacionais, na tentativa de estimar equações de participação no mercado de trabalho e determinação de salários para mulheres e homens de 16 a 71 anos de idade, uma vez que a estimação por meio de MQO pode produzir indicadores tendenciosos. Este autor considera que as estimativas de salários podem ser usadas como custo de oportunidade do tempo dos trabalhadores (KASSOUF, 1994). Uma de suas considerações é que quando utilizado o método tradicional, observou-se uma tendenciosidade positiva nas estimativas dos parâmetros para o caso dos homens e uma tendenciosidade negativa para trabalhadores do sexo feminino (KASSOUF, 1994).

Sachsida, Loureiro e Mendonça (2004), por meio de um modelo econométrico baseado na equação minceriana, investigam o retorno obtido na renda pela escolaridade para o Brasil, utilizando MQO (Mínimos Quadrados Ordinários) e corrigindo os possíveis vieses de seleção por diferentes procedimentos – de Heckman (1979) e o de Garen (1984). Uma das principais

considerações do trabalho é acerca dos retornos em escolaridade tenderem a variar conforme o nível de escolaridade do trabalhador e a existência de endogeneidade na escolha da escolaridade, advinda da procura por emprego (SACHSIDA; LOUREIRO; MENDONÇA, 2004).

Outro trabalho importante é o de Matos e Machado (2006), que consiste na avaliação dos diferenciais de rendimentos, observando a existência ou não de discriminação por sexo e cor. O método utilizado foi a decomposição Oaxaca-Binder, onde é possível analisar de forma mais detalhada o diferencial de renda com base nas variáveis de interesse (MATOS; MACHADO, 2006). As variáveis escolhidas para construir o modelo são: cor, gênero, idade, grande região de residência, ramo de atividade, relação na família, posição na ocupação, anos de escolaridade e rendimento real por hora (MATOS; MACHADO, 2006). E tal decomposição foi realizada sobre a equação minceriana, com base nas variáveis explicativas indicadas anteriormente. Os resultados mostraram que no período entre 1987 a 2001, os diferenciais no rendimento tinham como parcela explicada a discriminação por sexo e cor, ou seja, umas parcelas da heterogeneidade salarial advinha de atributos não econômicos (MATOS; MACHADO, 2006).

Rezende e Wyllie (2006) buscam medir econometricamente os retornos para educação no Brasil, com referência aos dados da pesquisa sobre Padrão de Vida (PPV-IBGE). Os autores consideram na sua análise uma equação minceriana incluindo variáveis *dummy* de intercepto para raça, região, tipo da área (metropolitana ou rural) e posição no domicílio (REZENDE; WYLLIE, 2006). Além de estimarem equações de rendimentos para homens e mulheres, utilizam o procedimento para correção do efeito de seletividade amostral de Heckman e incluem uma medida de qualidade para educação (REZENDE; WYLLIE, 2006).

Arraes e Mariano (2014), por meio de equações mincerianas, buscam identificar e mitigar os efeitos da endogeneidade da variável educação sobre as distintas taxas de retorno da educação. Além de considerar diferentes modelos para estimar estas taxas, os autores desconsideram a endogeneidade e adotam o uso de variáveis instrumentais e tratamento teórico adequado à equação minceriana, por meio de modificações na relação entre capital humano e regionalização, no intuito de escolherem o melhor modelo preditivo (ARRAES; MARIANO, 2014). Segundo estes autores os diferenciais das estimativas da taxa de retorno do capital humano podem estar ligados à qualidade dos instrumentos disponíveis.

Por fim, Dalberto (2014) analisa a diferença de rendimento entre trabalhadores informais e formais da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Para isto utilizam a decomposição Oaxaca-Blinder quantílica de Melly (2006). As variáveis para estimação do modelo baseiam em equações mincerianas



e são calculadas por meio de Regressão Quantílica. São elas: o logaritmo dos rendimentos do trabalho, a escolaridade do trabalhador (segmentado em quatro grupos), em anos de estudo, a idade do trabalhador como *proxy* da experiência, a cor do trabalhador e o setor de atividade (DALBERTO, 2014). Os autores perceberam indícios da presença de segmentação no mercado de trabalho da RMBH, principalmente relacionados a aspectos sobre a distribuição de rendimentos (DALBERTO, 2014).

Dessa forma, o presente estudo almeja contribuir para a literatura sobre o tema ao investigar o impacto do nível educacional do trabalhador e sua experiência no mercado de trabalho sobre o rendimento do trabalho em nível regional. Para tanto, de acordo com a metodologia adotada, estimaram-se Regressões Quantílicas com base em uma equação minceriana construída a partir das variáveis controles e indicada recomendada pela literatura utilizada.

Destaca-se que é esperado que os efeitos marginais da educação e da experiência sobre a renda nos diferentes estratos são distintos à medida que os indivíduos apresentam rendimentos maiores que a mediana. Ou seja, além do impacto destas variáveis ser positivo nos rendimentos dos trabalhadores, a intensidade sobre a magnitude também varia de acordo com os diferentes quantis da amostra.

## 2 METODOLOGIA

Para atingir os objetivos propostos, a metodologia adotada para o estudo prevê a utilização do Modelo Econométrico de Regressão Quantílica, que capta essas informações de forma estratificada conforme os objetivos estabelecidos. Este método apresenta como vantagens a robustez na presença de *outliers* na variável resposta e melhor descrição de uma posição central da distribuição condicional da variável resposta, quando a distribuição dos erros não é normal (SANTOS, 2012).

As equações mincerianas deste estudo foram calculadas utilizando o método de regressão quantílica (KOENKER; BASSET, 1978). Empiricamente e considerando as variáveis de interesse, tal modelo estimado para os rendimentos pode ser representado como:

Onde são os parâmetros estimados para o quantil  $\theta$  da variável dependente, nesse caso o logaritmo dos rendimentos do trabalho, ;  $(k = 1, \dots, 4)$  são variáveis discretas que indicam a escolaridade do trabalhador, em anos de estudo, com classe inicial formada por trabalhadores com 0 a 3 anos de estudo e, respectivamente, por trabalhadores com 4 a 7, 8 a 10, 11 e mais de 11 anos de estudo;  $Ida$  representa a idade do trabalhador como *proxy* da experiência; e  $Ida^2$  representa o efeito parábola;  $e$  é uma variável *dummy* que indica o sexo do trabalhador, assumindo o valor 1 para o trabalhador

do sexo masculino e 0 se for do sexo feminino; ( $m = 1, 2$ ) são variáveis *dummies* que indicam a cor do trabalhador, com o grupo referência sendo formado por brancos, assumindo o valor 1 para pretos e 0, caso contrário, e assumindo o valor 1 para pardos e zero, caso contrário; ( $k = 1, \dots, 4$ ) são variáveis *dummies* que indicam o setor de atividade do trabalhador, sendo o grupo referência formado pela indústria, representando construção, o comércio, a administração pública e os serviços; é uma variável *dummy* que indica a localização da residência do trabalhador, assumindo o valor 1 para o trabalhador na cidade e 0 se estiver localizado na zona rural; e representa os erros estocásticos da regressão.

Espera-se que quanto maior o nível de escolaridade, maior a produtividade do indivíduo e maior a renda auferida ao profissional. A mesma análise deve ser feita entre experiência do trabalhador e renda. No entanto, há ressalva de que a depreciação física do trabalhador lhe impõe, a certa idade, rendimento decrescente, o que pode ser captado pela variável idade ao quadrado, ou seja, espera-se uma relação inversa entre esta variável e a renda.

A escolha das variáveis de controle, como gênero, setor de atividade, cor, setor de ocupação e região da residência, deram-se pelo direcionamento dos estudos contemplados na revisão de literatura, que apontaram estas características como bons controles para a relação de escolaridade e experiência e a renda para o Brasil, partindo da hipótese de que fatores não econômicos podem estar intimamente ligados ao nível de renda dos trabalhadores no contexto nacional.

A amostra<sup>1</sup> utilizada é constituída por trabalhadores entre 18 e 54 anos de idade no mercado de trabalho da região Norte do Brasil. Isto se deve à tentativa de contemplar apenas os indivíduos que alcançaram a maioridade, além da exclusão dos possíveis aposentados. Os indivíduos que compõem a amostra são pessoas que estavam trabalhando no período da pesquisa, o que dispensa o procedimento de Heckman<sup>2</sup> (1979) de viés de seleção amostral.

As informações utilizadas provêm da PNAD 2013 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) que é um levantamento realizado anualmente pelo IBGE, exceto nos anos de Censo (CIRINO, 2008; IBGE, 2011). Esta pesquisa consiste em uma amostra probabilística de domicílios, realizada em todo o território

<sup>1</sup> Esta amostra é composta por 19.266 informações.

<sup>3</sup> O procedimento de Heckman (1994) consiste na consideração da hipótese que para os indivíduos entrarem no mercado de trabalho, o salário praticado neste deve ser maior do que o salário de reserva, determinado implicitamente ou subjetivamente pelo indivíduo (SACHSIDA; LOUREIRO; MENDONÇA, 2004). Logo, o procedimento consiste na perspectiva de considerar os vários critérios distintos de participação do mercado, para não analisá-los de modo idêntico e evitar o viés de seletividade amostral. Isto é claro quando se considera modelos nos quais consideram a participação ou não de indivíduos no mercado de trabalho, por exemplo, em modelos Probit, que buscam estimar a probabilidade de indivíduos estarem empregados.

nacional, sendo a população-alvo os domicílios e as pessoas aí residentes, de onde se obterá informações sobre os rendimentos e variáveis de caracterização socioeconômicas (CIRINO, 2008; IBGE, 2011).

Por fim, cabe destacar que o plano amostral da PNAD é considerado uma Plano de Seleção Amostral Complexo por envolver características de amostragem estratificada e conglomerada, sendo estas peculiaridades: (i) Estratificação: a população inicial é dividida em subgrupos (estratos), sendo em cada um deles selecionado uma subamostra; (ii) Conglomeração: representa seleção de amostra em vários estágios; (iii) Probabilidades desiguais de seleção em um ou mais estágios; e (iv) Ajustes dos pesos amostrais com totais populacionais conhecidos (CIRINO, 2008). Portanto, deve-se considerar o conjunto de dados da PNAD como sendo de amostragem complexa, no intuito de produzir estimadores consistentes, eficientes e não viesados, que incorporem esta influência da conglomeração e estratificação (CIRINO, 2008).

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A ideia é analisar os efeitos da educação e da experiência sobre os ganhos salariais dos indivíduos. Inicialmente será feita uma caracterização dos trabalhadores da Região Norte, em seguida a análise dos resultados gerados pela regressão quantílica.

Em sua maioria, observado os dados da Tabela 1, os trabalhadores desta região são homens (62,33%), pardos (66,73%), que moram na cidade (80,41%), e provavelmente vão estar ocupados no setor de serviços (45,93%) ou no setor da administração pública (18,79%). Em média, os trabalhadores desta região apresentam um rendimento de R\$ 1278,06 por mês, com 9,67 anos de estudo e idade por volta de 35 anos. É interessante notar que apenas 8,98% desses indivíduos são negros, que 37,67% são mulheres e que 19,60% trabalham na zona rural (Tabela 1). São indícios de um mercado de trabalho que ainda está passando por transformações em sua composição.

A pouca expressão de mulheres e negros nesse mercado pode estar intimamente ligado ao processo de ocupação do Norte, que a partir da década de 1970 passa a ser uma fronteira em expansão econômica e de preocupação governamental, onde a implantação da malha tecno-política, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a economia da borracha, tornam-se as peças-chave nesse processo, atribuindo às cidades um papel logístico essencial, o que tornou atraente a imigração de vários trabalhadores pardos e brancos de outras localidades para essa região (BECKER, 2001).

Foi identificado que na Administração Pública há o maior número de ocupações relacionadas ao sexo feminino, estoque de emprego formal (FERREIRA; SOUZA; HARB, 2011). Isto pode ser explicado devido à existência de concursos públicos para a ocupação de vagas, e como estes exigem capacidade técnica e grau de escolaridade mais elevado, e sabendo que o nível de instrução das mulheres tende a ser mais alto que os homens, supõem-se, então, que para este setor apresente maior participação feminina (ARAUJO; RIBEIRO, 2002), enquanto que a indústria de transformação e a construção civil são de participação predominante masculina, além de serem os setores que ultimamente mais alocam mão de obra na Região Norte (FERREIRA; SOUZA; HARB, 2011). Isso pode ser justificado pela natureza dessas atividades, que exigem como qualidade a força física (ARAUJO; RIBEIRO, 2002).

Tabela 1 – Médias, proporções e desvios-padrão dos trabalhadores para a Região Norte do Brasil, 2013.

Variável	Média	Desvio-padrão
Renda (R\$/mês)	1278,06	22,5722
Escolaridade (em anos)	9,67	0,0602
Idade (em anos)	34,86	0,0914
	Proporção (%)	
E1 (4 a 7 anos)	13,94%	
E2 (8 a 10 anos)	22,14%	
E3 (11 anos)	38,64%	
E4 (> 11 anos)	18,30%	
Mulheres	37,67%	
Homens	62,33%	
Rural	19,60%	
Urbano	80,41%	
Branco	24,28%	
Negro	8,98%	
Pardo	66,73%	
Indústria	11,02%	
Construção	13,48%	
Comércio	10,78%	
Adm. pública	18,79%	
Serviços	45,93%	

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da PNAD 2013.

Na perspectiva de traçar um perfil mais delineado desses trabalhadores foi estabelecida a escolaridade média, segundo a cor, o sexo e a condição do domicílio (Tabela 2). Buscou-se testar se estas diferenças na escolaridade, segundo estas variáveis de interesse, são significativas ou estatisticamente diferentes.

Foi percebido que as mulheres (11,03 anos de estudo) que trabalham são, em média, bem mais escolarizadas que os homens (8,84 anos de estudo). Em relação à cor, os trabalhadores brancos (10,08 anos de estudo), em média, são mais escolarizados que os pardos (9,41 anos de estudo) e os negros (8,71 anos de estudo). E, por fim, segundo a condição dos domicílios, os indivíduos que trabalham na cidade (10,31 anos de estudo) são bem mais escolarizados que os que trabalham na zona rural (7,05 anos de estudo). Estes resultados corroboram com o panorama nacional e demonstra que esta região segue a tendência nacional (MATOS; MACHADO, 2006; ARAUJO; RIBEIRO, 2002).

O teste utilizado para testar se estas diferenças são estatisticamente significativas foi o Teste “t” de *Student* para média, no qual foi observado para todas estimativas, no nível de 1%, que estas diferenças são significativas (Tabela 2).

Tabela 2 – Média de anos de escolaridade dos trabalhadores da região Norte do Brasil segundo sexo, cor e condição do domicílio, 2013

Variável	Sexo					
	Homens		Mulheres			
	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão		
Escolaridade (em anos)	8,84	0,0679	11,03	0,0647		
Variável	Condição do Domicílio					
	Urbano		Rural			
	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão		
Escolaridade (em anos)	10,31	0,0624	7,05	0,1288		
Variável	Cor					
	Brancos		Pardos		Negros	
	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão
Escolaridade (em anos)	10,8	0,0921	9,41	0,0653	8,71	0,133685
Teste de diferenças para escolaridade	Estatística		Valor calculado	$P >  t $		

Entre homens e mulheres	Teste "t"	-29,55*	0,000		
Entre urbano e rural	-22,8*				
Entre brancos e negros	0,000				
Entre pardos e negros	14,46*				
Entre brancos e pardos	0,000				
	-4,92*				
	0,000				
	14,55*				
	0,000				

\* Significativo a 1%

Fonte: Dados da PNAD 2013.

No intuito de demonstrar que os resultados variam de um quantil para outro, foi calculada a diferença entre os quantis 0,25 e 0,50 e entre os quantis 0,50 e 0,75, a fim de identifica-se de fato os coeficientes das equações mincerianas de rendimento diferem entre os quantis. Desta forma, foi realizado o teste de igualdade interquantil, que exhibe o cálculo dos erros padrão robustos, via *Bootstrap*, e foca na diferença entre os quantis. Nesse sentido, a regressão interquantil, por meio da utilização do Teste “t” de *Student*, pode ser entendida como um teste de hipótese sobre as diferenças dos coeficientes de regressão estimados, considerando os respectivos quantis (Tabela 3).

Ao observar a Tabela 3, os coeficientes das variáveis de escolaridade ( $E_3$  e  $E_4$ ), de cor (negros e pardos) e de setor de atividade (construção) entre os quantis 0,25 e 0,50 e os coeficientes das variáveis que indicam a escolaridade ( $E_3$  e  $E_4$ ), a cor (negros), a idade e o sexo entre os quantis 0,50 e 0,75 devem ser considerados estatisticamente diferentes de zero entre os quantis da distribuição de rendimento. Logo, como tem parâmetros estimados significativamente diferentes de zero, os quantis analisados seriam estatisticamente diferentes, sugerindo a estimação do modelo pelo método da regressão quantílica.

Cabe destacar que, por meio deste teste, foi possível identificar os quantis que seriam utilizados para segmentar a amostra. Assim, chegou-se a conclusão de que os considerados estatisticamente diferentes são Q25, Q50 e Q75.

Tabela 3 – Testes de igualdade interquantil para os trabalhadores da Região Norte do Brasil, 2013.

Diferença interquantil Variáveis	Entre Q25 e Q50		Entre Q50 e Q75	
	Teste t	P>  t	Teste t	P>  t
E1 (4 a 7 anos)	2,07	0,038	-0,33	0,742
E2 (8 a 10 anos)	2,28	0,022	0,63	0,531
E3 (11 anos)	3,07	0,002	3,03	0,002
E4 (> 11 anos)	11,2	0,000	6,64	0,000
Idade	-3,33	0,178	-3,38	0,000
Idade <sup>2</sup>	-3,03	0,761	-1,48	0,020
Urbano	-2,44	0,015	0,96	0,335
Negros	3,24	0,001	1,05	0,001
Pardos	-0,79	0,002	-2,40	0,138
Construção	0,43	0,001	-0,48	0,295
Comércio	1,51	0,432	-0,07	0,016
Adm. pública	0,3	0,665	-2,33	0,633
Serviços	2,14	0,130	4,71	0,943
Sexo	1,35	0,033	4,34	0,000
Constante	2,34	0,019	-0,35	0,727

Fonte: Resultados com base nos dados da PNAD 2013.

Além disso, foi realizado um teste de heterocedasticidade Breusch-Pagan/Cook-Weisberg, cuja hipótese nula do teste indica a homocedasticidade (Tabela 4). Desse modo, como o valor calculado da estatística foi 702,94, rejeita-se a hipótese nula de erros homocedásticos no nível de 1% e assume-se que existe a presença de heterocedasticidade. Portanto, houve a necessidade de estimar o modelo mantendo a suposição de erros independentes e relaxando as suposições de erros identicamente distribuídos. Isto é, semelhante à consideração de erros-padrão robustos em regressões lineares. Com isso, geraram-se erros-padrão por meio do método de *Bootstrap*, garantindo a eficiência do modelo.

Ainda na Tabela 4, apresentam-se os resultados das equações mincerianas para os diferentes quantis de rendimentos. Assim, de acordo com a Teoria do Capital Humano, a variável escolaridade (*proxy* da produtividade do trabalhador) contribui diretamente e positivamente para a renda do trabalhador do Norte do Brasil (BECKER, 1964; MINCER, 1974; LANGONI, 1973; ARRAES; MARIANO, 2014; DALBERTO, 2014). E, se comparado nos três quantis, os trabalhadores que possuem 11 anos de estudo ou mais (ensino superior) com os trabalhadores



que possuem 11 anos de estudo (ensino médio) e os trabalhadores que possuem de entre 8 anos a 10 anos de estudo (pelo menos Ensino Fundamental), percebe-se que o primeiro grupo apresenta maiores rendimentos, além de se considerar o impacto maior para os indivíduos que compõem o quantil 75.

Destaca-se que em nenhum dos três quantis analisados o nível de escolaridade dos trabalhadores que possuíam até 7 anos de estudos afetou significativamente o rendimento do trabalho. Isso mostra que mesmo para trabalhos com menor remuneração, esse nível educacional já não seria capaz de gerar produtividade suficiente para afetar o rendimento do trabalhador, refletindo então a não significância da relação entre as variáveis. Este resultado é semelhante aos encontrados por Cirino e Cassuce (2012) e Dalberto (2014).

Intuitivamente, e aportado na Teoria do Capital Humano, esta relação positiva é explicada pela capacidade de investimento dos indivíduos em educação que produz efeitos em suas habilidades, logo, em sua produtividade marginal, fazendo com que haja ganhos em seus rendimentos (BECKER, 1964; MINCER, 1974). E isto pode estar intimamente ligado à relação entre atividades que auferem grande rendimento e profissionais altamente capacitados, ou seja, à medida que os indivíduos adquirem certo grau de conhecimento e habilidade, eles conseguem assumir atividades que auferem rendas maiores. Dessa forma, espera-se que, à medida que se aumenta os quantis, a influência da educação aumente.

Quanto à idade, ou seja, a *praxy* da experiência do trabalhador, foi percebida uma relação direta e positiva com o rendimento do indivíduo, também previsto pela teoria do capital humano, em todas as equações mincerianas, com maior impacto para os indivíduos que compõem o quantil 75 (BECKER, 1964; MINCER, 1974). A relação negativa entre a idade ao quadrado e a renda do indivíduo corrobora a hipótese de depreciação do capital humano previsto na teoria, ou seja, o impacto da idade sobre a remuneração dos trabalhadores é positiva, todavia, é decrescente até o ponto máximo da parábola, haja vista a relação entre estas duas variáveis. Após este ponto o impacto mencionado torna-se negativo (BECKER, 1964; MINCER, 1974; DALBERTO, 2014). Este efeito parábola é observado em todos os quantis.

De acordo a Teoria do Capital Humano, a relação entre o efeito parábola e os rendimentos ocorre porque os investimentos em educação e treinamento no trabalho estão concentrados na juventude dos trabalhadores, e à medida que os trabalhadores envelhecem o desgaste físico e mental e o *trade off* entre trabalhar e investir em suas habilidades exige cada vez mais esforços para obter retornos em termos de remuneração, o que reflete em taxas decrescentes de renda ao longo de sua vida produtiva (BECKER, 1964; MINCER, 1974). Estes resultados são semelhantes aos encontrados por Mincer (1974), Kassouf (1998) e Dalberto (2014).

Tabela 4 – Resultados da regressão quantílica para os trabalhadores da Região Norte do Brasil, 2013.

Teste para heterocedasticidade	Estatística (chi <sup>2</sup> )	Valor calculado	Prob > chi <sup>2</sup>
H <sub>0</sub> : erros homocedásticos	Breusch-Pagan / Cook-Weisberg	702,94	0.0000
<b>Variáveis</b>	<b>Q25</b>	<b>Q50</b>	<b>Q75</b>
E1 (4 a 7 anos)	-0,1121 (0,0169)	0,0307 (0,0264)	0,0231 (0,0325)
E2 (8 a 10 anos)	0,1322* (0,0183)	0,1734* (0,0250)	0,184* (0,0294)
E3 (11 anos)	0,2945* (0,0200)	0,3434* (0,2864)	0,3985* (0,0229)
E4 (> 11 anos)	0,7458* (0,0258)	1,0130* (0,0293)	1,1935* (0,0328)
Idade	0,0312* (0,0030)	0,0351* (0,0051)	0,0497* (0,0062)
Idade <sup>2</sup>	-0,0003* (0,00004)	-0,0002* (0,00007)	-0,0004* (0,00009)
Urbano	0,1599* (0,0146)	0,1182* (0,0153)	0,1335* (0,0129)
Negros	-0,1041* (0,0183)	-0,1524* (0,0207)	-0,2178* (0,0245)
Pardos	-0,0840* (0,0097)	-0,1194* (0,0117)	-0,1456* (0,0149)
Construção	-0,3078* (0,0241)	-0,2298* (0,0223)	-0,2051* (0,0335)
Comércio	0,0184 (0,0229)	0,0038 (0,0228)	-0,0495 (0,0264)
Adm. pública	-0,0384 (0,01688)	-0,0308 (0,0150)	-0,0402 (0,0243)
Serviços	0,0595* (0,0164)	0,0830* (0,0187)	0,0817* (0,0249)
Sexo	0,2016* (0,0096)	0,2245* (0,0116)	0,2920* (0,0159)
Constante	0,2197* (0,0584)	0,3672* (0,0974)	0,3470* (0,0976)

Nota: desvio-padrão entre parênteses. \* Significativo a 1%; Desvio-padrão obtido por *bootstrap* com 500 repetições.

Fonte: Resultados com base nos dados da PNAD 2013.

Ao comparar os efeitos marginais (Tabela 5), das variáveis de escolaridade entre os distintos quantis, verifica-se que os retornos para a escolaridade são maiores para o quantil 25, relativo à variável que indica 11 anos de estudo, ou seja, concluir o ensino médio tem maior impacto sobre o ganho daqueles que apresentam menores rendimentos. Isto não seria tão difícil de supor, uma vez que investimentos em capital humano para indivíduos com baixa renda num ambiente onde o mercado de trabalho está em constante transformação, pode ser altamente relevante para os ganhos salariais, enquanto que para as outras variáveis – E3 e E4 – não possuem tantas diferenças entre os quantis.

Outro aspecto interessante na Tabela 5 é que a variável que indica o efeito parábola, de acordo com Dalberto (2014), a depreciação do capital humano, apresenta efeitos mais intensos sobre os indivíduos que possuem remuneração mais baixa (Q25), ou seja, a idade média que demarca o ponto máximo com o rendimento é menor, se considerados os quantis 50 e 75.

Quanto às variáveis relacionadas ao setor econômico, não é possível verificar nenhum tipo de tendência dos efeitos para os quantis da distribuição de rendimentos (Tabela 5). Na construção civil, observa-se que as diferenças se tornam cada vez maiores, na comparação com a indústria, quando se aproxima do 25º quantil (Tabela 4). E em relação ao setor de serviços, a tendência é que a partir da mediana, a diferença entre este setor e a indústria aumente (Tabela 4).

Na Tabela 5 podemos perceber, ainda, que morar numa cidade localizada no Norte do Brasil surte maior efeito para aqueles que recebem rendimentos mais baixos (Q25), e depois para os indivíduos localizados na mediana. Esta informação pode reforçar a ideia de que o mercado de trabalho da cidade, devido ao nível maior de formalização, pode estar produzindo efeitos positivos sobre aqueles que recebem menos, visto que a formalização do mercado garante direitos trabalhistas, diferentemente do que ocorre na zona rural, onde a informalização do trabalho tende a ser mais intensa.

Quanto à variável cor, para a região Norte do Brasil pode-se perceber que os efeitos marginais (Tabela 5), sobre os ganhos são bem mais pertinentes quando a distribuição refere-se ao maior rendimento (Q75). Ou seja, os negros, além de receberem menos que brancos, e até mesmo pardos. Matos e Machado (2006) apontam que estes trabalhadores entram mais cedo no mercado de trabalho e tendem a deixar de lado os estudos, o que gera grande desigualdade educacional em comparação aos brancos, e o reflexo desta diferença de escolaridade (Tabela 2) é a ocupação de postos de trabalhos precários, que oferecem baixos salários.

Quanto à variável sexo, podemos observar que quanto mais próximo do quantil de maior rendimento (Q75), maior é o impacto sobre a renda dos

indivíduos do gênero masculino (Tabela 4). Quanto aos efeitos marginais podem ser considerados oscilantes sobre a distribuição de rendimentos (Tabela 5).

Apesar de considerar a intensificação da participação das mulheres no mercado de trabalho ao longo deste século, sendo os fatores mais apontados em torno dessa maior participação a mudança de valores relativos ao papel social das mulheres (movimento feminista), a mudança de racionalidade das famílias no sentido de maximizar renda e, logo, o acesso aos bens de consumo, a elevação dos níveis de escolaridade das mulheres, a redução da taxa de fecundidade e do tamanho das famílias, estes dois últimos intimamente ligados à adoção de métodos anticoncepcionais (ALVES; AMORIM; CUNHA, 1997; BRUSCHINI, 2000; MATOS; MACHADO, 2006).

No entanto, o acesso a esse mercado não garantiu igualdade de condições, mas a realização de uma discriminação salarial entre homens e mulheres, principalmente no que tange à ocupação dos mesmos postos de trabalho, onde as mulheres, que em geral são mais instruídas que os homens, recebem salários ou rendimentos menores que estes (ARAUJO; RIBEIRO, 2002; MATOS; MACHADO, 2006). Isto foi comprovado empiricamente nos dados das Tabelas 2 e 4.

Tabela 5 – Efeitos marginais da regressão quantílica para os trabalhadores da Região Norte do Brasil, 2013.

	<b>Q25</b>	<b>Q50</b>	<b>Q75</b>
<b>Valor do quantil</b>	<b>1,37</b>	<b>1,73</b>	<b>2,14</b>
E1 (4 a 7 anos)	-0,001 (0,0019)	0,0022 (0,0016)	0,0013 (0,0017)
E2 (8 a 10 anos)	0,0208* (0,0031)	0,0217* (0,0026)	0,0185* (0,0027)
E3 (11 anos)	0,085* (0,0056)	0,0787* (0,0047)	0,0735* (0,0049)
E4 (> 11 anos)	0,1057* (0,003)	0,1139* (0,0025)	0,1081* (0,0026)
Idade	0,7982* (0,0876)	0,7116* (0,0725)	0,8108* (0,0039)
Idade <sup>2</sup>	-0,2989* (0,0456)	-0,2279* (0,0379)	-0,2567* (0,0393)
Urbano	0,0969* (0,0087)	0,0568* (0,0073)	0,0517* (0,0074)
Negros	-0,0067* (0,0011)	-0,0078* (0,0009)	-0,009* (0,0098)

Pardos	-0,0404*	-0,0456*	-0,0448*
	(0,0051)	(0,0043)	(0,0044)
Construção	-0,0275*	-0,0163*	-0,0117*
	(0,0019)	(0,0015)	(0,0015)
Comércio	0,0014	0,0002	-0,0024
	(0,0015)	(0,0012)	(0,0013)
Adm. pública	-0,0053	-0,0033	-0,0036
	(0,0024)	(0,0020)	(0,0021)
Serviços	0,0207*	0,0229*	0,0182*
	(0,0054)	(0,0046)	(0,0047)
Sexo	0,0905*	0,08*	0,0839*
	(0,0045)	(0,0038)	(0,0039)
Constante	-	-	-
	-	-	-

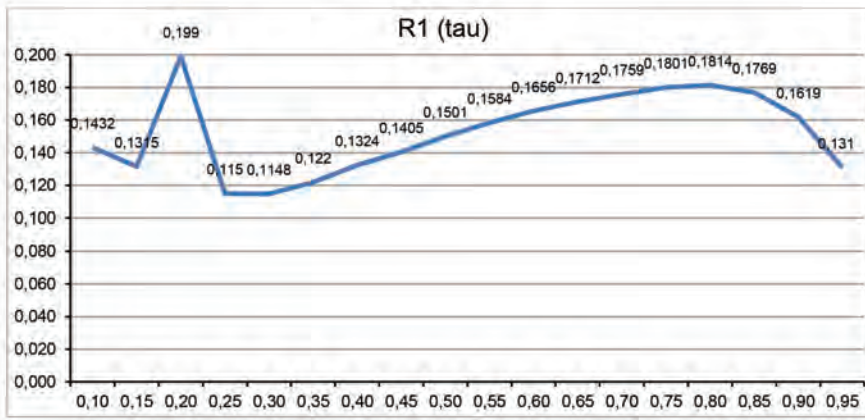
\* Significativo a 1%

Fonte: Resultados com base nos dados da PNAD 2013.

E por último, utilizando o coeficiente de determinação R<sup>2</sup>, que mede o relativo sucesso do modelo, foi gerado o Figura 1. A partir da análise do gráfico, pode-se verificar que a contribuição das variáveis de interesses, escolaridade do trabalhador e sua experiência advinda do trabalho tende a aumentar a taxas crescentes até o quantil 80 e posteriormente começa a cair, perdendo importância para o quantil 95 que representaria, proporcionalmente, elevadíssimos níveis de rendimento. Dessa forma, para trabalhadores com alto nível de rendimento, a escolaridade e a experiência teriam o mesmo poder de explicação da remuneração do que para trabalhadores que recebem baixa renda.

Esta tendência de certa forma valida a ideia de que investimentos na educação dos indivíduos geram retornos em termos de rendimentos mais elevados para os trabalhadores, conforme a Teoria do Capital. Desse modo, este resultado mostra que, além do aumento dos retornos, o ganho torna-se mais significativo nos estratos de renda mais alta (DALBERTO, 2014).

Figura 1 – Coeficientes de determinação (R1) da regressão quantílica para os trabalhadores da Região Norte do Brasil, 2013.



Fonte: Resultado com base nos dados da PNAD 2013

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme a teoria adotada aqui, a experiência do trabalhador e a sua escolaridade relacionam-se positivamente com os rendimentos deste trabalhador, com a ressalva da relação não linear entre a experiência e a renda.

A análise dos impactos ou de como a educação e a experiência relacionam-se com a renda nos distintos estratos mostrou que os retornos são maiores à medida que os indivíduos apresentam maiores rendimentos. Além de verificar que indivíduos com ensino superior, seja completo ou não, apresentam maiores rendimentos, e que o impacto é maior para os indivíduos que compõem o quantil 75, enquanto que a análise dos efeitos marginais apontou que concluir o ensino médio tem maior impacto sobre o ganho daqueles que apresentam menores rendimentos. Ou seja, além dos impactos destas variáveis serem positivos nos rendimentos dos trabalhadores, a intensidade sobre a magnitude também difere de acordo com os distintos quantis da amostra.

Assim como se verifica para o Brasil, o Norte também apresenta traços de discriminação por gênero e cor neste mercado de trabalho, o que pode refletir na precarização do trabalho para estes trabalhadores, onde atributos não econômicos e desvinculados da capacidade técnica e produtiva dos indivíduos norteiam as relações de salários neste mercado, contrariando todo o aporte teórico da abordagem, segundo os investimentos em capital humano. Isto ressalta que para usufruir das oportunidades geradas no mercado de trabalho, estes trabalhadores devem se qualificar constantemente, no sentido de inserir-se neste mercado pelo grau de conhecimento acumulado. No entanto, sugerem-se maiores estudos neste

aspecto, a fim de melhor qualificar estes fatores e a dinâmica deste mercado.

Enfim, de forma agregada, ao abordar um tema relacionado à educação, principalmente de qualificação de mão de obra, busca-se discutir sobre as bases do desenvolvimento econômico e políticas capazes de alterar o nível de produto e, conseqüentemente, o nível de renda. E se considerarmos a renda como *proxy* ou medida de bem-estar para os trabalhadores, alterar este nível via investimento na educação desses indivíduos é primordial para aumentar a medida de bem-estar geral da economia, uma vez que representam a maioria.

## REFERÊNCIAS

ALVES, E. L. G.; AMORIM, B. M. F.; CUNHA, C. H. M. **Emprego e ocupação: algumas evidências da evolução do mercado de trabalho por gênero na Grande São Paulo – 1988/1995**. IPEA, Texto para discussão, Rio de Janeiro, n. 497, jul. 1997.

ARAÚJO, R. M. L.; OLIVEIRA, R.; CEA, G. S. A pesquisa em trabalho e educação nas regiões norte e nordeste. **Trabalho Necessário**, v. 13, nº 20. 2015. Disponível em [www.uff.br/trabalhonecessario](http://www.uff.br/trabalhonecessario). Acesso: 19/04/2016

ARAÚJO, V. F., RIBEIRO, E. P. Diferenciais de rendimentos por gênero no Brasil: uma análise regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 33, n. 2, p. 196-217. 2002.

ARRAES, R.A.; MARIANO, F.Z. Endogeneidade da educação na previsão da taxa de retorno: avaliação metodológica e aplicação para regiões brasileiras e estados selecionados. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 45, n. 2, p. 125-139, abril/jun., 2014.

BECKER, B. K. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? **Parcerias Estratégicas**, MCT, nº 12, p. 135-159, 2001.

BECKER, G. S. Investment in human capital: A theoretical analysis. **Journal of Political Economy**, v. 70, n. 5, p. 9-49, 1962.

BECKER, G. S. **Human capital a theoretical and empirical analysis, with special reference to education**. New York: Columbia University Press, 1964.

BERNDT, E.R. **The practice of econometrics classic and contemporary**. 8. ed. Boston, Massachusetts: Addison-Wesley, 1996.

BRUSCHINI, C. Gênero e trabalho no Brasil: novas conquistas ou persistência da discriminação? In: ROCHA, M. I. B. **Trabalho e gênero: mudanças, permanências e desafios**. São Paulo: Editora 34, 2000. P. 13-58.

CARDOSO JR, J. C. **De Volta para o Futuro? Quão Sustentável Promete Ser a Recuperação Atual do Emprego Formal no Brasil?** In: MONTAGNER,



P.; PIRES, T.; VELHO, S. (org.). *Análise da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD: 2005. Mercado de trabalho – Brasília: MTE, CGEE, AI, 2007. 193 p.*

CIRINO, J. F.; CASSUCE, F. C. C. Geração de emprego e renda e a qualidade da educação no estado de Minas Gerais. **Perspectiva Econômica** (São Leopoldo. Online), v. 8, n. 2, Jul./Dez, p. 67-81, 2012.

CIRINO, J.F. **Participação feminina e rendimento no mercado de trabalho: análises de decomposição para o Brasil e as regiões metropolitanas de Belo Horizonte e Salvador. 2008.** 188 p. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2008.

CUNHA, D. R.; VASCONCELOS, E. A. S.; PEREIRA, J. P. A.; MOREIRA, I. T. Mercado de Trabalho no Brasil. Características da Informalidade. **Revista de Desenvolvimento Econômico**. Ano XIII, n. 24. Dezembro/2011.

DALBERTO, C. R. **Formalidade vs informalidade no mercado de trabalho brasileiro: uma investigação dos diferenciais de rendimento. 2014.** Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2014.

ESPERIDIAO, F.; GOMES, R. R. **Retornos médios a educação nas regiões brasileiras: uma aplicação dos Microdados da Pnad para 2001 e 2011.** In: XVIII Encontro de Economia da Região Sul (ANPEC SUL), 2015, Porto Alegre (RS). Encontro de Economia da Região Sul, 2015.

FERREIRA, R. S. A.; SOUZA, V. S. M.; HARB, A. G. **Mercado de trabalho formal na região norte: uma análise por gênero.** In: XXI SIMPOI (Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Internacionais), 2013, São Paulo-SP. Anais do XXI SIMPOI da FGV, 2011. Disponível em [http://www.simpoi.fgvsp.br/arquivo/2011/artigos/E2011\\_T00238\\_PCN41727.pdf](http://www.simpoi.fgvsp.br/arquivo/2011/artigos/E2011_T00238_PCN41727.pdf). Acesso em: 2014-10-19.

GAREN, J. The returns to schooling: A selectivity bias approach with a continuous choice variable. **Econometrica**, vol. 52, n.5, p. 1199-1218, 1984.

HECKMAN, J. J. Shadow prices, market wages and labor supply. **Econometrica**, 42(4):679-694.1974.

HECKMAN, J. J. Sample selection bias as a specification error. **Econometrica**, v. 47, n. 1, p. 153-161, jan. 1979.

KASSOUF, A. L. The wage rate estimation using the Heckman Procedure. **Revista de Econometria**, v. 14, n. 1, p. 89-107, abr./out.1994.

KASSOUF, A. L. Wage gender discrimination and segmentation in the Brazilian labour market. **Economia Aplicada**, v. 2, n. 2, p. 243-269, abr./jun.1998.

KOENKER, R.; BASSET, G. Regressions quantiles. **Econometrica**, v. 1, n. 46, p. 33-50, 1978.

LANGONI, C.G. **Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.

IBGE. **Notas metodológicas PNAD 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013**. Rio de Janeiro, v. 33, 2013.

IBGE. Evidências baseadas em pesquisas domiciliares do ibge. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/4799893-Evidencias-baseadas-em-pesquisas-domiciliares-do-ibge.html>>. Acesso em: 02/2014.

MATOS, R. S.; MACHADO, A. F. Diferencial de rendimento por cor e sexo no Brasil (1987-2001). **Econômica**, v. 8, n. 1, p. 5-27, 2006.

MELLY, B. Estimation of counterfactual distributions using quantile regression. **Review of Labor Economics**, v. 68, p. 543-572, 2006.

MENDES, A. A. E. **Desigualdades raciais e de gênero e a inclusão das mulheres negras na educação e no mercado de trabalho: 30 anos de história brasileira**. Canoinhas: Universidade do Contestado Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional, 2013. p. 1-224. Disponível em: <[www.unc.br/mestrado/editais/Disserta\\_o\\_Andrea\\_Mendes\\_FINAL.pdf](http://www.unc.br/mestrado/editais/Disserta_o_Andrea_Mendes_FINAL.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2016.

MENEZES-FILHO, N. A. A. **Evolução da educação no Brasil e seu impacto no mercado de trabalho**. Instituto Futuro Brasil, 2001.

MINCER, J. **Schooling, experience, and earnings**. New York: National Bureau of Economic Research: Columbia University, 1974.

REZENDE, M.; WYLLIE, R. Retornos para educação no Brasil: evidências empíricas adicionais. **Economia Aplicada**, v. 10, n. 3, p. 349-365, jul/set. 2006.

SACHSIDA, A.; LOUREIRO, P. R.A.; MENDONÇA, M. J.C. Um estudo sobre retornos em escolaridade no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 58, n. 2, p. 249-265, abr./jun. 2004.

SANTOS, B. R. **Modelos de regressão quantílica**. Dissertação (Mestrado em Estatística) - Instituto de Matemática e Estatística, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/45/45133/tde-12042012-154333/>>. Acesso em: 2014-10-19.

SILVA, D. L. G.; SANTOS, G. F.; FREGUGLIA, R. S. **Distribuição espacial dos efeitos de aglomeração sobre os retornos à educação no Brasil**. Em: I Encontro de Economia Aplicada da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014.

SULIANO, D.C.; SIQUEIRA, M.L. **Um estudo do retorno da educação na região nordeste: análise dos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco a partir da recente queda da desigualdade**. In: V Encontro de Economia do Ceará em Debate, Anais Eletrônicos... Fortaleza, IPECE, 2009.

Texto submetido à Revista em 25.02.2015

Aceito para publicação em 08.11.2015



## Desenvolvimento, neodesenvolvimentismo e impactos sobre o trabalho na Amazônia brasileira

### Development, neodevelopmentism and work impacts on Brazilian Amazon

*Adriana de Azevedo Mathis* - Pós-doutorado pela Universidade Livre de Berlin, Alemanha. Professora e pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social/FASS/ICSA/UFPA. E-mail: [drika.azevedo@hotmail.com](mailto:drika.azevedo@hotmail.com).

*Maria Antônia Cardoso do Nascimento* - Pós-Doutorado em Políticas Sociais pela Universidade Federal de Pernambuco/UFPE. Professora e pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social/FASS/ICSA/UFPA. E-mail: [mariaant@ufpa.br](mailto:mariaant@ufpa.br).

*Nádia Socorro Fialho Nascimento* - Pós-Doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco/UFPE. Professora e pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social/FASS/ICSA/UFPA. E-mail: [fialho@ufpa.br](mailto:fialho@ufpa.br).

*Vera Lúcia Batista Gomes* - Pós-doutorado em Serviço Social. Professora e pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social/FASS/ICSA/UFPA. E-mail: [veragomesbelem@hotmail.com](mailto:veragomesbelem@hotmail.com).

---

#### Resumo

Este artigo aborda os impactos socioeconômicos dos processos de desenvolvimento sobre o trabalho na Amazônia brasileira. Tem como objetivo refletir sobre a realidade social dos trabalhadores que residem nos municípios afetados por projetos econômicos agropecuários, minerometalúrgicos e energéticos. Tomando como *locus* o estado do Pará a partir de estudos bibliográficos, documentais e pesquisas de campo, os resultados indicam que a perspectiva desenvolvimentista, em sua versão clássica e/ou contemporânea, tem acirrado as desigualdades sociais e (re)produzido expressões da “questão social” na região.

---

#### Palavras-chave

Desenvolvimento. Neo-Desenvolvimentismo. Trabalho.

---

#### Abstract

This article discusses the socioeconomic impacts of development proposals and, more recently, neo-developmentalism in the context of the work in Brazilian Amazon. It aims to reflect about the reality of people that work and live in the cities affected by economic projects involving agriculture, energy, mining and metallurgical. Taking the state of Pará as the focus of data analysis, bibliographic studies, and field research, the results indicate that a development perspective, in its classical and/or contemporary version, has strained social inequalities and (re)produced expressions of “social issues” in the region.

---

#### Keywords

Development. Neo-Developmentism. Work.

## INTRODUÇÃO

O tema do desenvolvimento e do neodesenvolvimentismo tem sido recolocado como demanda econômica, política, teórica e prática nos diversos espaços de discussão que problematizam a atual conjuntura mundial. No Brasil, na primeira década dos anos 2000, as análises macroestruturais destacaram a sua relevância e a potencialidade econômica como um dos países de liderança na dinâmica econômica e política global a partir da ampliação do Produto Interno Bruto – PIB<sup>1</sup>. O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE registra que o país, em 2010, teve um crescimento de cerca de 7,5% do emprego formal, além da ampliação da renda e uma significativa redução da pobreza absoluta<sup>2</sup>. Estas alterações, combinadas com uma política externa fortalecida, possibilitaram o ingresso do país no contexto de desenvolvimento globalizado de modo mais “autônomo” e estratégico embora, a despeito desse crescimento econômico, o Brasil permaneça como um dos países mais desiguais na América Latina e no mundo, apresentando um índice de Gini de apenas 0,56 (PNUD, 2010). A desigualdade social, herança do processo colonial, agrava esta situação para os brasileiros que residem distante dos grandes centros urbanos da Região Amazônica, habitados por significativo contingente de populações tradicionais como índios e quilombolas e trabalhadores rurais migrantes.

Para desenvolver a reflexão sobre os impactos sociais na realidade da Amazônia brasileira a partir do modelo de desenvolvimento e/ou desenvolvimentismo; a primeira seção desse texto expõe uma síntese do debate teórico atual acerca do ressurgimento do tema do desenvolvimento na década de 1990. A segunda seção salienta os rebatimentos da retórica do desenvolvimento na realidade rural do estado do Pará e, ao final, são evidenciadas, reflexões críticas obtidas a partir das pesquisas de campo realizadas pelas autoras em múltiplos espaços de atuação.

## DESENVOLVIMENTO E NEODESENVOLVIMENTISMO NA AMÉRICA LATINA

Segundo Sampaio Jr. (2012), o brutal desequilíbrio na correlação de forças entre capital e trabalho tornou-se premissa fundamental no continente latino-americano e o novo contexto histórico tornou-se determinante para uma revisão radical das bases teóricas do estruturalismo desenvolvimentista, transformando

<sup>1</sup> A crise vivenciada pelo país desde 2014 tende a colocar em questão os ganhos do período mencionado.

<sup>2</sup> Segundo o DIEESE/2011, considera-se em pobreza extrema pessoas com renda familiar per capita até ¼ do salário mínimo.

a problemática do desenvolvimento em problemática do desenvolvimento capitalista. Em consequência, ocorreu o esgotamento do nacional-desenvolvimentismo com a introdução do projeto neoliberal e a emergência do regime de acumulação financeirizado, mudando, assim, o contexto político sul-americano no final dos anos 1990 e início do século XXI.

O neoliberalismo tem uma longa história na América Latina, que se inicia nos anos 1970, com o golpe militar do general Augusto Pinochet que derrubou o governo de Salvador Allende e liquidou a vida democrática do socialismo chileno. Apoiado pelos Estados Unidos, pelas grandes multinacionais e pelos setores mais reacionários da sociedade chilena, o golpe armado pavimentou o caminho para os tecnocratas importados diretamente de Chicago, então comandados por Milton Friedman, implementarem o receituário típico do neoliberalismo.

Nos anos 1980, com a vitória dos conservadores da Inglaterra, nos Estados Unidos e na Alemanha, o neoliberalismo ressurgiu sob uma nova roupagem hegemônica; sem, contudo, descartar medidas coercitivas de repressão às resistências populares. Nesse período, o objetivo do neoliberalismo era se apresentar como alternativa ao esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações e da ideologia desenvolvimentista, prometendo acabar com a crise da dívida externa e a alta inflação (CASTELO, 2010).

No entanto, o projeto de restauração do capital, a partir de meados da década de 1990, passou a vivenciar uma crise conjuntural em decorrência “das crises financeiras do México, Tigres Asiáticos, Rússia, Brasil e Argentina, bem como das reações das classes subalternas, como o levante zapatista e os movimentos globais antisistêmicos” (CASTELO, 2012: 47). Em face dessa crise, que ameaçava parte da hegemonia neoliberal, em nível mundial, ideólogos das diversas instituições começaram um processo de revisão dos principais pontos do referido projeto que constam no Consenso de Washington.

Essa revisão, ainda segundo o referido autor, pode ser chamada de social-liberalismo cujas principais medidas direcionavam-se para a tentativa de acoplar uma agenda social ao projeto neoliberal, promovendo a conciliação de medidas de estímulo a intervenções pontuais do Estado e do chamado Terceiro Setor nas principais expressões da questão social, reconhecendo as falhas de mercado, de forma que não atinja os fundamentos do mercado no capitalismo.

Apresentando-se como uma *terceira via* tanto ao projeto neoliberal quanto para o socialismo, o social-liberalismo caracteriza-se por um sincretismo entre o mercado e o Estado conduzido por uma ideologia de promoção do bem-estar social. Se utilizando de um pensamento ortodoxo neoliberal, os estruturalistas passaram a defender um modelo de desenvolvimento em que o Estado possa

desempenhar um papel ativo para o mercado com empenho para facilitar a entrada de capital externo dirigida para o financiamento do investimento produtivo.

Este movimento marca uma inflexão do pensamento hegemônico, envernizado por uma ética de esquerda com palavras de ordem como justiça social, solidariedade, filantropia e voluntariado com debates sobre equidade, capital humano, vulnerabilidade, exclusão social, ativismo ético e virtuoso (comunidades dotadas do capital social), funcionalidade do Terceiro Setor, sustentabilidade do meio ambiente e consciência social das empresas.

Diante do fracasso da postura onipresente do mercado sob orientação neoliberal, nas duas últimas décadas do século XX são reelaboradas novas estratégias de dominação capitalista sem prejuízo do objetivo principal: expansão do capital com hegemonia política. Nesta perspectiva, a retomada do discurso do desenvolvimento se pauta na premissa de que está em curso uma retomada das reformas liberais, uma nova configuração do Estado e, por conseguinte, uma reorientação das políticas sociais baseadas em programas focalizados dirigidos exclusivamente para a população pobre.

Este fato pode ser explicado pela total incompatibilidade presente no mecanismo para o enfrentamento da relação contraditória posta entre capital e trabalho, pois se trata de: “uma série de desequilíbrios macroeconômicos e sociais na América Latina manifestada na degradação do mundo do trabalho expressa no desemprego estrutural, na precarização das relações de trabalhistas, na redução dos direitos sociais e no pauperismo” (CASTELO, 2010: 22).

Diante dessa situação, a solução para os problemas suscitados pelas políticas neoliberais, segundo a racionalidade burguesa, passa pela intensificação da intervenção da ação estatal, a fim de dar sustentabilidade para a liberdade do mercado e de intervenção em políticas de “enfrentamento” à pobreza. Esta racionalidade é a mesma da constituição dos mercados, conforme assinala Polanyi (1980: 146): “A constituição dos mercados, longe de abolir a necessidade de controle, regulamentação e intervenção, incrementou enormemente o seu alcance. Os administradores tinham que estar sempre alerta para garantir o funcionamento livre do sistema”.

Constata-se, assim, que as propostas emanadas do chamado Pós-Consenso de Washington mantiveram os princípios do primeiro Consenso, complementando com medidas que reforçam a capacidade institucional do Estado com ênfase nos princípios político-ideológicos de maior intervenção nas expressões da “questão social” nos países periféricos. Assim, para Fiori (2009), a adoção das medidas do Pós-Consenso significou uma mudança de política imposta pela força dos fatos e não por uma nova convicção teórica ou ideológica dos governantes mundiais.

Dessa forma, os ajustes efetuados nas reformas do Consenso de Washington mantiveram a disciplina macroeconômica, as privatizações, a desregulação, a abertura comercial e financeira, objetivando eliminar todo tipo de barreiras ou discriminações contra os capitais, fortalecendo o entorno legal e regulatório por meio de medidas de desregulação do mercado de trabalho e melhoria das regulações no que tange aos investimentos privados em infraestrutura e serviços sociais (WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004).

A complementaridade dessas reformas, particularmente, na América Latina, ocorre com medidas que prevêm, no plano ideológico, a melhoria da qualidade do setor público, a parceria público e privado, a sustentabilidade do meio ambiente, dos investimentos em capital humano e, principalmente, que dê maior ênfase ao combate à pobreza e à distribuição de renda.

Nessa perspectiva, foi criada a chamada *terceira via* de desenvolvimento que se inicia na segunda fase do neoliberalismo (social-liberalismo), caracterizada por um sincretismo entre o mercado e o Estado conduzido por uma ideologia de promoção do bem-estar social. Consta-se, então, que a aliança dos neodesenvolvimentistas com o bloco social-liberal não se dá apenas no aspecto político, pois ambos compartilham da ideologia burguesa que compreende de forma limitada e superficial a dinâmica da acumulação capitalista e seus nexos com o subdesenvolvimento e a dependência do Brasil aos centros capitalistas. De igual modo, não questionam “as dimensões nacionais e internacionais das lutas de classe, a natureza do Estado classista e das ideologias, o imperialismo das corporações multinacionais e dos Estados centrais e o caráter exploratório e iníquo da acumulação de capital” (CASTELO, 2010: 207).

Dessa forma, o neodesenvolvimentismo, ao adotar posições centristas moderadas que em quase nada lembram o velho desenvolvimentismo latino-americano, coloca em discussão projetos nacionais de crescimento econômico combinado a uma melhora substancial nos padrões distributivos da América Latina: “A consecução desse objetivo passa, necessariamente, por um determinado padrão de intervenção do Estado na economia e na ‘questão social’, principalmente, no tocante à redução da incerteza inerente às economias capitalistas periféricas a influência das ideias keynesianas” (CASTELO, 2010: 208).

## **O NEODESENVOLVIMENTISMO E A PARTICULARIDADE BRASILEIRA**

No Brasil, as “reformas” com base nas ideias neodesenvolvimentistas tiveram o seu início, oficialmente, no governo do presidente Fernando Henrique



Cardoso - FHC, através do projeto de Emenda Constitucional n.º 173 cujo principal responsável foi o então ministro da Administração e Reforma do Estado (extinto MARE) Luiz Carlos Bresser Pereira. A proposta apresenta a necessidade de se “reformular” o Estado brasileiro e torná-lo um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará os seus serviços sociais e científicos, principalmente, por meio de organizações públicas não estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalho mais flexíveis, porque promoverá a capacitação de recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional

Tais propostas ganham materialidade institucional por meio de políticas sociais assistencialistas e focalizadas de transferência de renda, programas de economia solidária e de “empoderamento” dos indivíduos e comunidades e de medidas regulatórias do Estado diante das falhas do mercado. Essas políticas aparecem descritas como orientações oficiais no Relatório da Força-Tarefa sobre Políticas de Emprego<sup>3</sup>. De acordo com este Relatório, oriundo do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE, 1998: 20-21), as políticas de trabalho emprego e renda devem: i) assegurar a estabilidade econômica; ii) dar continuidade às mudanças institucionais, com o objetivo de gerar poupança e atrair novos investimento; iii) promover ações geradoras de emprego e renda através de políticas ativas, com ênfase no apoio creditício e técnico às pequenas empresas e trabalhadores autônomos; iv) investir em capital humano e na formação profissional da força de trabalho; e, v) reformar as instituições que regulam o funcionamento do mercado de trabalho e os conflitos de natureza econômica entre empregadores e trabalhadores de modo a incentivar a autocomposição entre as partes.

Nesse documento é possível observar os pilares dos Programas de Geração de Emprego e Renda, com forte estímulo ao trabalho atípico com apelo aos temas de desenvolvimento social e sustentável. O governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2002-2009) segue o receituário do Pós-Consenso de Washington, pois conjuga medidas de cunho social-liberal, sem romper com as estruturas neoliberais, ao contrário, se rende às estratégias de valorização do capital, apoiando um conjunto de medidas para favorecer e proteger o investimento das transnacionais, em detrimento dos investimentos em Educação, Saúde, Habitação, entre outros.

<sup>3</sup> Força-tarefa instituída pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, no início de 1998, objetivando medidas de geração de emprego e renda.

O governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva e a continuação deste, com a Presidente Dilma Rousseff (2010- 2014), apresentam “uma mescla *sui generis* entre medidas do social-liberalismo e do novo-desenvolvimentismo” (CASTELO, 2010: 23), pois se orientam pelos temas neoestruturalistas (redução da heterogeneidade produtiva e social, progresso técnico e inovação). Da mesma forma se orientam pela teoria do comércio internacional que enfatiza “o crescimento endógeno cujo fator essencial é o progresso técnico e tem como instrumento a abertura dos mercados e a liberalização” (SALUDJIAN, 2010: 149).

É sob esta ótica que os governos neodesenvolvimentistas passaram a enfatizar as políticas sociais de caráter assistencialista e focalizada de transferência de renda, como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Comunidade Solidária no governo de FHC e os programas Bolsa Família, Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Minha Casa, Minha Vida, Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF), Luz para Todos, Economia Solidária, Universidade para Todos (PROUNI) e o Pacto de Aceleração de Crescimento (PAC) nos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Nesse contexto, a política de trabalho, emprego e renda na última década foi voltada para garantir a legalidade das práticas decorrentes da flexibilização das relações do trabalho, principalmente, nos Programas de Geração de Emprego e Renda financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador/FAT, de estímulo ao autoemprego, do aumento das capacidades individuais e desenvolvimento econômico, identificando-se com as recomendações do Banco Mundial e com outras iniciativas internacionais.

Além desses programas, destacam-se também os financiamentos no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), o financiamento de Projetos de Infraestrutura no País e o Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional – Moderna (que objetiva promover a modernização da indústria e a dinamização do setor de bens de capital no país). Nesta perspectiva, ao trabalhador é repassado o ônus de se tornar “empregável” e atender as exigências de competitividade e produtividade do mercado de trabalho. Com efeito, os governos neodesenvolvimentistas apostam no financiamento de programas que visem à qualificação profissional do trabalhador como requisito de colocação e recolocação ao mercado de trabalho.

Assim, o Brasil vem se destacando nos acordos de integração regional, principalmente no que se refere aos investimentos em programas de infraestrutura. Um bom exemplo destes investimentos é o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o qual prevê investimentos em rede de transporte, objetivando facilitar o escoamento da produção, o incremento no sistema de

telecomunicações na perspectiva da garantia de uma moderna e ágil comunicação entre as grandes corporações e ainda um incremento no abastecimento de energia através do reinvestimento na construção de hidrelétricas. Constata-se, então, que o chamado neodesenvolvimentismo se aproxima do modelo de crescimento orientado para fora, que foi defendido pelo Banco Mundial nos anos 1980. Isto é, trata-se de um modelo de crescimento baseado na exportação combinado com um mercado interno forte, no qual o Estado cria oportunidades de investimento sob o argumento de que o crescimento das exportações possibilitará o aumento da renda com impacto nas desigualdades sociais (GONÇALVES, 2012).

Carcanholo (2010) chama essa perspectiva da Nova CEPAL de “reversionista”, pautada na ideia de “reformas das reformas”:

Em suma, a nova proposta cepalina não é de reversão das reformas, mas de gerenciamento e direcionamento dos efeitos da abertura comercial e da liberalização financeira externa, de forma a canalizar o capital externo para atividades produtivas voltadas preferencialmente para exportações, ao mesmo tempo, que se procura a equidade social, embora as políticas para tanto sejam muito mais de caráter compensatório do que a reversão de estratégia de desenvolvimento propriamente dita. A agenda cepalina de ‘reformas das reformas’ parece significar muito mais um gerenciamento das ‘imperfeições’ das reformas neoliberais do que uma concepção significativamente distinta de desenvolvimento (CARCANHOLO, 2010: 138).

Essa afirmação se pauta no fato de não haver mudança no sentido que orienta o padrão de regulação econômica e social do capitalismo nessa fase de mundialização do capital, que tem como base a financeirização da economia e a acumulação flexível.

## **DESENVOLVIMENTO E NEODESENVOLVIMENTISMO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: A SINGULARIDADE DO ESTADO DO PARÁ**

A ditadura militar que marcou o Brasil no período de 1964 -1985 empreendeu uma de suas mais importantes tarefas - a ocupação da Amazônia -, criando-se a falsa ideia de que a Região seria uma terra sem homens, daí porque o *slogan* do governo da época, *terra sem homens, para homens sem terra*. Estes homens sem terra eram aqueles desalojados do campo pela expansão do capital no Centro-Sul e Sudeste cuja migração para as cidades poderia representar um foco potencial de problemas sociais. Com essa estratégia de abertura das fontes de recursos naturais à exploração capitalista, de vital importância para a nova etapa da acumulação iniciada após a Segunda Guerra Mundial, teve início o verdadeiro processo que culminou com a ocupação desordenada e predatória da Amazônia.

A construção de estradas na Amazônia, na década de 1970, se inscreve no conjunto de medidas adotadas pelos governos militares para a região, destacando-se também a implantação de empreendimentos diversos e ainda os programas de colonização associados à construção da Transamazônica (1972)<sup>4</sup>. Todas essas ações promovem a abertura da Amazônia ao capital internacional, especialmente pela via privilegiada da exploração de seus recursos minerais, o que já fora iniciado desde a década de 1950 com a extração de manganês no estado do Amapá. Seguiram-se a extração de celulose pelo projeto JARI; a exploração de bauxita pela Companhia Vale do Rio Doce; a exploração de minério de ferro pelo Programa Grande Carajás, compreendendo o complexo mina-ferrovia-porto e a produção de alumina e alumínio pelo Projeto Albras-Alunorte, em Vila do Conde (Murucupi), distrito de Barcarena, no estado do Pará.

Na década de 1980, além dos projetos econômicos de mineração implantados, foram também instalados projetos de infraestrutura em alguns estados da Amazônia brasileira, como a construção da hidrelétrica de Tucuruí, no estado do Pará, e a hidrelétrica de Balbina, no estado de Rondônia. Todos esses empreendimentos produziram elevadas taxas de acumulação de capital e crescimento econômico para o mercado extrarregional: nacional e internacional.

Segundo Hébette, um dos intelectuais amazônidas pioneiros na crítica ao que ele denomina “mito de uma concepção de desenvolvimento regional”,

O grande capital, estatal e privado do ramo do ferro, da bauxita, do alumínio, da energia elétrica, tornou-se rei e lei: com toda a sua soberba, remodelou o espaço, abrindo nele, de sul a norte, de oeste a leste, minas, represa de rio e lago artificial, linhas de alta tensão, ferrovia, lagoas de resíduos minerais, sem consideração nem pelas populações locais, tanto tradicionais como os recentemente imigrados. As grandes empresas de pesca e de madeira, modernamente equipadas, ávidas pelo lucro (HÉBETTE, 2004: 23)<sup>5</sup>

O ideário neodesenvolvimentista difundido no Brasil, principalmente, nas primeiras décadas dos anos 2000 não alterou o lugar da Amazônia na divisão internacional e nacional da exploração do trabalho. No caso específico do Pará<sup>6</sup>, espaço por excelência de *commodities* na região, amplia-se o investimento

<sup>4</sup> A rodovia Transamazônica é a terceira maior rodovia do Brasil, com 4.223 km de comprimento, atravessando sete estados brasileiros: Amazonas, Pará, Tocantins, Maranhão, Piauí, Ceará e Paraíba.

<sup>5</sup> Grifos nossos.

<sup>6</sup> O estado do Pará, localizado na região Norte do Brasil, é a segunda maior unidade federativa do país em termos territoriais. Em 2013, segundo o IBGE, sua população era de 7.969.654 habitantes (388.603 pessoas a mais que os dados recolhidos pelo Censo Demográfico de 2010). O Pará possui 144 municípios distribuídos em um território de 1.247.954.666 km<sup>2</sup>. Sua capital, Belém, situada no nordeste do estado, apresentava no mesmo ano uma população estimada em 1.425.922 habitantes e um território de 1.059.406 km<sup>2</sup>.

no setor industrial iniciado desde os anos 1980, que tem como carros-chefe as megaindústrias do setor minerometalúrgico, sendo o maior complexo da América Latina no beneficiamento de alumina e produção de alumínio. Este setor se expressa por meio das empresas Alunorte e Albrás/Hydro em Barcarena<sup>7</sup> e a Companhia Vale do Rio Doce, hoje, apenas Vale<sup>8</sup> - esta última considerada a maior multinacional do Brasil e uma das maiores do mundo, devido à qualidade do minério de ferro extraído de Carajás<sup>9</sup>, em Parauapebas<sup>10</sup>. Ademais, multiplicam-se os investimentos em hidrelétricas.

Para dar suporte aos grandes projetos de mineração implantados ou por implantar no estado do Pará, atualmente estão em construção três hidrelétricas, com destaque para a maior – a hidrelétrica de Belo Monte<sup>11</sup>, no rio Xingu, sudeste paraense, que atinge um número significativo de territórios indígenas e ribeirinhos. A operação de Belo Monte tem implicado a desterritorialização de povos indígenas e camponeses por meio de expropriação e violação das diversas formas de direitos, particularmente o direito ambiental com a contaminação dos rios, alterando o ecossistema da região e, por conseguinte, *modus operandi* das populações tradicionais.

Os impactos negativos do projeto energético expresso pela construção da hidrelétrica de Belo Monte se traduzem também em rápido crescimento da

<sup>7</sup> O município de Barcarena está localizado a 40 quilômetros da capital, Belém. Este município pertence à microrregião de Belém, tem uma área de 1.310,33 km<sup>2</sup>, com aproximadamente 99.859 habitantes (IBGE, 2010), das quais 49.513 são mulheres. Segundo dados do último censo (2000), 30% da população ocupada era composta de trabalhadores (as) por conta própria. Segundo dados da Fundação de Amparo a Pesquisa do Pará (FAPESPA), em 2015, Barcarena ocupou o terceiro lugar na geração do Valor Adicionado ao Produto Interno Bruto/ PIB do estado do Pará.

<sup>8</sup> A empresa Vale S.A. foi fundada como estatal no ano de 1945, em Itabira, Minas Gerais, pelo então presidente Getúlio Vargas. Denominada Companhia Vale do Rio Doce – CVRD, foi criada para suprir a demanda por ferro no Brasil e nos países que estavam em reconstrução no pós-guerra. Foi privatizada em 1997, como parte integrante do pacote de reformas neoliberais implementadas no governo FHC e, atualmente, é uma empresa transnacional de capital aberto, monopólio no ramo de mineração, com sede no Brasil e atividades em cerca de trinta países. Segundo dados da Fundação de Amparo a Pesquisa do Pará (FAPESPA), em 2015, Parauapebas – município onde se realiza a extração de minério de ferro pela VALE -se constitui, depois de Belém, como o município de maior geração do Valor Adicionado no PIB do estado do Pará (18,39%).

<sup>9</sup> A região de Carajás está localizada na mesorregião Sudeste do Pará e compreende os municípios de Parauapebas, Canaã dos Carajás, Eldorado dos Carajás e Curionópolis.

<sup>10</sup> O município de Parauapebas está localizado a 645km da capital Belém, foi criado em 1988 como decorrência de seu desmembramento do município de Marabá. Este município está localizado no sudoeste do estado. Cresceu em virtude ao intenso fluxo migratório provocado pela instalação de grandes projetos para a extração de recursos naturais, tais como o Projeto Grande Carajás, conduzido pela então Companhia Vale do Rio Doce (hoje Vale) e da enorme quantidade de ouro extraído da Serra Pelada. Em relação aos dados referentes à população, área territorial e densidade demográfica, no ano de 2010, apresentava 153.908 habitantes, 6.957 Km<sup>2</sup> e 22,12hab/km<sup>2</sup> (IBGE, 2010).

<sup>11</sup>

oferta da força de trabalho. Os operários oriundos de vários estados do Brasil passam a ser alvo de brutal superexploração<sup>12</sup>, motivada por uma força de trabalho redundante, que se submete a baixos salários, prolongamento da jornada e intensificação do ritmo do trabalho, culminando não apenas em acidentes de trabalho, como também em formas de adoecimento físico e mental.

Essa realidade social tem sido alvo de sedições e conflitos entre lideranças indígenas e quilombolas, bem como entre operários e representantes do governo, da Norte Energia (empresa responsável pelo empreendimento), contidas pelas forças da ordem e da lei. Ademais, as cidades localizadas no entorno, particularmente Altamira, considerada polo principal da região, tem sido alvo de denúncias concernentes à migração exacerbada que provoca desequilíbrio entre oferta de serviços sociais e crescimento urbano, impulsionando os preços de alimentos, aluguel etc. Estudos de campo realizados nos espaços socioassistenciais, responsáveis pela execução das políticas de assistência social nos municípios que sediam as empresas multinacionais de mineração e energéticas no Pará, indicam o aumento da violação de direitos de mulheres e crianças, reverberado pela prostituição, abuso sexual de crianças e adolescentes, homicídios, femicídios, desemprego, subemprego, alcoolismo etc. Desse modo, observa-se a manutenção do lugar histórico que os trabalhadores mais desprotegidos têm ocupado nesses empreendimentos que reeditam os discursos correntes sobre neodesenvolvimentismo como falácia para o social.

Da mesma forma pesquisas (Nascimento, 2009; Gomes et al., 2012) sobre as formas de trabalho existentes no estado do Pará demonstram que, ao se comparar com a situação nacional, não têm mudado o perfil socioeconômico dos trabalhadores. Os setores mais dinâmicos do ponto de vista do mercado de trabalho formal e, portanto, da expansão do emprego, têm sido o da construção civil, indústria madeireira, mineração, siderurgia e garimpo. O emprego formal

---

<sup>12</sup> Segundo Marini (2000) *apud* Amaral et al. (2012), as perdas de mais-valia que as burguesias latino-americanas sofrem com o intercâmbio desigual levam-nas a “agudizar os métodos de extração do trabalho excedente”, ou seja, a superexploração do trabalho. Esta se dá em função dos mecanismos de transferência de valor entre as economias periféricas e central, levando a mais-valia produzida na periferia a ser apropriada e acumulada no centro, guardando relação evidente com a lei geral da acumulação capitalista. Trata-se, então, de um capitalismo *sui generis* na periferia, justamente porque parte do excedente gerado nesses países é enviada para o centro na forma de lucros, juros, patentes, *royalties*, deterioração dos termos de troca, entre outros, não sendo, portanto, realizada internamente. Assim, os mecanismos de transferência de valores provocam, digamos assim, uma interrupção da acumulação interna de capital nos países dependentes que precisa ser contemplada e, para tanto, mais excedente precisa ser gerado. Essa expropriação de valor só pode ser compensada e incrementada no próprio plano da produção – justamente – através da superexploração (arrocho salarial, extensão da jornada de trabalho em associação com a intensificação do trabalho), e não no nível das relações de mercado, por meio de desenvolvimento da capacidade produtiva.

é bastante reduzido com baixa qualificação nas empresas subcontratadas pelas multinacionais. Segundo o Mapa da Exclusão Social do Pará, elaborado pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP), que reúne indicadores representativos das condições de vida da população paraense, no ano de 2010, apesar de o

Estado ter alcançado a 8.<sup>a</sup> posição no ranking nacional de taxas de incremento, o coeficiente de Gini indica uma elevação no grau de concentração de renda, resultando no aumento da população considerada abaixo da linha da pobreza, de 10,88%, o que equivale a mais de 237 mil pobres em 2009, em relação ao ano de 2008 (IDESP, 2011: 23).

Entre os vários impactos sociais decorrentes do modelo de desenvolvimento implementado na Amazônia, em especial no estado do Pará, destacam-se ainda as mortes causadas por conflitos pela posse da terra. O Relatório da Comissão Pastoral da Terra (CPT) apresenta um quadro das mortes de trabalhadores do campo brasileiro, principalmente no estado do Pará, no período de 1985 a 2010. Este relatório, encaminhado ao Ministério da Justiça, em 2010, registra que foram assassinadas 1.580 trabalhadores, em 1.186 ocorrências no Pará. Em face deste quadro, as lideranças dos referidos trabalhadores buscam a implementação de políticas públicas reais que respondam as demandas dos camponeses e das populações originárias que habitam neste complexo espaço agrário marcado, não raro, pelo discurso do desenvolvimento sustentável e ambiental.

As políticas públicas formuladas para atender as demandas do capital não surtem o mesmo efeito que as políticas sociais, fundiárias e agrárias dirigidas para a população local. Nas últimas décadas do século passado e início do século XXI, ainda se identifica o número crescente de assassinatos de trabalhadores rurais, lideranças de lutas sindicais e ambientalistas, circunscritas nos Programas de Assentamento Agroextrativistas (PAEs), dentro da institucionalidade. Merece destaque o caso do assassinato da missionária norte-americana irmã Doroty Stang, em 2005, e do casal Maria do Espírito Santo da Silva e José Cláudio Ribeiro da Silva, em maio de 2011, somente para citar os mais difundidos pela mídia nacional e internacional

Outra expressão da degradação das condições de vida e trabalho na região diz respeito à presença do denominado trabalho em condições análogas à escravidão. Em 2014, a Superintendência Regional de Trabalho e Emprego no Pará resgatou 121 trabalhadores nessas condições durante 32 operações em 18 municípios paraenses. Rondon do Pará foi o município com o maior número de resgates – 32, seguido de Xinguara, com 23, e Ulianópolis, com 14. Estes municípios localizam-se no sudeste do estado e juntamente com o sul do Pará



concentram grande parte de atividades de trabalho na pecuária, atividade com maior incidência de ações de fiscalização e combate àquelas formas de trabalho. Outras atividades nas quais se apresentam situações análogas ao trabalho escravo são: construção civil, indústria madeireira, agricultura e carvoaria.

Os projetos econômicos minerometalúrgicos e energéticos que caracterizam o Pará, no presente, como polo neodesenvolvimentista estão conectados com o processo de reestruturação produtiva global que deslocou a produção de diversos setores para países “semi-industrializados”, modificando a paisagem ambiental e social dos municípios onde se instalam. Dois dos municípios paraenses de maior impacto em relação a essas mudanças são Barcarena e Parauapebas. O resgate da trajetória de vida dos trabalhadores desses municípios indica que eles reproduzem a experiência dos homens sem terra desalojados nos anos 1960 e 1970. Sendo assim, a particularidade desses trabalhadores está no fato de que os migrantes, em sua maioria oriunda do nordeste brasileiro, principalmente do estado do Maranhão, geograficamente vizinho ao estado do Pará, continuam acreditando no discurso de que o desenvolvimento econômico proporcionado pelos empreendimentos contempla o social e, por conseguinte, possibilitará melhoria nas condições de vida. A esperança em melhores dias se faz presente, principalmente entre as mulheres, uma vez que a precarização do trabalho atinge de forma distinta os sexos.

Segundo Hirata (2006), o emprego feminino se configura em quase todos os países, como mais precário e instável em relação ao emprego masculino. Os empregos de meio período e tempo parcial são na sua maioria de responsabilidade das mulheres, assim como a atividade informal. Ainda segundo a autora “esses empregos femininos precários podem prefigurar o padrão de assalariamento do futuro para ambos os sexos” (HIRATA, 2006: 200). Ademais, prossegue a autora,

A globalização teve como consequência, desde os anos noventa, a elevação dos níveis de emprego das mulheres, mas, ao mesmo tempo, acelerou o processo de vulnerabilidade e precarização desses empregos. A esse paradoxo, responde um segundo, o da dispersão e atomização das mulheres, dadas as mudanças nas modalidades de emprego (trabalho a domicílio, teletrabalho, formas ditas ‘atípicas’ de emprego, etc.) (HIRATA, 2006: 202).

Assim, analisando os dados sobre a inserção da mulher no mercado de trabalho formal, particularmente nas empresas multinacionais instaladas em Barcarena e Parauapebas, observa-se que uma parcela minoritária das trabalhadoras contratadas está vinculada às atividades do setor de recursos humanos em funções administrativas como secretárias. A maioria das trabalhadoras são

mulheres vinculadas às cooperativas de serviços, terceirizadas pelas empresas que se encarregam das funções de limpeza de ambientes e lavagem dos uniformes dos trabalhadores que exercem atividades mais qualificadas nas mencionadas empresas. A remuneração dessas mulheres gira em torno da metade do salário mínimo brasileiro, que hoje é de R\$ 724,00.

A exemplo da realidade nacional, o desemprego e o subemprego de mulheres e jovens nos referidos municípios têm sido enfrentados por meio das Políticas de Qualificação, Emprego e Renda, uma vez que para o discurso empresarial e governamental o desemprego é uma questão de competência individual. Neste sentido, trabalhadores/as subempregados e desempregados investem nos cursos gratuitos de qualificação em que pese a sua reduzida efetividade. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) ilustra bem a situação.

Considerado como um dos principais programas do Brasil para o enfrentamento das condições de inserção produtiva dos trabalhadores brasileiros mais empobrecidos, apesar de bastante difundido, não tem garantido a absorção pelo mercado de trabalho dos seus egressos. A qualificação ofertada ocorre sob o paradigma da precarização, ou seja, cursos que aperfeiçoam habilidades que o trabalhador possui e com pouco valor agregado pelas empresas. Segundo Sales (2015), mesmo os trabalhadores jovens qualificados pelo programa de qualificação da multinacional Vale são poucos absorvidos por ela, evidenciando as contradições do discurso neodesenvolvimentista de que a capacitação da força de trabalho possibilita o combate ao desemprego.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão desenvolvida neste texto por meio do resgate de contribuições teóricas sobre o tema do desenvolvimentismo sugere que a institucionalização e instrumentalização do desenvolvimento como centralidade pragmática pelo campo hegemônico capitalista tende a dispersar e diluir a potencialidade do discurso crítico que concebe o desenvolvimento no contexto do projeto de emancipação humana como totalidade que une homem e natureza em direção à humanidade histórica, e não à barbárie.

O resgate dos processos históricos de exploração capitalista na particularidade Amazônica brasileira não deixa dúvida acerca dos resultados do modelo de desenvolvimento adotado para a região: acumulação de capital e concomitantemente pauperização dos trabalhadores. A destruição da natureza, a mercantilização dos recursos naturais e minerais, a expulsão dos povos originários

de suas propriedades e a degradação dos que permanecem vivos na resistência são expressões de denúncia da “ineficiência” do Estado em fazer cumprir as leis que reivindicam desenvolvimento econômico com responsabilidade social e ambiental.

A pauperização na Amazônia rural e urbana e os assassinatos de lideranças no campo, *locus* dos produtos transformados em *commodities*, interrogam os críticos da concepção de desenvolvimento, até hoje predominante, sobre os conceitos que fundam a interpretação dos conflitos na região e permeiam as políticas públicas em geral e as de trabalho, emprego e renda, em particular.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, M. S. e CARCANHOLO, M. D. Superexploração da Força de Trabalho e Transferência de Valor: fundamentos da reprodução do capitalismo dependente. In: FERREIRA, C.; OSÓRIO, J.; LUCE, M. (Org.). **Padrão da Reprodução do Capital**. São Paulo. Boitempo, 2012, p. 142.

BOSCHETTI, I. América latina, Política Social e Pobreza: “novo modelo de desenvolvimento”. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, E. et al (orgs.). **Financerização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

CARCANHOLO, M. Neoconservadorismo como roupagem alternativa: a nova Cepal dentro do consenso de Washington. In: CASTELO, R. (org.). **Encruzilhadas na América Latina no Século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010. p. 119-141.

CASTELO, R. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo Latino-Americano. In: CASTELO, R. (org.). **Encruzilhadas na América Latina no Século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010. p. 191-211.

\_\_\_\_\_. O novo desenvolvimentismo e a decadência do pensamento econômico brasileiro. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 112, São Paulo, out./dez., 2012. p. 613-636.

FIORI, J. L. Não há vitória do keynesianismo nem abandono da ideologia liberal. **Jornal folha de São Paulo**. São Paulo 03/05/2009, 2009. p. 01-02.

GOMES, V. L. B. O; et al. (Orgs.). **O Averso dos direitos: Amazônia e Nordeste em questão**. Recife, Editora Universitária/ UFPE, 2012.

GOMES, V. L. B., CASTRO, E. M. R. - Trabalhadores da Albras e sua organização política. Belém, **Novos Cadernos NAEA**. NAEA/UFPA. Vol. 7, n. 1. p. 123-154, jul-dez 2004

GONÇALVES, R. Redução da desigualdade da renda no governo Lula: análise comparativa. In: SALVADOR, E.; BEHRING, E. et al (orgs.). **Financerização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

HÉBETTE, J. Migração, colonização e ilusões do desenvolvimento. In: HÉBETTE, J. **Cruzando Fronteiras: 30 anos de estudos do campesinato na Amazônia**, V. I, Belém, Edufpa, 2004. p. 373.

HIRATA, H. Interview: Helena Hirata, **Revista Trabalho, Educação e Saúde**. V. 4, N. 1, Rio de Janeiro, 2006. p.199-203.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 17 mai. 2015.

IDESP – INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO PARÁ. **Mapa de Exclusão Social do Pará 2010**. Pará, Idesp, 2011.

MARINI, R. M. **Dialética da Dependência**. Petrópolis: Vozes, 2000.

NASCIMENTO, M. A. C. O paradoxal desenvolvimento do Estado do Pará: Efeitos no social. In: SCHERER, E. (Orgs.). **Questão Social na Amazônia, Manaus**, Editora da UEA, 2009. p. 39-64.

POLANYI, K. **A Grande Transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro, Editora Campus Ltda, 1980.

RELATÓRIO CNETD.pdf. <http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C812D41032A78014118FD3C857B5A>. Acesso: novembro, 2015.

SALES, C. R. L. Desemprego e Qualificação Profissional em Parauabepas no Estado do Pará. **Dissertação** (Mestrado em Serviço Social – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Pará) 167 f. Belém, UFPA, 2015.

SALUDJIAN, A. (2010), “Estratégias de desenvolvimento e inserção da América Latina na economia mundial, os estruturalistas e neoestruturalistas da CEPAL: uma abordagem crítica”, In: CASTELO, R. (org.). **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e rosas, 2010. Disponível em <[http://www.sindusconpa.org.br/detalha\\_noticia.php?id=4708](http://www.sindusconpa.org.br/detalha_noticia.php?id=4708)>. Acesso em: 4 jun. 2007.

SAMPAIO JR., P. A. Desenvolvimentismo e Neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Revista Serviço Social & Sociedade**. n.112, São Paulo, out./dez, 2012. p. 672-688.

WILLIAMSON, J., KUCZYNSKI, P. **Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina**. São Paulo, Saraiva, 2014.

Texto submetido à Revista em 23.09.2015  
Aceito para publicação em 11.02.2016



## A formação de professores de sociologia na região Norte: configurações e tendências

### The training of teachers of sociology at Northern Region: settings and trends

*Amurabi Oliveira* – Universidade Federal de Santa Catarina. Licenciado e Mestre em Ciências Sociais (UFSC), Doutor em Sociologia (UFPE). Atualmente é professor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), atuando em seu Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. E-mail: amurabi1986@gmail.com

---

#### Resumo

A reintrodução da Sociologia no Ensino Médio em nível nacional a partir de 2008 provocou um impacto significativo na discussão sobre formação de professores nas Ciências Sociais Brasileiras, o que tem sido acompanhado da expansão significativa do número de cursos nos últimos anos, capitaneado principalmente pelo setor privado. Buscando compreender melhor essa realidade, analiso nesse trabalho a ampliação do número de licenciaturas em Ciências Sociais/Sociologia na Região Norte do Brasil, visando apreender as características dessa expansão e seus significados. Utilizo neste trabalho dos dados obtidos junto à plataforma <http://emec.mec.gov.br/>, que indicam um incremento no número de licenciaturas em Ciências Sociais/Sociologia principalmente a partir de instituições privadas e de cursos na modalidade à distância.

#### Abstract

The reintroduction of Sociology in High School at the national level from 2008 caused a significant impact on the discussion of teacher training in Brazilian Social Sciences, which has been accompanied by a significant expansion in the number of undergraduate courses in recent years, led mainly by private sector. Seeking to better understand this reality, in this paper I analyze a larger number of degrees in Social Science / Sociology in Northern Brazil, aiming to understand the characteristics of this expansion and its meanings. Use of data obtained in this work with the <http://emec.mec.gov.br/> platform, which indicate an increase in the number of degrees in Social Science / Sociology mostly from private institutions and undergraduate courses in distance mode.

---

#### Palavras-chave

Ensino de Sociologia; Formação de Professores; Ensino Superior.

---

#### Keywords

Sociology of Education; Teacher Training; Higher Education.

## INTRODUÇÃO

Em que pese a posição relativamente marginal que o debate educacional ocupa na Sociologia Brasileira, como pode ser atestado pelo parco número de linhas de pesquisa na pós-graduação que se voltam para essa discussão (LIMA, CORTES, 2013), cenário este praticamente inalterado nos últimos anos se compararmos com os balanços realizados anteriormente (WEBER, 1992), o que também pode ser verificado pela incipiência dos grupos de pesquisa dedicados à questão (OLIVEIRA, SILVA, 2014), a discussão sobre o Ensino Superior possui uma posição privilegiada no campo da Sociologia da Educação, especialmente naquela desenvolvida junto aos Departamentos de Ciências Sociais/Sociologia (NEVES, 2002b), todavia, há de se reconhecer que:

[...] apesar da centralidade do ensino superior no processo de desenvolvimento socioeconômico e na dinâmica da democratização da cultura e da cidadania nas sociedades modernas, seu tratamento sistemático tem merecido uma discreta atenção na agenda de pesquisa no interior das Ciências Sociais brasileiras contemporâneas quando comparado com outros temas. (MARTINS, WEBER, 2010, p. 157).

Acredito que há uma discreta mudança em curso, que tem aproximado a discussão das Ciências Sociais brasileiras do campo educacional como um todo, o que se deve, em grande medida, ao processo de reintrodução da Sociologia enquanto disciplina escolar na Educação Básica, desse modo a escola enquanto espaço de atuação dos egressos dos cursos de Ciências Sociais/Sociologia emerge como locus que precisa ser melhor conhecido no nível da pesquisa, assim como a prática docente e os espaços de formação inicial e continuada. Todavia, não podemos deixar de destacar que desde os anos de 1980 tem havido uma crescente proximidade da Sociologia Brasileira com o debate educacional (NEVES, 2002b), o que pode ser verificado pelo incremento da produção na área, bem como a partir da abertura de espaços institucionais para a divulgação de pesquisas nessa seara como o Grupo de Trabalho “Educação e Sociedade” junto aos encontros da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS)<sup>1</sup>.

O cenário em torno do Ensino de Sociologia no Brasil é substancialmente heterogêneo, tanto no que diz respeito à realidade existente nos diversos sistemas de ensino, uma vez que algumas unidades da federação introduziram a disciplina em seus currículos antes de 2008, além de haver uma variação considerável no quantitativo de aulas semanais, quanto na presença de agências formadoras de

<sup>1</sup> A partir do 38º encontro anual da ANPOCS o GT “Educação e Sociedade” deixou de existir dando lugar ao GT “Novas configurações do ensino superior na sociedade contemporânea”, ao mesmo tempo em que se criou o Simpósio e Estudos Pós-Graduados intitulado “Ciências Sociais e Educação: dilemas e possibilidades na produção do conhecimento”.

professores de Sociologia, ainda que alguns dilemas persistam como a presença massiva de profissionais formados em outras áreas do conhecimento atuando como professores desta disciplina.

Compreendendo que há uma íntima relação entre a presença de determinada disciplina no currículo escolar e a dinâmica dos cursos superiores de formação inicial dos professores habilitados para lecioná-la, sendo assim, levantei como hipótese de trabalho inicial a ideia de que a reintrodução da Sociologia em nível nacional a partir da lei nº 11.648/08 teria implicado na expansão do número de licenciaturas de Ciências Sociais/Sociologia no Brasil como um todo, mas que possuiria particularidades em cada região.

Visando contribuir para o amadurecimento dessas questões proponho-me nesse texto realizar um exame mais de perto da realidade das licenciaturas em Ciências Sociais/Sociologia especificamente na região Norte do Brasil, buscando compreender quais suas características gerais e tendências que podem ser vislumbradas, especialmente a partir de 2008 quando a disciplina é reintroduzida no currículo escolar em nível nacional. O objetivo desse trabalho é analisar a expansão dos cursos de formação de professores de ciências sociais na região norte do país, analisando quais as características e tendências apresentadas nesse processo. Buscando realizar meu intento, dividirei esse trabalho em duas partes, na primeira realizarei uma discussão mais ampla sobre a formação de professores de Sociologia no Brasil, para assim melhor situar meu problema; e na segunda analisarei os dados disponíveis na plataforma <http://emec.mec.gov.br/> referentes às licenciaturas em Ciências Sociais/Sociologia existentes nesta região.

## **A FORMAÇÃO DE PROFESSORES COMO UM DESAFIO PARA AS CIÊNCIAS SOCIAIS BRASILEIRAS**

Em um texto, que apesar de relativamente recente é bastante seminal para a discussão sobre o Ensino de Sociologia no Brasil, Moraes (2003), partindo da experiência da Universidade de São Paulo, aponta para o lugar periférico que a licenciatura ocupa nos cursos de Ciências Sociais, o que pode ser compreendido por um lado, pela distância que a discussão educacional assumiu com relação aos departamentos de Ciências Sociais/Sociologia principalmente a partir da Reforma Universitária de 1968 com o advento das Faculdades de Educação (SILVA, 2002); por outro, pela intermitência da disciplina nos currículos escolares (MORAES, 2011; OLIVEIRA, 2013b), que não se constituiu como um campo de atuação estável para os egressos dos cursos de Ciências Sociais, especialmente a partir da segunda metade do século XX.

<sup>2</sup> A coleta dos dados na plataforma foi realizada entre os meses de agosto e setembro de 2014.



Outro fator a ser considerado diz respeito ao fato de que, no momento em que a Sociologia se faz ausente no currículo escolar, ocorre um intenso processo de expansão e solidificação da pós-graduação no Brasil, de tal modo que o foco das Ciências Sociais passa a recair sobre o desenvolvimento de pesquisas especialmente nesse nível, tornando-se o debate sobre o Ensino algo secundário, ainda que se possa indicar vozes pontuais que se posicionam ante esta questão, como o próprio Florestan Fernandes (1920-1995) que realizou uma fala durante o primeiro Congresso Brasileiro de Sociologia, em 1954, intitulada “O Ensino da Sociologia na Escola Secundária Brasileira”, mas que longe de se resumir a uma posição militante, no sentido vulgar do termo, buscava perceber as possibilidades existentes da Sociologia na escola contribuir para a consolidação de um projeto democrático de sociedade (FERNANDES, 1980), que pode ser encarada como finalidade última da educação no pensamento do sociólogo paulista.

Como a partir dos anos de 1980, a Sociologia começa a retornar paulatinamente aos currículos escolares. A discussão sobre a licenciatura aos poucos também passa a assumir outros contornos, o que também é influenciado pelas mudanças mais amplas que ocorrem nesse momento, como a publicação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 (lei nº 9.394). Segundo Weber (2007, p. 186):

A Lei n. 9.394/1996, ao reunir, de forma indissociável, escola e atividade docente na tarefa de assegurar a aprendizagem dos alunos, induz a delimitação de uma área de jurisdição, ao mesmo tempo em que estabelece os marcos orientadores dos projetos de formação de uma atividade que se tornou essencial à sociedade brasileira. Esse aspecto constitui para alguns autores, como Freidson, por exemplo, um indicador importante da passagem de uma ocupação para uma profissão. Tais marcos, consubstanciados em Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica em nível superior, ainda não assimiladas pela comunidade acadêmica, e não mais em currículos mínimos, devem induzir à composição de projetos pedagógicos diferenciados, que expressem os vínculos do processo formativo com a perspectiva de futuro do país adotada por seus formuladores. Para a literatura especializada, esse constitui um outro indicador do processo de profissionalização de uma atividade no mundo do trabalho

Estas questões também impactam nos cursos de Ciências Sociais/Sociologia, porém há ainda um fator particular que deixa marcas profundas nesses cursos: a sua intermitência histórica, que tem impossibilitado o desenvolvimento linear de um amadurecimento nas discussões sobre os diversos modelos formativos, o que tem sido trazido para o centro da questão a partir da reintrodução da disciplina no currículo escolar. Nesse ponto específico é válido destacar que a formação de professores de Ciências Sociais/Sociologia articula-se a partir de dois eixos principais:

[...] a) do cenário mais amplo das políticas de formação docente, operacionalizado no Brasil principalmente através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, mas também de outras regulamentações posteriores, bem como por meio das colocações de diversas entidades acadêmicas e profissionais; b) da compreensão do papel Sociologia na Educação Básica por parte dos gestores públicos, do próprio meio acadêmico e das instâncias profissionais. (OLIVEIRA, 2013a, p. 148).

Tratando-se, por excelência, de um cenário ainda em consolidação, e que, acompanhando uma tendência mais geral no campo da formação docente no Brasil, apresenta uma multiplicidade de modelos formativos, tendo como crivagem fundamental o binômio professor/pesquisador (HANDFAS, 2009).

Além da própria reintrodução da disciplina no currículo escolar, como já enfatizei, outros fatores devem ser considerados no processo de amadurecimento da questão como a ampliação do número de pesquisas sobre o Ensino de Sociologia, tendo como consequência o incremento da produção acadêmica nesse campo; a abertura de espaços institucionais para a circulação das discussões, como o Grupo de Trabalho de “Ensino de Sociologia” que vem ocorrendo junto ao Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia desde 2005; o Encontro Nacional sobre o Ensino de Sociologia na Educação Básica, que vem ocorrendo de forma bianual desde 2009; e a criação da Associação Brasileira de Ensino de Ciências Sociais em 2012.

Além do mais, as diversas políticas públicas<sup>3</sup> que atuam tanto na Educação Básica quanto nos cursos de formação de professores devem ser compreendidas como relevantes nesse processo, cabendo aqui destacar ao menos duas delas: 1) a introdução da Sociologia no Plano Nacional do Livro Didático (PNLD) a partir de 2012, tendo sido aprovados dois livros no primeiro edital e seis no segundo (PNLD, 2015); 2) o advento do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), que tem sido compreendido como uma medida relevante para as licenciaturas de modo geral, mas que assume uma posição ainda mais significativa nas Ciências Sociais que devido à intermitência de sua presença na Educação Básica não possui uma continuidade nas discussões pertinentes ao Ensino.

Estas são algumas questões basilares sucintamente aqui expostas que se fazem necessárias para a compreensão do debate sobre a formação de professores de Ciências Sociais/Sociologia no Brasil, ainda que elas representem apenas um lastro geral mais amplo não levando em consideração as particularidades de cada região,

<sup>3</sup> Ao me referir às políticas públicas educacionais compreendo que: “a) que as políticas públicas são emanadas do poder público, logo, nos remetem a uma dimensão com o Estado, afetando tanto as instituições públicas quanto privadas; b) que têm como objeto de reflexão específica a própria realidade educacional, em especial a escolar.” (OLIVEIRA, 2013a, p. 133-134).

que dizem respeito à realidade da graduação e da pós-graduação, à menor ou maior participação do setor público nesses cursos de formação, bem como a maior ou menor proximidade entre as Universidades e as Secretarias Estaduais de Educação.

Passemos então para a análise dos dados referentes à criação de novas licenciaturas em Ciências Sociais/Sociologia na região norte do país a partir de 2008, o que será examinado considerando tanto as questões particulares referentes ao Ensino de Sociologia, quanto a discussão mais geral sobre a expansão do Ensino Superior no Brasil.

## **O CENÁRIO DAS LICENCIATURAS EM CIÊNCIAS SOCIAIS/ SOCIOLOGIA NA REGIÃO NORTE**

Nos estudos que vêm sendo desenvolvidos no Brasil nas últimas décadas, tem ficado evidente a expansão paulatina do Ensino Superior, o que se deu com grandes saltos ao menos em dois períodos de forma mais visível: nos anos de 1970 e a partir da segunda metade da década de 1990. Nesse sentido, é importante ressaltar que este processo foi capitaneado principalmente pelo setor privado, sendo esta sua principal característica (NEVES, 2002b), e a partir dos anos de 1990, principalmente, encontramos um protagonismo estabelecido pelas instituições não universitárias. Para uma melhor compreensão desse processo, é relevante considerar o papel decisivo que teve a Reforma Universitária de 1968 para tanto. Segundo Martins (2009, p. 28):

O “novo” ensino superior privado de perfil empresarial surgiu na medida em que as universidades públicas, sobretudo as federais, modernizadas pela Reforma Universitária de 1968, não conseguiram atender à crescente demanda de acesso. Sua expansão foi possível devido à retração do ensino público na absorção da demanda. As complexas alianças políticas que os proprietários das empresas educacionais estabeleceram com determinados atores dos poderes executivo e legislativo, nas últimas quatro décadas, possibilitaram essa multiplicação. Por sua vez, o espesso cipoal de leis, decretos, resoluções de conselhos e portarias ministeriais que se instalou no país lhes permitiu descumprir determinações legais que regulamentam o funcionamento das instituições e/ou reverter decisões desfavoráveis aos seus interesses junto ao poder judiciário.

Ainda segundo a análise do autor, a simples ampliação do número de vagas no setor privado não garantiu a democratização do Ensino Superior, tendo transformado “[...] um direito da cidadania moderna num privilégio individual, convertendo sua clientela em consumidores de produtos educacionais, impondo pesados custos financeiros e humanos a uma parte expressiva dos seus estudantes.” (Ibidem, p. 29).

Este cenário se deu de forma relativamente hegemônica no país, porém chamo a atenção para o fato de que no caso específico das licenciaturas em Ciências Sociais, dado a inexistência de um campo de atual estável para os egressos desse curso, o cenário apresentou certas particularidades. Em algumas regiões, como no Nordeste, os cursos continuaram concentrados em instituições públicas de ensino, havendo inclusive o fechamento no período recente de alguns dos poucos existentes na iniciativa privada (OLIVEIRA, 2014), o que pode ser entendido como um padrão recorrente nas regiões mais periféricas em termos acadêmicos.

É importante destacar que, quando nos referimos ao Ensino Superior, Privado no Brasil, acabamos por nos voltar a uma realidade profundamente heterogênea, na qual existem tanto universidades que se dedicam incisivamente às atividades não só de ensino como também de pesquisa e de extensão, quanto outras instituições não universitárias<sup>4</sup>, que, a partir de um viés mais mercadológico, passam a ofertar cursos de curta duração cuja qualidade tem sido por vezes questionada ante os sistemas de avaliação do Ensino Superior. Também há certa heterogeneidade no próprio setor público, ainda que nesse caso haja um predomínio do modelo universitário de ensino, porém também há aí instituições substancialmente diversas, cujas condições objetivas para o desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão são bastante diversas. Na própria rede federal de ensino, podemos encontrar tanto as universidades federais, quanto os institutos federais, que possuem modelos institucionais bastante diversos.

Compreendo que há uma íntima relação entre a existência de cursos de Ciências Sociais/Sociologia, especialmente no que diz respeito às licenciaturas, e a presença da Sociologia como componente curricular escolar, de tal modo que devemos interpretar como polos visceralmente ligados a Educação Básica e o Ensino Superior, as transformações que ocorrem naquela têm um impacto direto sobre as possibilidades de expansão das licenciaturas neste. Nesta direção, chamo a atenção para o fato de que o Pará foi um dos primeiros estados brasileiros a reintroduzir a Sociologia nos currículos escolares antes de sua obrigatoriedade ainda no ano de 1985, além de estar presente na rede estadual de ensino também no Ensino Fundamental.

<sup>4</sup> De acordo com a Resolução CNE nº 3/2010, é necessário para que uma instituição seja credenciada como universidade: a) possuir um terço do corpo docente com a titulação de mestre ou doutor, b) um terço do corpo docente com regime de trabalho em tempo integral, c) Conceito Institucional (IC) e Índice Geral de Curso (IGC) igual ou superior a 4, d) oferta regular de, no mínimo, 60% (sessenta por cento) dos cursos de graduação reconhecidos ou em processo de reconhecimento devidamente protocolado, no prazo regular, e) ofertar de forma regular pelo menos quatro cursos de mestrado e dois de doutorado, f) compatibilidade do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e do Estatuto com a categoria de universidade, g) não ter sofrido, nos últimos 5 (cinco) anos, relativamente à própria instituição ou a qualquer de seus cursos, as penalidades de que trata o § 1º do art. 46 da Lei nº 9.394/1996, regulamentado pelo art. 52 do Decreto nº 5.773/2006.

Outra chave importante para compreendermos as dinâmicas que passam a ser assumidas na interrelação entre Educação Básica e Ensino Superior diz respeito à presença ou ausência de uma determinada disciplina nas formas de ingresso no Ensino Superior, especialmente nas Universidades Públicas. Neste caso, me volto novamente à experiência paraense tendo em vista que a Sociologia passou a contar no vestibular dessa universidade desde 2005. Segundo Palhano (2007, p. 7):

Considerando o cenário de crises sócio políticas e educacionais ocorridas na sociedade brasileira é que Universidade Federal do Pará, (UFPA) no ano de 2005, articulada com os setores da sociedade civil paraense (escolas públicas, sindicatos dos trabalhadores do ensino público, dos sociólogos, Secretária de Educação estadual e Municipal, parlamentares e outros), Implanta no Processo Seletivo Seriado (PSS)- Antigo Vestibular- Sociologia na 1ª fase do PSS, para compor o conjunto de disciplinas a serem avaliadas. Para a elaboração do programa, procuramos levar em consideração os seguintes documentos: Programa de Ensino de Sociologia ao nível Médio da Secretaria Executiva de Educação/Pará, formalizada pelos professores do ensino médio. Conteúdos trabalhados nos cursos do nível médio de escolas e colégio da rede privada do Estado do Pará; material coletado durante as reuniões com os professores do ensino médio do Estado do Pará. Examinamos ainda, as propostas de conteúdos de sociologia para o ensino médio dos Estados de São Paulo, Minas gerais, Rio de Janeiro, e os Parâmetros Curriculares Nacionais- MEC- ensino médio, entre outros.

Acredito que este é um aspecto relevante a ser destacado na medida em que há uma forte correlação entre a posição que determinada disciplina ocupa na hierarquia do currículo escolar e seu lugar nas formas de ingresso ao Ensino Superior, especialmente ante ao processo de expansão desse, de tal modo que este também deve ser um fator considerado na análise do aumento do número de licenciaturas em Ciências Sociais/Sociologia. Ainda que este tema também nunca tenha ocupado um lugar de destaque junto às associações científicas (HANDFAS, 2012), as mudanças institucionais que vem sendo vivenciadas tem colocado a questão da formação de professores como um desafio para as Ciências Sociais no Brasil, seja no que diz respeito à necessidade de se pensar os modelos formativos existentes, seja na busca por novas possibilidades de formação docente que possam atender às demandas que se colocam nesse momento.

Para um melhor exame das questões que expus aqui até o momento, apresentarei quais as instituições que ofertavam licenciaturas em Ciências Sociais/ Sociologia na região norte até antes do ano de 2008; indicando ainda se são públicas ou privadas; se são cursos presenciais ou na modalidade de Educação e a Distância (EAD); e qual a denominação que se utilizam (se Ciências Sociais ou Sociologia); e ano de criação.

Quadro 1 – Licenciaturas em Ciências Sociais/Sociologia na Região Norte até 2007.

Estado	Instituição	Natureza da Instituição	Modalidade do Curso	Denominação do curso	Ano de criação
Acre	Faculdade Barão do Rio Branco (FAB)	Privada	Presencial	Ciências Sociais	2002
	Universidade Castelo Branco (UCB)	Privada	EAD <sup>5</sup>	Ciências Sociais	2007
Amazonas	Universidade Federal do Amazonas (UFAM)	Pública	Presencial	Ciências Sociais	1987
	Universidade Luterana do Brasil (ULBRA)	Privada	EAD <sup>6</sup>	Ciências Sociais	2005
	Universidade Nilton Lins	Privada	Presencial	Ciências Sociais	2005
	Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)	Pública	Presencial	Ciências Sociais	1997 e 2004 <sup>7</sup>
Amapá	Universidade Luterana do Brasil (ULBRA)	Privada	EAD <sup>8</sup>	Ciências Sociais	2005
	Faculdade de Macapá (FAMA)	Privada	Presencial	Ciências Sociais	2003
	Universidade Castelo Branco (UCB)	Privada	EAD <sup>9</sup>	Ciências Sociais	2007
	Universidade Cidade de São Paulo (UNICID)	Privada	EAD <sup>10</sup>	Ciências Sociais	2007
Pará	Universidade Luterana do Brasil (ULBRA)	Privada	EAD <sup>11</sup>	Ciências Sociais	2005
	Universidade da Amazônia (UNAMA)	Privada	Presencial	Ciências Sociais	1980
	Universidade Federal do Pará (UFPA)	Pública	Presencial	Ciências Sociais	1954
	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA)	Pública	Presencial	Ciências Sociais	1994 e 2004 <sup>12</sup>
	Universidade Metodista de São Paulo	Privada	EAD	Ciências Sociais <sup>13</sup>	2006
	Centro Universitário Leonardo Da Vinci (UNIASSELVI)	Privada	EAD	Sociologia <sup>14</sup>	2006

<sup>5</sup> Polo apenas na cidade de Rio Branco.

<sup>6</sup> Polos Anori, Boca do Acre, Lábrea, Manaus, Tabatinga.

<sup>7</sup> O primeiro curso da UNIFAP em Ciências Sociais foi criado em 1997 em Macapá e em 2004 foi criado um novo em Laranjal do Jari.

<sup>8</sup> Polo apenas na cidade de Macapá.

<sup>9</sup> Polo na cidade de Castanhal.

<sup>10</sup> Polo na cidade de Belém

<sup>11</sup> Polos em Alenquer, Altamira, Belém, Dom Eliseu, Itaituba, Monte Alegre, Paragominas, Rurópolis, Santarém.

<sup>12</sup> Em 1994 foi criado o curso de Ciências Sociais em Marabá e em 2004 em Rondon do Pará.

<sup>13</sup> Polo em Altamira.

<sup>14</sup> Polos em Belém, Cametá e Marabá.

	Universidade Federal de Rondônia (UNIR)		Pública	Presencial	Ciências Sociais	2005
Rondônia	Universidade Castelo Branco (UCB)		Privada	EAD <sup>15</sup>	Ciências Sociais	2007
	Universidade Luterana do Brasil (ULBRA)		Privada	EAD <sup>16</sup>	Ciências Sociais	2005
	Universidade Metodista de São Paulo		Privada	EAD <sup>17</sup>	Ciências Sociais	2006
	Centro Universitário Leonardo Da Vinci (UNIASSELVI)		Privada	EAD <sup>18</sup>	Sociologia	2006
Roraima	Universidade Luterana do Brasil (ULBRA)		Privada	EAD <sup>19</sup>	Ciências Sociais	2005
	Universidade Estadual de Roraima (UERR)		Pública	Presencial	Sociologia	2007
Tocantins	Universidade Federal do Tocantins (UFT)		Pública	Presencial	Ciências Sociais	2007
	Universidade Luterana do Brasil (ULBRA)		Privada	EAD <sup>20</sup>	Ciências Sociais	2005

Fonte: o autor (2014)<sup>151617181920</sup>

<sup>15</sup> Polo em Porto Velho.

<sup>16</sup> Polos em Ji-Paraná e Porto Velho.

<sup>17</sup> Polo em Porto Velho.

<sup>18</sup> Polos em Ji-Paraná e Rolim de Moura.

<sup>19</sup> Polo em Boa Vista.

<sup>20</sup> Polo em Palmas.



Antes de adentrar na análise dos dados, creio que é relevante apontar alguns limites da fonte de dados, pois encontrei algumas dissonâncias entre os dados apresentados na plataforma [emec.mec.gov.br](http://emec.mec.gov.br) e aqueles que constavam nos sites das Instituições de Ensino Superior (IES). Por exemplo, segundo a plataforma, a Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)<sup>21</sup> possui uma licenciatura em Ciências Sociais desde 1991 na cidade de Santarém; assim como de Ouro Preto do Oeste (UNEURO) em Outro Preto do Oeste (RO), todavia, estas informações inexistem nos sites das respectivas instituições, não havendo a oferta de tal curso nos seus últimos editais de vestibulares. Portanto, para uma confiabilidade dos dados, foram verificadas as informações sobre a existência ou não do curso junto ao site de todas as instituições citadas na plataforma. Também chamo a atenção para o fato de que não explorarei nesse artigo o crescimento do número de vagas ofertadas, pois focarei aqui, exclusivamente, no processo de criação de novos cursos de formação de professores de Sociologia, sem considerar o quantitativo de vagas disponíveis.

Um primeiro dado que me chamou atenção foi que em dois Estados (AC e RR), as principais IES públicas não possuem licenciatura em Ciências Sociais/Sociologia, mas apenas o curso de bacharelado. No caso da UFRR, há ainda o curso de Licenciatura Intercultural Indígena, com ênfase em Ciências Sociais, mas que possui outro foco que não necessariamente a formação de professores de Sociologia, sendo que o termo Ciências Sociais assume nesse contexto sinônimo de Ciências Humanas. Em alguma medida, esse fato pode apontar tanto para a incipiência da discussão sobre a formação de professores de Sociologia quanto para o lugar periférico que a questão do Ensino ocupa junto às Ciências Sociais. No caso do Acre, inexistente, até então, licenciatura pública em Ciências Sociais/Sociologia, e os dois cursos existentes até antes de 2008 apenas a ofertavam na capital, esta ausência de uma interiorização mais efetiva do curso também se faz presente em Roraima.

A primeira análise que podemos fazer de forma mais geral com relação ao conjunto de cursos é que sua criação é um fenômeno recente, tendo em vista que dos 25 cursos existentes até 2007<sup>22</sup> apenas cinco haviam sido criados antes dos anos 2000, ou seja, 80% deles foram criados entre 2000 e 2007, ou ainda,

<sup>21</sup> Tanto ela quanto a UNIFESSPA surgem do desmembramento da UFPA.

<sup>22</sup> Estou contabilizando a criação dos cursos nos diversos estados por instituições diferentes, de tal modo que não estou aqui contando em duplicidade quando a instituição possui mais de um curso presencial, ou ainda quando no caso das licenciaturas ofertadas na modalidade EAD possuem mais de um polo, este fenômeno especificamente será analisado mais adiante neste trabalho.

de forma mais específica, entre os anos de 2005 e 2007 quando 18 deles são criados. Destes cinco cursos, três foram criados no Pará (UFPA 1954, UNAMA 1980, UNIFESSPA 1994), o que reflete o fato deste ter sido um dos primeiros estados no país a reintroduzir a Sociologia nos currículos escolares. Os outros cinco cursos criados nesta Unidade da Federação surgem após 2005, quando a Sociologia passa a constar no vestibular da UFPA. Percebamos, portanto, a íntima relação entre os movimentos que ocorrem na Educação Básica e a dinâmica que as licenciaturas realizam no Ensino Superior. Interessante notar que os anos 2000 corresponde também ao período no qual se intensificam tanto a mobilização em torno do retorno da Sociologia ao currículo escolar, quanto a produção acadêmica sobre a temática, como aponta o balanço realizado por Handfas e Maçaira (2014).

Se entre os cursos existentes até os anos 2000 havia um predomínio das instituições públicas de Ensino, tendo em vista que dos cinco cursos quatro (80%) estavam alocados em instituições públicas de ensino, mais especificamente em instituições federais, todavia, o processo de expansão do número de licenciaturas em Ciências Sociais/Sociologia seguiu a tendência mais ampla a expansão conservadora do Ensino Superior Brasileiro, tendo em vista que, dos 20 cursos criados após os anos 2000, 17 (85%) são privados, totalizando 18 dos 25 existentes até 2007 na região norte. Também chama a atenção que há um progressivo aumento dos cursos na modalidade EAD. Se até o final dos anos de 1990, eram inexistentes, a partir dos 2000 passam a representar parcela significativa destes cursos. Dos 20 criados entre 2000 e 2007, 14 (70%) são nessa modalidade, ou 56% do total de cursos existentes até então, de tal modo que os cursos presenciais passam a ficar cada vez mais restritos às instituições públicas de ensino, uma vez que dos 11 ofertados presencialmente, 7 (63%) são públicos.

Portanto, ainda que tenham passado a ocupar progressivamente um lugar menor na oferta total de licenciaturas em Ciências Sociais/Sociologia, os cursos públicos ainda ocupam um protagonismo na oferta presencial. Não sem menor relevância vale ressaltar que a maioria dos cursos presenciais se concentram nas capitais dos estados, ao passo que aqueles ofertados na modalidade EAD por meio de seus polos apresentam um intenso grau de interiorização.

Por fim, ainda que timidamente, passam a surgir nesse período cursos cuja denominação é Sociologia e não mais Ciências Sociais, esta refere-se à tradição intelectual instaurada desde criação dos primeiros cursos nos anos de 1930<sup>23</sup>,

<sup>23</sup> Os primeiros cursos de Ciências Sociais criados no Brasil foram na Escola Livre de Sociologia

ao passo que aquela demarca uma aproximação clara com a disciplina escolar, indicando que a criação destes vinculam-se diretamente à demanda que emerge na Educação Básica, ainda que suas grades curriculares permaneçam assentadas no tripé da Antropologia, Ciência Política e Sociologia.

Considerando tais questões, passemos à análise do cenário inaugurado com a reintrodução da Sociologia em nível nacional a partir de 2008. Frisase que, mesmo nos Estados em que esta disciplina havia sido reintroduzida anteriormente, é com a lei 11.648/08 que ela ganha maior legitimidade junto às burocracias das Secretarias Estaduais de Educação, institucionalizando-se de fato, ainda que tenhamos cenários substancialmente heterogêneos no país afora. Em todo o caso, já em 2006, temos o Parecer CNE/CEB nº 36/08 que introduz a Sociologia nos currículos escolares, o que nos ajuda a compreender a criação de dois cursos públicos no ano seguinte (UFT e UERR). Em ambos os casos, trata-se dos únicos cursos públicos de seus estados.

Observamos então o surgimento de 18 novas Licenciaturas em Ciências Sociais/Sociologia na região Norte a partir de 2008, demarcando um crescimento de 72% com relação ao número existente anteriormente. Ainda que possamos compreender que houve também um crescimento substancial entre os anos de 2005 e 2007, quando os estados passam a introduzir a disciplina paulatinamente em seus currículos, há de se reconhecer as particularidades do crescimento apresentado nesse período mais recente. O primeiro delas é o fato de que apenas surgiram cursos privados e na modalidade EAD, de tal forma que passa a se consolidar definitivamente a oferta da licenciatura em Ciências Sociais/Sociologia nesse formato, já que das 43 licenciaturas existentes até o momento 32 (74%) são nesse formato.

Ainda mais singular é o fato de que essa expansão ocorrida a partir de 2008 é conduzida por apenas três conglomerados educacionais, ainda que algo semelhante tenha ocorrido no período anterior quando a ULBRA passou, em 2005, a ofertar a licenciatura em Ciências Sociais em vários polos em todos os estados da região Norte, exceto no Acre; o UNIasselvi, a licenciatura em Sociologia em Rondônia e no Pará a partir de 2006; e a Universidade Metodista de São Paulo a licenciatura em Ciências Sociais em Rondônia e no Pará, também a partir de 2006, porém no período anteriormente analisado houve o surgimento também de cursos presenciais, públicos e uma maior pluralidade de instituições envolvidas.

---

e Política de São Paulo (1933), na Universidade de São Paulo (1934) e na Universidade do Distrito Federal (1935) no Rio de Janeiro, ainda que este último tenha tido uma breve existência encerrando suas atividades em 1939.

Quadro 2 – Licenciaturas em Ciências Sociais/Sociologia na Região Norte criadas a partir 2008.

Estado	Instituição	Natureza da Instituição	Modalidade do Curso	Denominação do curso	Ano de criação
Acre	Centro Universitário Claretiano (Ceucelar)	Privada	EAD <sup>24</sup>	Ciências Sociais	2008
	Universidade Norte do Paraná (UNOPAR)	Privada	EAD <sup>25</sup>	Sociologia	2014
Amazonas	Universidade Paulista (UNIP)	Privado	EAD <sup>26</sup>	Sociologia	2014
	Universidade Norte do Paraná (UNOPAR)	Privada	EAD <sup>27</sup>	Sociologia	2014
	Universidade Paulista (UNIP)	Privado	EAD <sup>28</sup>	Sociologia	2014
	Universidade Norte do Paraná (UNOPAR)	Privada	EAD <sup>29</sup>	Sociologia	2014
Amapá	Universidade Paulista (UNIP)	Privado	EAD <sup>30</sup>	Sociologia	2014
	Universidade Norte do Paraná (UNOPAR)	Privada	EAD <sup>31</sup>	Sociologia	2014
Pará	Universidade Paulista (UNIP)	Privado	EAD <sup>32</sup>	Sociologia	2014
	Centro Universitário Claretiano (Ceucelar)	Privada	EAD <sup>33</sup>	Ciências Sociais	2008
Rondônia	Universidade Norte do Paraná (UNOPAR)	Privada	EAD <sup>34</sup>	Sociologia	2014
	Universidade Paulista (UNIP)	Privado	EAD <sup>35</sup>	Sociologia	2014
Roraima	Centro Universitário Claretiano (Ceucelar)	Privada	EAD <sup>36</sup>	Ciências Sociais	2008
	Universidade Norte do Paraná (UNOPAR)	Privada	EAD <sup>37</sup>	Sociologia	2014
	Universidade Paulista (UNIP)	Privado	EAD <sup>38</sup>	Sociologia	2014
Tocantins	Centro Universitário Claretiano (Ceucelar)	Privada	EAD <sup>39</sup>	Ciências Sociais	2008
	Universidade Norte do Paraná (UNOPAR)	Privada	EAD <sup>40</sup>	Sociologia	2014
	Universidade Paulista (UNIP)	Privado	EAD <sup>41</sup>	Sociologia	2014

Fonte: o autor (2014)

- 24 Polo em Rio Branco.
- 25 Polos em Rio Branco, Brasília, Cruzeiro do Sul, Feijó, Tarauacá.
- 26 Polos em Rio Branco, Cruzeiro do Sul, Brasília, Acrelândia, CENA Madurceira.
- 27 Polos em Coari, Manaus, Tabatinga, Parintins.
- 28 Polos em Coari, Manaus, Tabatinga.
- 29 Polo em Macapá.
- 30 Polo em Macapá.
- 31 Polos em Almeirim, Altamira, Barbacena, Belém, Breves, Cametá, Capanema, Castanhal, Conceição do Araguaia, Irituba, Marabá, Oriximiná, Paragominas, Paraupabas, Redenção, Santarém, São Félix do Xingu, Tailândia, Tucuruí, Xinguara.
- 32 Polos em Altamira, Ananindeua, Bacarena, Belém, Capanema, Castanhal, Marabá, Redenção, Santarém.
- 33 Polos em Burititá, Ji-Paraná, Porto Velho, São Miguel do Guaporé, Vilhena.
- 34 Polos em Ariquemes, Cacol, Cerejeiras, Jaru, Ji-Paraná, Machadinho D'Oeste, Pimenta Bueno, Porto Velho, Rolim de Moura, Vilhena.
- 35 Polos em Guarájá-Mirim, Ji-Paraná, Pimenta Bueno, Porto Velho, Rolim de Moura, Vilhena.
- 36 Polo em Boa Vista.
- 37 Polo em Boa Vista.
- 38 Polo em Boa Vista.
- 39 Polo em Palmas.
- 40 Polos em Araguaiana, Colinas do Tocantins, Dianópolis, Gurupi, Palmas, Porto Nacional.
- 41 Polos em Araguaiana, Colinas do Tocantins, Dianópolis, Guaraí, Gurupi, Miracema do Tocantins, Palmas, Paraíso do Tocantins, Porto Nacional, Tocantinópolis.

A partir de 2008 o Ceuclar passou a ofertar a licenciatura em Ciências Sociais no Acre, Rondônia, Roraima e Tocantins, ao passo que a UNOPAR e a UNIP passaram a atuar em todos os estados da região Norte ofertando a Licenciatura em Sociologia a partir de 2014, de tal modo que também chama a atenção o fato de a maior parte absoluta (83%) dessas novas licenciaturas possuem a mesma denominação que a disciplina escolar, o que reforça a finalidade do curso enquanto uma resposta a demanda emergente pela formação de professores na Educação Básica.

Na literatura existente sobre Ensino de Sociologia, mais especificamente no que diz respeito às análises acerca dos cursos de formação de professores, ainda é incipiente a discussão envolvendo essa formação nas IES privadas, e mais ainda nos cursos na modalidade EAD, o que em parte pode ser explicado pelo fato de que a maior parte das pesquisas em nível de pós-graduação *stricto sensu* são realizadas em universidades públicas, que tendem a assumir como objeto preferencial de investigação os espaços formativos junto às próprias IES públicas, nas quais a experiência com a formação de professores de Ciências Sociais/Sociologia ainda é bastante insignificante numericamente<sup>42</sup>.

Reconheço aqui a necessidade de aprofundarmos nossa análise sobre as licenciaturas em Ciências Sociais/Sociologia nas IES privadas e na modalidade EAD, considerando a centralidade que estes cursos passam a assumir na formação de professores de Sociologia para a Educação Básica, ainda que não reconheça aí um processo de democratização do acesso ao Ensino Superior, pelo contrário, os entraves para tanto são evidentes, como podemos perceber pela inexistência no estado do Acre de qualquer licenciatura pública em Ciências Sociais/Sociologia. Há de se ter no horizonte, em todo o caso, que iniciativas como o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) contribuem com o processo de constituição de uma democratização da formação docente em Ciências Sociais/Sociologia, porém como este plano possui um caráter assumidamente emergencial, além de outras características bastante idiossincráticas, não será objeto de análise nesse trabalho.

No caso da EAD há de se pensar ainda seus limites no que diz respeito às demandas próprias da formação em Ciências Sociais/Sociologia que são estabelecidas pelas diretrizes nacionais do curso, uma vez que há uma necessidade real que os alunos egressos tenham conhecimento dos referenciais clássicos e

---

<sup>42</sup> Segundo o site da Universidade Aberta do Brasil (UAB) há atualmente licenciaturas em Ciências Sociais na modalidade EAD nas seguintes instituições públicas: Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES), e com a denominação de Sociologia na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), e na Universidade Federal do Amapá (UNIFAP).

contemporâneos das Ciências Sociais em termos teóricos e metodológicos (BRASIL, 2001). Além do mais:

[...] em que pese os esforços das instituições públicas em tentar manter o mesmo padrão de qualidade em termos de formação dos cursos presenciais, deve-se reconhecer os limites postos, que se referem principalmente, mas não exclusivamente, ao descompasso existente entre a forma de produção de materiais didáticos e as necessidades postas na produção do conhecimento das Ciências Sociais. (OLIVEIRA, BRUM, 2014, p. 17).

Portanto, precisamos examinar melhor os projetos pedagógicos dos cursos, seus desenhos curriculares, a formação do quadro docente, os tutores, o material utilizado, as formas de interação por meio das plataformas virtuais, bem como o perfil dos alunos que buscam tais cursos.

Todavia, ainda que ocupem nesse momento apenas uma pequena proporção do total de cursos de formação de professores de Sociologia na região norte, as IES públicas continuam sendo centrais por várias razões. A primeira e mais evidente delas é sua centralidade no processo de produção de conhecimento no próprio campo das Ciências Sociais, ainda que não exclusivamente, mas principalmente por meio da pós-graduação.

Apenas em duas IES na região Norte, encontramos cursos de pós-graduação *stricto sensu* em Ciências Sociais, na UFPA, que possui o programa de pós graduação em Ciências Sociais criado em 2002, e o em Antropologia criado em 2010 que ofertam cursos de mestrado e doutorado; na UFAM, o programa de pós graduação em Sociologia criado em 2007 em nível de mestrado, e o em Antropologia criado em 2008, ofertando inicialmente cursos em nível de mestrado e, a partir de 2010, também de doutorado. Sendo assim, acredito que não podemos desconsiderar o papel que estas instituições possuem também na formação de quadros para as demais instituições que atuam na região, e mesmo na formação continuada dos egressos dos demais cursos.

Não podemos olvidar ainda que o crescimento das instituições privadas se deu de forma concomitante a uma crescente hierarquização do campo acadêmico.

Dessa forma, algumas universidades públicas (federais e estaduais) e determinadas universidades privadas (geralmente as confessionais) se organizaram gradualmente, de modo a se aproximarem de um modelo acadêmico neo-humboldtiano. Essas instituições criaram estruturas acadêmicas que propiciaram a produção científica institucionalizada, desenvolveram cursos de pós-graduação *stricto sensu*, promoveram a profissionalização da carreira acadêmica, adotaram o regime de tempo integral para seus docentes, preservaram a liberdade acadêmica, associaram as atividades de ensino e pesquisa, implantaram programas de



iniciação científica em parceria com agências de fomento nacionais. Em 2006, as universidades públicas federais e estaduais concentravam 70% dos docentes de tempo integral e 64% dos doutores no país (Scott, 2006; Sguissardi, 2005; Casper & Humbolt, 1997; Charle & Verger, 1994).

Por sua vez, as instituições privadas de perfil empresarial estruturaram atividades que guardam certas afinidades acadêmicas com o modelo neo-napoleônico. De modo geral, essas instituições basicamente estão voltadas para uma estrita formação profissional e empregam professores horistas com pequeno volume de titulação acadêmica, que se dedicam em sua maior parte às atividades de ensino. Predomina em seu interior uma ausência de estruturas consolidadas de pesquisa e de pós-graduação *stricto sensu*. As instituições particulares com fins lucrativos concentram apenas 14% dos docentes de tempo integral e 16% dos doutores do país.

Existem diferenças qualitativas entre as instituições públicas e privadas, mas é também possível constatar assimetrias no interior de cada um desses segmentos.

A forma pela qual se deu a expansão do ensino superior no período em foco torna evidente que a simples ampliação de vagas no setor privado não ofereceu nenhuma garantia para sua democratização. O acesso ao ensino superior brasileiro continua restrito a aproximadamente 12% dos estudantes na faixa etária de 18-24 anos, o que contrasta com países mais avançados que têm absorvido aproximadamente 60% de jovens dessa faixa de idade (Barreyro, 2008; McCowan, 2007; Neves, 2005). (MARTINS, 2010, p. 28-29).

Penso que estes fatores devem ser considerados para melhor compreendermos a dinâmica que está se formando nos cursos de Ciências Sociais/Sociologia não apenas na região Norte do país mas no Brasil como um todo, tendo em vista que o processo de reintrodução da Sociologia no nível médio tem dinamizado estes cursos e se colocam cada vez mais como um desafio para as Ciências Sociais brasileiras, um desafio histórico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por um lado, podemos observar que o processo de expansão do número de licenciaturas em Ciências Sociais/Sociologia na região norte seguiu uma tendência mais geral existente no Ensino Superior brasileiro, que diz respeito ao protagonismo assumido pelo setor privado principalmente. Todavia, devemos reconhecer as particularidades existentes, uma vez que essa expansão não acompanhou aquela que ocorreu a partir dos anos de 1970 no Brasil de modo geral, e mais ainda aquele que se deu entre os anos de 1995 e 2000, quando o setor privado cresceu 70,6% (NEVES, 2002a). Ao que parece a participação do setor privado na oferta de cursos de formação de professores nessa área se deu

a partir do momento em que passou a ficar mais claro o campo de atuação dos licenciados em Ciências Sociais/Sociologia, o que se deu ante ao processo de institucionalização da Sociologia no currículo escolar.

Com isso podemos perceber que se confirmaram nos dados obtidos as hipóteses aventadas nesse artigo acerca das tendências que estariam em curso nas licenciaturas em Ciências Sociais/Sociologia, uma vez que a tendência foi de uma expansão tardia dos cursos capitaneada pelo setor privado. Tal expansão é compreendida como tardia se pensarmos de forma comparativa com relação ao cenário mais amplo do Ensino Superior brasileiro, no qual a aceleração de sua expansão despontou já há algumas décadas.

O crescimento no número de licenciaturas em Ciências Sociais/Sociologia vincula-se diretamente à presença ou ausência da Sociologia nos currículos escolares (OLIVEIRA, 2015), não à toa, encontramos no Pará o maior número de cursos bem como os mais antigos, considerando a introdução da disciplina nesse estado ainda em 1985. A partir de 2005, passa a haver um incremento no número de cursos, o que aponta para o fato das Ciências Sociais serem algo recente na região, seja em nível de graduação ou de pós-graduação, a partir de 2008, quando a Sociologia passa a ser uma disciplina obrigatória em todas as séries do Ensino Médio no nível nacional, consolida-se um modelo de oferta de cursos de formação de professores assentados em instituições com um caráter mais empresarial, passando a ser amplamente majoritária a formação na modalidade EAD.

Há de se reconhecer que por meio das IES privadas, especialmente através dos cursos à distância, as licenciaturas em Ciências Sociais/Sociologia conseguiram se interiorizar, chegando a um número grande de municípios, o que é algo especialmente relevante na região Norte, considerando-se as grandes distâncias geográficas entre os municípios, sem embargo, reforço aqui que não enxergo nesse movimento um processo de democratização do Ensino Superior, uma vez que se coloca em termos de mercado o que deveria ser entendido como direito.

Ainda que não tenha sido o foco desse trabalho, além de não haver espaço suficiente para tanto, pudemos perceber a centralidade que a EAD possui na formação de professores de Ciências Sociais/Sociologia nessa região, de modo que esse setor deve ser objeto de análises mais aprofundadas por outros pesquisadores para uma melhor compreensão do cenário da formação docente nessa área do conhecimento, tendo em vista que parecer haver uma tendência para uma manutenção ou mesmo expansão dessa tendência.

Algumas regiões apresentam ainda desafios próprios, como nos atesta o trabalho de Nunes e Domingues-Lopes (2012) que analisa a realidade do Ensino de Sociologia em Tocantinópolis (UFT), apontando para as dificuldades de inserção profissional dos alunos (incluindo aí no campo do estágio), além de problemas estruturais do próprio curso, que perpassam problemas com o volume das leituras até os limites postos pelo Projeto Pedagógico do Curso.

Ainda que a expansão do número de cursos seja um dado significativo, e que certamente contribui para a possibilidade de consolidar a Sociologia na Educação Básica, já que indica a médio prazo uma maior proporção de professores com formação na área atuando nas escolas, é necessário também que sejam dadas condições de trabalho para estes profissionais, o que inclui um investimento real em formação continuada em sua área de conhecimento, bem como que seja garantido no currículo escolar um espaço para a Sociologia equivalente a outros conteúdos disciplinares.

Em que pese a centralidade crescente do setor privado na formação inicial dos docentes, é importante indicar que as Instituições Públicas continuam representando as principais produtoras de conhecimento no campo das Ciências Sociais na região, o que segue uma tendência nacional. Os cursos de pós-graduação na área de Ciências Sociais atualmente em funcionamento na região são: Antropologia na UFAM, UFPA e UFRR<sup>43</sup>, Sociologia na UFAM, Sociologia e Antropologia na UFPA e Ciência Política na UFPA. Isso significa que essas instituições ainda mantêm sua centralidade na produção do conhecimento, bem como na formação dos quadros profissionais que atuarão em outras instituições na região.

Por fim, chamo a atenção para a necessidade de haver um maior investimento nas pesquisas sobre o Ensino de Sociologia na região, e nesse ponto me parece que a atuação das universidades públicas se mostra fundamental. Recentemente houve a defesa da primeira tese de doutorado sobre Ensino de Sociologia na região, voltando para uma análise acerca da formação de professores de Ciências Sociais na UFPA (FREITAS, 2013), o que ocorre de forma concomitante a uma crescente participação de pesquisadores ligados a instituições da região Norte nos diversos fóruns de discussão acadêmica, este é um passo decisivo para que possamos melhor compreender o fenômeno diante do qual nos deparamos de modo que possamos repensar os atuais modelos formativos ante às reais necessidades postas pelo Ensino de Sociologia na Educação Básica.

---

<sup>43</sup> O Programa de Pós-Graduação em Antropologia da UFRR foi recém aprovado durante a 161ª reunião CTC-ES, que ocorreu em dezembro de 2015, de modo que o ingresso de sua primeira turma ocorrerá em 2016.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Parecer CNE/CES nº 492/2001. Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de Filosofia, História, Geografia, Serviço Social, Comunicação Social, Ciências Sociais, Letras, Biblioteconomia, Arquivologia e Museologia. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 de julho de 2001.

\_\_\_\_\_. Parecer CNE/CES nº 3/2010. Regulamenta o Art. 52 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dispõe sobre normas e procedimentos para credenciamento e reconhecimentos de universidades do Sistema Federal de Ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 de outubro de 2010. E-MEC. Disponível em <<http://emec.mec.gov.br/>>. Último acesso em 2 de nov. 2014.

BRASIL. Guia de livros didáticos: PNLD 2015: sociologia: ensino médio. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2014.

FERNANDES, F. **A Sociologia no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1980.

FREITAS, L. K. G. de. **Currículo e Formação Docente no Curso de Ciências Sociais UFPA: configurações, continuidades e rupturas (1963-2011)**. 2013. 308. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2013.

HANDEAS, A. A Formação do Professor de Sociologia. In: \_\_\_\_\_; OLIVEIRA, Luiz Fernandes. (Org.). **A Sociologia vai à escola: história, ensino e docência**. Rio de Janeiro: Quartet, 2009.

\_\_\_\_\_. Formação dos professores de Sociologia: um debate em aberto. In: HANDEAS; MAÇAIRA, J. P. (Org.). **Dilemas e Perspectivas da Sociologia na Educação Básica**. Rio de Janeiro: e-papers, 2012, p. 11-25.

HANDEAS, A.; MAÇAIRA, J. P. O estado da arte da produção científica sobre o ensino de sociologia na educação básica. **BIB**, s/v, n. 74, 2014, p. 43-59.

LIMA, J. C.; CORTES, S. M. V. A sociologia no Brasil e a interdisciplinaridade nas ciências sociais. **Civitas**. v. 13, n. 2, p. 416-435, 2013.

MARTINS, C. B. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado do Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 30, n. 106, p. 15-35, 2009.

MARTINS, C. B.; WEBER, S. Sociologia da Educação: democratização e cidadania. In: MARTINS, Carlos Benedito; MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. **Horizontes das Ciências Sociais: Sociologia**. São Paulo: ANPOCS, 2010. p. 131-201.

MORAES, A. C. Ensino de Sociologia: periodização e campanha pela obrigatoriedade. **Cadernos CEDES**, v. 31, p. 359-382, 2011.

\_\_\_\_\_. Licenciatura em ciências sociais e ensino de sociologia: entre o balanço e o relato. **Tempo Social**, São Paulo - SP, v. 15, n.1, p. 05-20, 2003.

NEVES, C. E. B. A estrutura e o funcionamento do ensino superior no Brasil. In: SOARES, M. S. A.. (Org.). **A Educação Superior no Brasil**. Brasília: Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2002a, p. 43-69.

\_\_\_\_\_. Estudos Sociológicos sobre Educação no Brasil. In: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira 1970-2002**. São Paulo; Brasília: Editora Sumaré; CAPES, 2002b, v. IV, p. 351-437.

NUNES, K. de C. S.; DOMINGUES-LOPES, R. de C. O trabalho docente na Sociologia: histórico e atualidades. In: XV CISO - Encontro Norte e Nordeste de Ciências Sociais, 2012, Teresina. **Anais do 15<sup>a</sup> Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste: Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paisagem Humana no Norte/Nordeste: Desafios e Perspectivas**, 2012.

OLIVEIRA, A. A Formação Inicial de Professores de Sociologia no Nordeste: alguns breves apontamentos. **Pesquiseduca**, v. 6, n 12, p. 285-299, 2014.

\_\_\_\_\_. Formação de Professores de Ciências Sociais ante às Políticas Educacionais. **Crítica e Sociedade: revista de cultura política**, v. 3, n. 2, p. 132-152, 2013a.

\_\_\_\_\_. Revisitando a História do Ensino de Sociologia na Educação Básica. **Acta Scientiarum. Education**, v. 35, n 2, 2013b.

\_\_\_\_\_. Um Balanço Sobre o Campo do Ensino de Sociologia no Brasil. **Em Tese**, v. 12, n. 2, p. 6-16, 2015.

OLIVEIRA, A.; BRUM, C. K. Ciências Sociais à Distância: apontamentos sobre os desafios da formação de professores no Brasil. **O Público e o Privado**, s/v, n. 24, pp. 26-39, 2014.

OLIVEIRA, A.; SILVA, C. F. Mapeamento da Sociologia da Educação no Brasil: análise de um campo em construção. **Atos de Pesquisa em Educação**, v. 9, n. 2, p. 289-315, 2014.

PALHANO, E. G. da S. Experiência da Sociologia no Processo Seletivo Seriado (PSS) - antigo vestibular - Universidade Federal do Pará. In: XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, 2007, Recife. **Anais do XIII Congresso Brasileiro de Sociologia**, 2007.

SILVA, G. M. D. da. **Sociologia da sociologia da educação: caminhos e desafios de uma *policy science* no Brasil (1920-79)**. Bragança Paulista: Universidade São Francisco, 2002.

WEBER, S. A Produção Recente Na Área de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, s/v, n. 81, p. 22-32, 1992.

\_\_\_\_\_. Formação Docente e Projetos de Sociedade. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 2, p. 181-198, 2007.

Texto submetido à Revista em 07.11.2014  
Aceito para publicação em 11.07.2015



## Planejamento urbano-turístico em Fortaleza: perspectivas pós-Copa 2014

### The urban-tourism plan in Fortaleza: perspectives after Cup 2014

*Alexandre Queiroz Pereira* – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências, Departamento de Geografia. Doutorado e Mestrado em Geografia. E-mail: aqpufc@gmail.com

*Enos Feitosa de Araújo* – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará, Campus Aracati. Doutorando em Geografia. Mestrado em Geografia. E-mail: enosfeitosa@gmail.com

*Bruno Rodrigues da Silveira* – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano, Curso de Geografia – Campus Santa Inês. Doutorando em Geografia. Mestrado em Geografia. E-mail: brunosilveira1985@gmail.com

---

#### Resumo

Nas três últimas décadas, o turismo apresenta-se como uma importante atividade econômica no estado do Ceará, privilegiado por várias políticas públicas estaduais e federais. Nesse contexto, a atividade torna-se justificativa para o desenvolvimento de planejamento urbano-turístico objetivando o desenvolvimento econômico do estado. Neste ensaio, a cidade de Fortaleza apresenta-se como o locus desse modelo de planejamento, que, com a influência temporal da Copa do Mundo de 2014, passa por novas estratégias socioespaciais com o objetivo de contruir ainda mais os fixos e consolidar os fluxos turísticos.

---

#### Abstract

Over the past three decades, tourism has been recognised as an important economic growth factor of the state of Ceará, helped by several state and federal public policy in Brazil. In such a context, the tourism joins with the logic of urban-tourism planning in order to promote the economic development of the State of Ceará. This essay presents the city of Fortaleza as the locus of this urban-tourism planning of Ceará with the influence of the 2014 FIFA World Cup which aims to further consolidate tourist flows. Within this scenario, we discuss the current context of tourism on the new strategies and perspectives of the after 2014 FIFA World Cup in Fortaleza.

---

#### Palavras-chave

Turismo. Planejamento Urbano. Copa do Mundo.

---

#### Keywords

Tourism, Urban Planning, FIFA World Cup.

## INTRODUÇÃO

A imagem do Ceará moderno é elaborada, sobremaneira, pela promoção da turistificação da cidade de Fortaleza, especificamente associada às práticas desenvolvidas na sua orla marítima (DANTAS et al., 2008). Processo iniciado mais incisivamente na década de 1990, a organização da atividade turística no Ceará tem como condição importante o convencimento da sociedade local acerca da vocação turística do estado, notadamente a face litorânea da metrópole. Para tanto, o principal argumento do governo estadual está relacionado aos desdobramentos econômicos da atividade, em destaque o aumento das taxas de emprego e a elevação da renda da população. Tal estratégia é relevante para consolidar politicamente um projeto que nasce dos gestores/planejadores e carece da alocação de significativo volume de recursos públicos.

No ano de 2009, com a divulgação da inclusão da cidade de Fortaleza como subsele do Campeonato Mundial de Futebol (COPA FIFA 2014), surge a “oportunidade” para a ampliação do hall de atrativos ditos turísticos (além do sol e da praia). Nesse contexto, o governo estadual (em consonância com o planejamento do governo municipal) faz uso político, da propaganda e do marketing, promovendo Fortaleza não mais como cidade do semiárido, mas como metrópole moderna e propicia a organização de eventos com desdobramentos internacionais.

Na concepção dos planejadores públicos e privados, o turismo apresenta-se como uma atividade econômica estratégica para o desenvolvimento econômico do estado. Concomitantemente, e já como desdobramentos, os projetos privados adensam-se nas áreas mais bem servidas de infraestrutura, pré-requisito básico para a efetivação das práticas turísticas de massa no litoral. A engrenagem da elaboração de projetos e da alocação de recursos passa por várias fases e esferas de governo, desde a municipal até a federal.

Assim, o governo do estado do Ceará vem contraindo empréstimos em instituições internacionais com o intuito de finalizar projetos considerados estruturantes: a duplicação da rodovia CE-040 (litoral leste) e da rodovia CE-025, num total de 44,5 km, com orçamento de R\$ 81,6 milhões; a construção do Centro de Eventos do Ceará (Fortaleza), com gasto de R\$ 468,51 milhões; a construção, ainda em andamento, do Acquário Ceará, também em Fortaleza, estimada inicialmente em R\$ 250 milhões (Secretaria de Turismo do Ceará – Setur, 2013).

Várias obras direcionadas à Copa do mundo foram planejadas, destacando-se: o veículo leve sobre trilhos (VLT) Parangaba/Mucuripe (R\$ 265,5 milhões, de



acordo com a Controladoria Geral da União, em 2012); a reforma, a construção e a conclusão do metrô (linhas sul, oeste e leste – linha leste orçadas em R\$ 4,2 bilhões, segundo o Metrofor, 2013); o Terminal portuário de passageiro do Mucuripe (R\$ 149 milhões – CGU, 2012); a reforma e ampliação do aeroporto de Fortaleza (R\$ 349,8 milhões – CGU, 2012); a construção de corredores exclusivos de ônibus – BRTs (avenidas Dedé Brasil – R\$ 41,6 milhões, Paulino Rocha – R\$ 34,6 milhões e Alberto Craveiro – R\$ 33,7 milhões – CGU, 2012); a Ponte estaiada sobre o Rio Cocó (orçada em R\$ 259 milhões – Governo do Ceará, 2013). Destes, apenas o terminal marítimo de passageiros foi concluído.

A análise aqui proposta, inicialmente, partirá da compreensão do papel do turismo como vetor estratégico do planejamento do espaço, desde as políticas públicas até a vinculação metropolitana e regional. Dessa forma, iniciamos com uma discussão teórica sobre a globalização, turismo e o empreendedorismo urbano; em seguida, discute-se a consolidação do turismo pela análise dos fluxos e fixos na metrópole (empreendimentos e circulação de pessoas); por fim, analisaremos as recentes estratégias vinculadas ao turismo de eventos, que se apresenta como possibilidade de ampliação dos fluxos turísticos no Ceará. Utiliza-se, assim, um discurso turístico vinculado à lógica metropolitana, destacando-se a cidade de Fortaleza como o principal espaço gerador e atrativo da dinâmica turística.

## **1 GLOBALIZAÇÃO, TURISMO E EMPREENDEDORISMO URBANO**

No século XXI, o capitalismo continua a se desenvolver como um modo de produção material, simultaneamente nacional e internacional, a rigor um processo civilizatório, na qual o turismo e o empreendedorismo urbano tornam-se fatores fundamentais. Alguns autores afirmam que o novo século passa por uma diferente etapa da globalização, na qual o sistema de informação, alavancado pela internet e o sistema de marketing, a terceirização dos serviços tornam a noção de mundo diferente do que conhecemos, afirmando, com certo exagero, que o mundo se tornou plano e com isso a competição empresarial é similar em todos os recantos do mundo (FRIEDMAN, 2014).

De maneira geral, a globalização é a internacionalização do capitalismo em sua fase mais avançada (IANNI, 2001; SANTOS, 2011). Dessa forma, as cidades tornam-se centros dessa internacionalização do capital, onde reina o consumismo, o fluxo de finanças e a política do empreendedorismo urbano. Santos (2011) afirma que as empresas hegemônicas produzem o consumidor antes mesmo de produzir os produtos, ou seja, a política agora é feita no mercado, só que esse mercado global não existe como ator, mas como uma ideologia, um símbolo.

Dessa maneira, a ideologia da gestão urbana das cidades é presidida pelo empreendedorismo urbano<sup>1</sup>. A maior parte dos geógrafos afirma que é um erro considerar a globalização uma força causal com respeito ao desenvolvimento local (HARVEY, 2001), as iniciativas locais, inter-urbanas e interregionais podem alcançar uma escala global.

Portanto, o novo empreendedorismo tem como elemento principal, a noção de “parceria público-privado”, em que a iniciativa tradicional local se integra ao uso dos poderes governamentais locais, buscando e atraindo fontes externas de financiamento, e novos investimentos diretos ou novas fontes de emprego.

As mundaças não se restringem à lógica da produção. As ações públicas e privadas de turistificação das cidades objetivam o desenvolvimento econômico reproduzindo novas formas do/no espaço urbano. As “cidades” disputam turistas. A princípio, nos Estados Unidos e na Europa, e mais recentemente nos países latino-americanos, surgem projetos de renovação urbana, principalmente em áreas centrais e frentes marítimas que ao longo do tempo passaram por processos de esvaziamento e transformação de uso. Esses projetos demonstram o esforço em inserir a cidade na competição global do turismo e, sob a lógica do mercado, tornando-a dependente dos grandes empreendedores (PASSOS, 2014).

No Brasil, precisamente na década de 1990, o desenvolvimento econômico vinculou-se, também, aos desdobramentos econômicos do turismo. É nessa década que emergiram, do poder público federal, várias ações destinadas a organizar o setor no país e criar condições necessárias à sua expansão (CRUZ, 2005). Percebe-se uma ligação entre os princípios do empreendedorismo urbano e as propostas de turistificação das cidades, principalmente as capitais nordestinas associadas às práticas marítimas modernas, destacando-se a capital do Ceará.

Transformações urbanas desencadeadas a partir da realização de megaeventos esportivos têm como exemplo mais representativo o caso das Olimpíadas de Barcelona (1992), em que as práticas de intervenção e planejamento da cidade seguiram um viés mercadológico e transformaram a sua configuração espacial (VAINER, 2011).

De acordo com Mascarenhas (2008), o caso da cidade de Barcelona tornou-se paradigmático, já que os jogos olímpicos foram utilizados como “ponto inicial” para o desenvolvimento urbano. Nesse caso, “[...] o governo

---

<sup>1</sup> Por empreendedorismo urbano utilizaremos o entendimento de David Harvey (2001), o padrão de conduta na governança urbana que combina poderes estatais (local, metropolitano, regional, nacional ou supranacional), diversas formas organizacionais da sociedade civil (camaras de comércio, sindicatos, igrejas, instituições educacionais e de pesquisa, grupos comunitários, ongs etc e interesses privados, formando coalizões para fomentar ou administrar o desenvolvimento urbano/regional de um tipo ou outro.

local investiu vultosas quantias e implementou projetos urbanísticos de elevada envergadura, redefinindo centralidades e constituindo um verdadeiro marco na evolução urbana” (MASCARENHAS, 2008, p. 116). As Olimpíadas de Barcelona também foram utilizadas para projeção de uma imagem positiva da cidade, incrementando o turismo e atraindo investimentos externos<sup>2</sup>. Na visão do urbanista Carlos Vainer (2007, p. 78), talvez esta seja, hoje, uma das ideias mais populares entre os planejadores urbanos: “[...] a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda”.

Ao longo dos anos 2000, estudos detalharam os resultados dos programas federais que nortearam os investimentos públicos nos polos turísticos nordestinos (DANTAS et al., 2008). Conclusivamente, as análises indicam o papel relevante das ações e dos investimentos efetuados a partir das versões do Prodetur (I, II e Nacional) para consolidar o espaço litorâneo (e, mais especificamente, o metropolitano) como espaço turistificado. No Ceará, parte do litoral oeste e o litoral leste receberam tais recursos. A estratégia caracterizou-se pela reestruturação do litoral cearense, especialmente direcionado ao oeste, já que esse trecho não apresentava fluxos turísticos consolidados como o litoral leste. Dessa forma, compreender as relações entre o urbano e o turismo é relevante para entendermos a reprodução do espaço turístico e metropolitano.

A atuação do setor público e privado no Ceará, nos últimos quatro anos, reforça os argumentos de um governo que busca na Copa do Mundo de 2014 o seu maior legado: o de vitrine do turismo e do empreendedorismo urbano. Deste modo, partimos da premissa da cidade enquanto produto histórico, assim, projetos de desenvolvimento urbanístico agregam não apenas dimensões tecnológicas/arquitetônicas, mas também os vieses político, social e econômico.

## **2 DESDOBRAMENTOS DAS ESTRATÉGIAS PÚBLICAS: INVESTIMENTOS PRIVADOS NA CONSOLIDAÇÃO DO TURISMO METROPOLITANO EM FORTALEZA**

Nas últimas duas décadas, o Ceará recebeu vários investimentos privados, originários principalmente de empreendedores europeus, para a construção de hotéis, pousadas, resorts e complexos turísticos, visando ampliar lucros propiciados

---

<sup>2</sup> O trabalho de Ferran Brunet sobre o modelo de Barcelona retrata o sucesso da força dos objetivos traçados, impactos urbanos e excelência organizacional, as parcerias interinstitucionais e os impactos em larga escala da cidade na infraestrutura urbana. Esses impactos associados ao modelo de marketing territorial foi resultado de um conjunto de parcerias entre os gestores urbanos e a oportunidade dos jogos olímpicos como difusor dessa imagem (BRUNET, 2009)

pelo aumento dos fluxos turísticos no estado, apoiados nas infraestruturas básicas previamente instaladas, além de incentivos estaduais e municipais.

A organização da atividade turística em Fortaleza extrapola os limites citadinos e desempenha um papel metropolitano: nos municípios adjacentes à cidade, instalam-se empreendimentos do tipo resorts e complexos turístico-imobiliários (demandantes de maior área territorial que comumente os lotes urbanos dispõem). A localização se explica por legislações municipais mais flexíveis, pela disponibilidade de grandes glebas a beira-mar e menor preço da terra (se comparado aos cobrados na sede metropolitana).

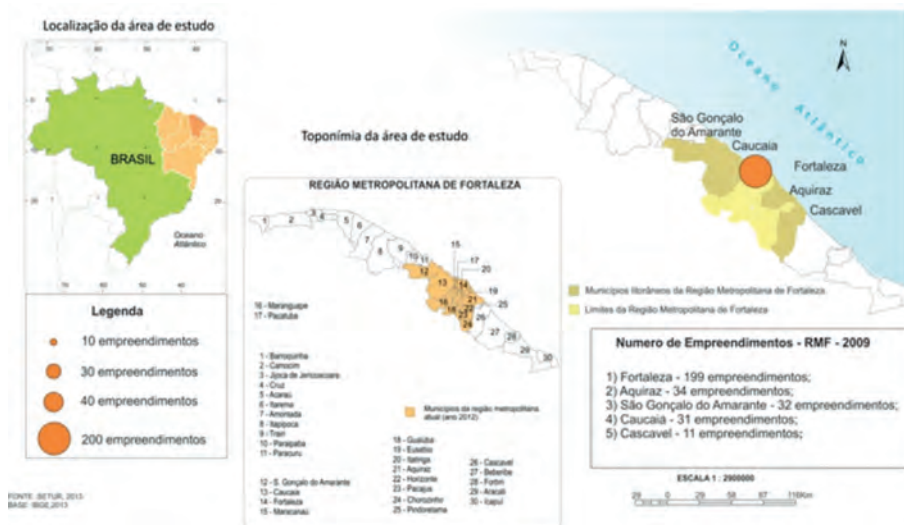
A série histórica demonstra que a cidade de Fortaleza concentra os empreendimentos turísticos do Ceará e da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF): em 2009 eram 199 empreendimentos, e dados de 2012 registram 207 empreendimentos. Em relação aos tipos, é preciso mencionar que há predominância de hotéis de redes nacionais/internacionais e de pousadas, situados em sua maioria na orla marítima dos bairros Meireles e Aldeota situados na capital.

Para o restante do espaço metropolitano, destacam-se também os municípios litorâneos, notadamente Aquiraz, São Gonçalo do Amarante e Caucaia, que concentram 125 empreendimentos, correspondentes a 36% de todos os localizados na RMF, empreendimentos esses incluídos nos novos tipos com atrativos internos e serviços *all inclusive*. Apesar do município de Cascavel ter sido integrado à RMF apenas em 2009, registra-se também acréscimo significativo em seu número total de empreendimentos turísticos.

O município de Aquiraz – que se destaca pelas localidades conhecidas turisticamente, Porto das Dunas, Prainha, Iguape, Barro Preto –, entre 2009 e 2012, foi incrementado com nove empreendimentos, totalizando 43 em 2012. Hierarquicamente, destaca-se como o segundo município com maior número de empreendimentos da RMF. As figuras 1, 2, 3 e 4 destacam a evolução e a concentração de equipamentos turísticos nos municípios da RMF.

Para o caso de Fortaleza, a aproximação da realização dos eventos esportivos internacionais promoveu desdobramentos em investimentos na construção de empreendimentos urbanos. Desde 2008 não eram construídos equipamentos hoteleiros na cidade, todavia entre 2011 e 2012 foram inaugurados oito empreendimentos. Quanto ao número de leitos, percebe-se que em Fortaleza houve, entre 2005 e 2012, aumento de 1.778 leitos, registrando, em 2012, número igual a 26.419 leitos.

Figura 1 – Tipos e concentração de empreendimentos turísticos na RMF (2009)



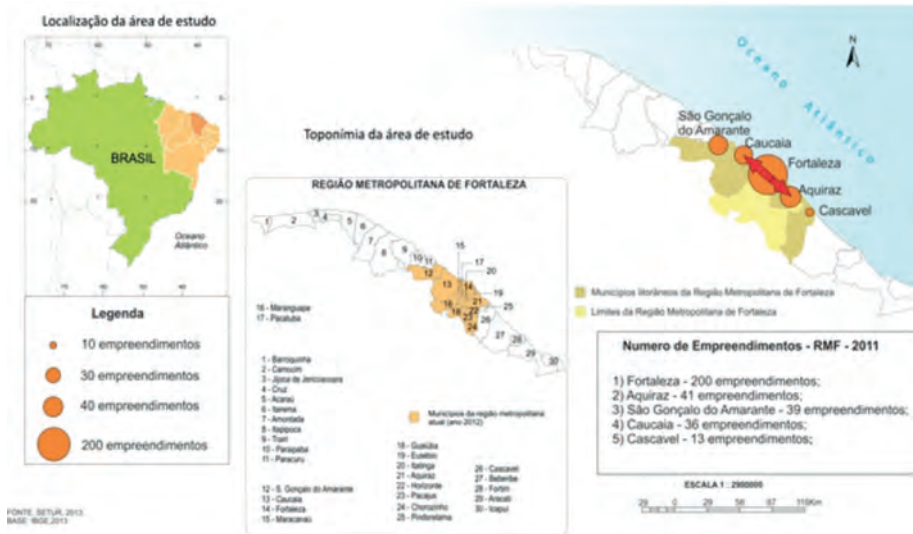
Fonte: SETUR, 2014.

Figura 2 – Tipos e concentração de empreendimentos turísticos na RMF (2010)



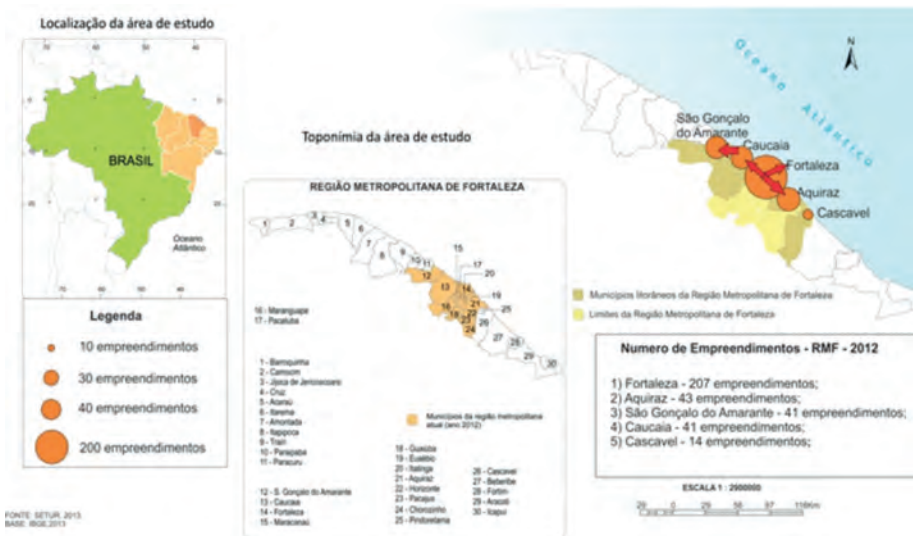
Fonte: SETUR, 2014.

Figura 3 – Tipos e concentração de empreendimentos turísticos na RMF (2011)



Fonte: SETUR, 2014.

Figura 4 – Tipos e concentração de empreendimentos turísticos na RMF (2012)



Fonte: SETUR, 2014.

Assim, historicamente e por todas as características de aglomeração de uma capital no contexto brasileiro, Fortaleza se mantém com o maior número de empreendimentos turísticos da RMF. Todavia, o movimento diferencial, tanto em relação a quantitativos como em relação a inovações no padrão tipológico,



é observado nos demais municípios litorâneos metropolitanos: Aquiraz (com 9 empreendimentos em 3 anos), São Gonçalo do Amarante e Caucaia (com 11 e 10 empreendimentos, respectivamente), e Cascavel (extremo leste da RMF) apresentou uma variação de 3 empreendimentos no mesmo período (tabela 1).

Tabela 1 – Evolução dos empreendimentos turísticos na RMF (2009-2012)

Município	2009	2010	2011	2012	Período 2009-2012	Dif. (%)
Fortaleza	199	199	200	207	+8	+4%
Aquiraz	34	38	41	43	+9	+26,4%
São Gonçalo do Amarante	32	35	39	41	+11	+28,12%
Caucaia	31	34	36	41	+10	+32,2%
Cascavel	11	12	12	14	+3	+27,7 %
TOTAL RMF	307	318	328	345	+38	+12,4%

Fonte: Setur, 2014.

Apresenta-se, assim, um cenário em que o crescimento dos fixos relacionados à atividade turística é apresentado como sucesso de uma política de turistificação do espaço litorâneo metropolitano, tornando-se, ainda, uma “esperança” para a estratégia de manter a metrópole atrativa aos olhos dos turistas nacionais e de estimular o perfil internacional da atividade. Ou seja, a cidade de Fortaleza e sua franja metropolitana [litorânea] são planejadas para atrair recursos financeiros para consolidar a sua imagem “turística, litorânea e internacional”.

### 3 NOVAS ESTRATÉGICAS PÚBLICAS DIANTE DOS MEGAEVENTOS: MANUTENÇÃO OU REESTRUTURAÇÃO DE FLUXOS TURÍSTICOS?

Os investimentos destinados à atividade turística – notadamente de origem estadual e posteriormente federal – visavam, entre outros objetivos, o aumento do fluxo de turistas. A criação da Secretaria de Turismo do Estado (Setur), ainda na década de 1990, reflete a prioridade do turismo como vetor de desenvolvimento do estado.

Tais ações alavancam os fluxos turísticos do Ceará, principalmente após os anos 1998, com a efetivação da Setur e de sucessivas ações construídas pelo Prodetur/NE I. O Ceará passa de 761.777 turistas ainda em 1995 para quase 3,2 milhões em 2015 e registra um aumento de 420% em 20 anos, perfazendo um crescimento médio de 20% ao ano.



Os fluxos turísticos do Ceará são predominantemente procedentes dos estados brasileiros: tanto em 2009 como em 2014 o número de turistas originários de outras nacionalidades não alcançou mais de 8,5% do total de visitantes no estado (Quadro 1).

Quadro 1 – Demanda turística via Fortaleza (1995-2014)

DEMANDA TURÍSTICA VIA FORTALEZA 1995/2014							
ANOS	TOTAL		NACIONAL		INTERNACIONAL		PARTICIPAÇÃO (%)
	TURISTAS	IA	TURISTAS	IA	TURISTAS	IA	
1996	773.247	100	733.038	100	40.209	100	5,2
1997	970.000	125,1	914.710	121,8	55.290	137,5	5,7
1998	1.297.528	167,8	1.218.379	166,2	79.119	196,8	6,1
1999	1.388.490	179,6	1.296.850	176,9	91.640	227,9	6,6
2000	1.507.914	195	1.387.281	189,3	120.633	300	8
2001	1.631.072	210,9	1.458.178	198,9	172.894	430	10,6
2002	1.629.122	210,7	1.446.927	197,4	182.495	453,9	11,2
2003	1.550.857	200,6	1.356.539	185,1	194.318	483,3	12,5
2004	1.784.354	230,8	1.534.544	209,3	249.810	621,3	14
2005	1.968.856	254,6	1.703.060	232,3	265.796	661	13,5
2006	2.062.493	266,7	1.794.369	244,8	268.124	666,8	13
2007	2.079.590	268,9	1.830.039	249,7	249.551	620,6	12
2008	2.178.395	281,7	1.956.285	266,9	222.110	552,4	10,2
2009	2.466.511	319	2.256.858	307,9	209.653	521,4	8,5
2010	2.691.729	348,1	2.472.299	337,3	219.430	545,7	8,2
2011	2.848.459	368,4	2.628.361	358,6	220.098	547,4	7,7
2012	2.995.021	387,3	2.761.412	376,6	233.618	581	7,8
2013	3.141.406	406,3	2.895.646	395	245.760	611,2	7,8
2014	3.262.259	421,9	2.989.465	407,8	272.794	678,4	8,4

IA = Índice Acumulado à O índice é baseado no primeiro ano, em comparação com os demais.

Fonte: Setur, 2014.

As transformações no quantitativo dos fluxos turísticos estão relacionadas as intervenções e cenários locais/nacionais e internacionais, produzindo, dessa maneira, efeitos distintos na produção do espaço turistificado. Analisando os fluxos de turistas no Ceará durante o período (1995-2014), verificamos quatro grandes etapas significativas do fluxo turístico cearense. (Figura 5):

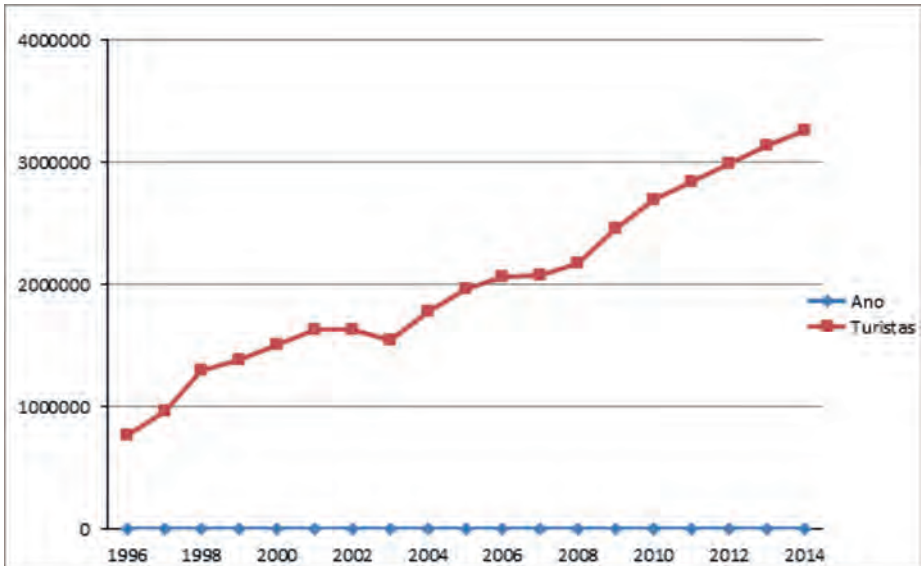
a) 1997-1998: *Período de acréscimo de turistas*. Devido principalmente à ampliação do Aeroporto Internacional Pinto Martins, realizado até então no Governo Tasso Jereissati, aumentou significativamente o número de passageiros para 2,5 milhões/ano.

b) 2003-2004: *Crise internacional e fortalecimento nacional*. Devido à crise internacional relacionada aos atentados em Nova York em 2001, a curva do fluxo turístico internacional passou por uma inflexão, apresentando resultados desfavoráveis nos anos posteriores. Contudo, para o contexto brasileiro, após o primeiro mandato do governo Lula, houve crescimento econômico acima dos anos anteriores, favorecendo e intensificando os fluxos nacionais.

c) 2008-2009: *Manutenção de tendência*. Período de crise dos EUA e Japão, mas, com a maior estabilidade financeira do Brasil, os fluxos continuaram em crescimento.

d) 2013-2014: *Tendência de crescimento*. A Copa das Confederações (2013) e o evento da Copa do Mundo (2014) não produziram instantaneamente fluxos consideráveis como se esperava o planejamento governamental. Observa-se, crescimento de 3,8% de 2013 à 2014 em plena Copa do Mundo, enquanto de 2013 ao ano de 2012, um crescimento de 4,9%.

Figura 5 – Evolução do número de turistas no Ceará (1995-2014)



Fonte: SETUR, 2015.

As estratégias estaduais para incremento nos quantitativos dos fluxos turísticos na RMF passam pela consolidação de infraestrutura urbana. Com a escolha de Fortaleza como subsede da Copa 2014, é produzido um novo conjunto de ações, considerada a segunda etapa de estratégias turísticas no Ceará. Nessa etapa, o discurso levanta as seguintes bandeiras: manutenção e/ou ampliação dos fluxos turísticos; consolidação da imagem da cidade como centro organizador de eventos nacionais/internacionais voltados para os negócios (seminários, congressos e feiras) e entretenimento de massa (shows e competições nacionais).

A priori, mesmo antes da realização da Copa FIFA 2014, o planejamento estatal associa os usos da Arena e o do Centro de Convenções (principais equipamentos já concluídos) como evidências de uma nova etapa das atividades turísticas no estado, ou melhor, na metrópole. A organização local de eventos nacionais e internacionais é ação relevante para a afirmação da imagem metropolitana de Fortaleza, diante, inclusive, de outros centros da região Nordeste.

O processo de transformação do estádio Plácido Aderaldo Castelo em arena padrão FIFA é significativo para entender o objetivo dos governos locais em demarcar a eficiência como marca da cidade. Estabeleceu-se o cronograma, e a cada boletim parcial descritivo do andamento das obras alardeava-se o caso cearense como o único que seguia os prazos estabelecidos pelo Comitê Organizador Local da Copa (COL).

A antecipação da data de inauguração transformou-se num marco, à medida que se propagou nacional e internacionalmente a Arena da cidade de Fortaleza como a primeira a ser concluída em dezembro de 2012. Vale mencionar que nesse mesmo ano, no mês de agosto, fora inaugurado em Fortaleza o Centro de Eventos do Ceará (CEC), classificado pela publicidade estatal como o mais moderno da América Latina e o segundo maior localizado em território brasileiro.

Logo após a inauguração do CEC, o governo estadual divulgou, através do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), o relatório técnico indicativo dos impactos econômicos do empreendimento. Para os técnicos, a operacionalização anual gerará um incremento de 0,9% do PIB estadual. O estudo faz relação direta entre os dividendos originários da realização de shows, feiras, congressos, convenções e os gastos dos visitantes na chamada cadeia de produtos e serviços turísticos. Dessa maneira, a propaganda pública divulgou que os gastos desses novos visitantes farão “uma injeção de R\$ 541,2 milhões na economia estadual”. De fato, nota-se um aumento dos fluxos turísticos em todas as modalidades na cidade, tendo a modalidade turística de negócios e eventos um acréscimo contínuo (Tabela 2).

Tabela 2 – Demanda turística via Fortaleza

Demanda	2009	2010	2011	2012
Passeio	1.257.921	1.275.880	1.315.988	1.411.255
Visita Parente/ amigo	485.903	519.504	521.268	557.074
Negócios/Trabalho	446.438	570.647	623.813	649.920
Congresso/eventos	180.055	218.030	262.058	311.482
Outros	96.194	107.669	125.332	65.292
TOTAL	2.466.511	2.691.729	2.848.459	2.995.023

Fonte: Setur, 2013 (organizada pelos autores).

O governo estadual mantém os investimentos em infraestrutura no litoral para a manutenção do Ceará como um destino com vantagem competitiva em relação aos demais estados da região Nordeste. Simultaneamente, os investimentos na Arena Castelão e no CEC representam tentativas de inserção da capital cearense na “disputa” não mais estritamente regional, estando, todavia, em patamar bem inferior aos dois principais polos metropolitanos do país. A estratégia mencionada alinha-se com uma dinâmica recente, mas preexistente à inauguração dos fixos destacados (Tabela 2). A empresa brasileira Brasilturis salientou que a capital cearense se destacou nacionalmente na realização de eventos internacionais durante o ano de 2012.

#### **4 NOVAS ESTRATÉGIAS PARA O EMPREENDEDORISMO URBANO DE EVENTOS EM FORTALEZA?**

Para vislumbrar as ações do governo do Estado do Ceará com a iniciativa privada deve-se refletir sobre o papel da constituição da cultura de eventos para a economia das cidades. Muitas das inovações e dos investimentos para tornar certos núcleos urbanos mais atraentes como centros culturais, de eventos e de consumo foram rapidamente imitadas em outros lugares, tornando efêmera qualquer vantagem competitiva num conjunto de cidades (HARVEY, 2005). Harvey chama atenção que a ênfase no turismo, na produção e no consumo de espetáculos, na promoção de eventos efêmeros num determinado palco, mostra todos os sinais de ser o remédio predileto para economias enfermas.

As indicações do chamado “legado” da copa do mundo em Fortaleza revela estratégias de utilização da Arena Castelão, do CEC, Casas de shows e a rede hoteleira para promoção de eventos e grandes shows internacionais para o turismo na cidade. A cidade passa a ter como marketing a utilização desses

grandes shows internacionais e da proposta de atração de grandes eventos para promoção de sua imagem. Em artigo, a Izabela Teobaldo (2010) alerta que os novos espaços urbanos promovidos internacionalmente como roteiros globais são cada vez mais comum e produzidos através de um discurso único: promessas aos cidadãos da recuperação de uma suposta vida local, dotando os espaços públicos de melhorias da infraestrutura, através de projetos envolvendo alta tecnologia.

Deve-se ter cautela ao comparar o turismo de grandes cidades globais com cidades de países em desenvolvimento e com grandes lacunas de infraestrutura urbana, no entanto, pode-se observar tendências de política urbana de promoção da cidade que revelam mudanças ocasionadas pela perspectiva de eventos em escala global. Os espaços transformados através das políticas de requalificação urbana voltaram-se para as classes médias e abastadas, com serviços de lazer e cultura, bares, restaurantes, galerias de arte, lojas e aparatos de entretenimento.

Em levantamento do número de shows internacionais na cidade de Fortaleza, nota-se que a Arena Castelão e o CEC são acionados como palco de eventos internacionais. No caso desse tipo de evento, não se vislumbra o fortalecimento do fluxo turístico nacional, visto que os shows não são exclusivos nem no país nem mesmo na região Nordeste. Outro indicador é o conjunto de espectadores, cuja origem é da capital e dos demais municípios do próprio estado.

Quadro 2 – Apresentações artísticas internacionais em Fortaleza (2011 a 2016)

Artista	Local	Ano
Jack Johnson (E.U.A)	Marina Park	2011
Gorillaz e Snoop Dogg (E.U.A)	Mucuripe Club	2011
Jason Mraz (E.U.A)	Clube SiaráHall	2011
Sublime With Rome (E.U.A)	Barraca Biruta	2011
Deep Purple (ING)	Barraca Biruta	2011
Black Eyed Peas (EUA)	Marina Park Hotel	2011
50 Cent (EUA)	Clube SiaráHall	2011
Graundation (E.U.A)	Club Armazém	2012
Air Supply (AUS)	Clube SiaráHall	2012
Colin Hay (AUS)	Clube SiaráHall	2012
Jennyfer Lopez (EUA)	Centro de Eventos	2012
Plácido Domingo (Esp.)	Centro de Eventos	2012
Evanescence (EUA)	Marina Park	2012
Paul McCartney (Ing.)	Arena Castelão	2013
Beyoncé (EUA)	Arena Castelão	2013

DJ. David Guetta (FRA)	Centro de Eventos	2014
Elton John (ING.)	Arena Castelão	2014
Guns N'Roses (E.U.A)	Centro de Eventos	2014
Dream Theater (E.U.A)	Clube SiaráHall	2014
Soja (E.U.A)	Centro de Eventos	2014
Midnite e Dezaire (Caribe)	Barraca Biruta	2014
Julian Marley e the Wailers (JAM)	Barraca Santa Praia	2015
Sonata Arctica (FIN)	Club Armazém	2015
Banda A-HA (NOR)	Aquaville Resort	2015
Blind Guardian (ALE)	Clube SiaráHall	2015
Iron Maden (ING)	Arena Castelão	2016
Maroon 5 (E.U.A)	Marina Park Hotel	2016

Fonte: Governo do Ceará e Jornal Tribuna Ceará, 2016 (organizado pelos autores).

Outras ações do Governo do Estado do Ceará com entidades públicas e privadas para a promoção da capital Fortaleza foram delineadas nos últimos anos. Pode-se citar a realização da VI Conferência de Cúpula dos Brics, realizada no CEC em Fortaleza no ano de 2014, com os presidentes da China, Rússia, Índia, África do Sul e Brasil. Um fórum empresarial abriu o encontro com 700 empresários das 602 maiores empresas dos cinco países. Forão assinados nove atos de cooperação, entre acordos comerciais, intercâmbio de informações e cooperações nas áreas de tecnologia, defesa e energia (Jornal Globo, 2014).

O Governo do Ceará estabelece um cronograma de finalização de um gigante aquário marinho na praia de Iracema, projeto de requalificação de parte do litoral que se justifica pela capacidade de atrair turistas nacionais e internacionais e promover um roteiro de eventos para a pesquisa de animais marinhos.

A discussão sobre o denominado legado pós-copa vem minguando ao longo do tempo, restando como argumento, já bastante contestado, a difusão internacional de imagens positivas sobre a cidade e o estado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre 2009 e 2016, as metrópoles brasileiras passam por intervenções urbanas associadas à Copa do Mundo. Ratifica-se a importância do poder público na produção do espaço. A adequação da cidade às principais demandas do evento tem funcionado como argumento para acelerar a implantação de obras e captar recursos para projetos que, em muitos casos, já estavam previstos,

independentemente da realização do megaevento esportivo. Todavia, as políticas públicas em função do turismo proporcionam mudanças pontuais na organização territorial das cidades, geralmente alicerçadas na justificativa de atrair e consolidar o fluxo turístico pós-copa.

Durante o anúncio de Fortaleza como cidade-sede da Copa do Mundo de 2014, o governo do estado preocupou-se em associar a imagem turística de Fortaleza (sol, praia, e belezas naturais) com a modernidade dos serviços e dos equipamentos urbanos. Incorporou-se estratégia de organização do “turismo de negócios e eventos” na capital cearense. Esse segmento faz parte de um novo/velho projeto fomenta redefinições urbanas e metropolitanas. Remoções de habitantes, complementação da malha ferroviária nos municípios da RMF, construção de pontes, terminal marítimo de passageiros, centro de convenção e modernização dos estádios de futebol fazem parte desse momento na cidade.

A cidade de Fortaleza mantém na concorrência regional frente as cidades de Salvador e Recife. Tal consequência percebe-se pelo crescimento econômico de Fortaleza nos últimos anos. Segundo o IBGE (2015) a capital cearense é a mais rica do Nordeste brasileiro, com PIB de R\$ 42,6 bilhões, ultrapassando as demais capitais. Em termos estaduais, as ações vinculadas ao turismo e ao volume de investimentos públicos e privados derivados propiciam a consolidação do processo iniciado no século XX: o aumento da concentração de riquezas na RMF.

## REFERÊNCIAS

BRUNET, F. The economy of the Barcelona Olympic Games. In: Gavin Poynter and Iain Mac Rury: **Olympic Cities: 2012 and the Remaking of London**. 1ed. Londres, CRV. 2009. p 98-115.

COSTA, M.C.L. A produção do espaço urbano em Fortaleza. **Revista da sociedade cearense de Geografia e História**, v. 2007/2, p 11-21, 2008.

CRUZ, R. C. A. da. Políticas Públicas de Turismo no Brasil: território usado, território negligenciado. **Geosul** (UFSC), Florianópolis, SC, V.20, n.40, p. 27-43, 2005

DANTAS. E. W. C; PEREIRA, A.Q; PANIZA, A. Urbanização litorânea e vilegiatura marítima nas metrópoles nordestinas brasileiras. **Cidades** (Presidente Prudente), V.5, p. 14-34, 2008.

FRIEDMAN, T. **O Mundo é plano: o mundo globalizado no século XXI**. 3 ed. São Paulo: Companhia das letras, 2014.



HARVEY, D. El derecho a la ciudad. Madrid: **Akal**, n. 53, 2008, pp. 23-40.

———. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005

IANNI, O. **A Sociedade Global** - 9 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Dados sobre as regiões metropolitanas brasileiras, 2013.

———. PIB dos Estados Brasileiros, 2015.

JORNAL O GLOBO. **Reunião dos BRICS** acontece em Fortaleza, 2014. Disponível em: [www.g1.globo.com/globonews/reuniãobrics](http://www.g1.globo.com/globonews/reuniãobrics). Acesso em: 22 de Março de 2016.

MASCARENHAS, G. O ideário urbanístico em torno do olimpismo. Barcelona (1992) e Rio de Janeiro (2007): os limites de uma apropriação. In: Elson Manoel Pereira (Org). **Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. Chapecó: Argos, 2008.

PASSOS, F.D.R.L. O espetáculo dos espaços públicos: vivências e expressões culturais na zona portuária do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. V.16, N.2, p. 81-96/ nov. de 2014.

PLANO PLURIANUAL (2012-2015). Economia para uma vida melhor. Disponível em: <[www.transparencia.ce.gov.br](http://www.transparencia.ce.gov.br)>. Acesso em 15 out. 2013.

TEOBALDO, I.N.C. A cidade espetáculo. **Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP**. Vol. XX, p. 137-148, 2010.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 11ªed. Rio de Janeiro, RJ: Record, 2011.

SETUR. Setur apresenta agenda 2013 de promoção turística. Disponível em: <[www.centrodeeventos.ce.gov.br](http://www.centrodeeventos.ce.gov.br)>. Acesso em: 22 fev. 2013.

———. Dados turísticos do Ceará, 2014.

———. Dados turísticos do Ceará, 2015.

VAINER, C. B. Planejamento territorial e Projeto Nacional: os desafios da fragmentação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. v.9. p. 9-23, 2007.

———. Pátria, Empresa e Mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O (Org.). **A Cidade do Pensamento Único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2011, p. 75-103.

Texto submetido à Revista em 07.10.2014  
Aceito para publicação em 19.09.2015

## Artigos

### **Chine - Brésil: je t'aime, moi non plus.**

China - Brasil: te amo, mas nem tanto.

*Pierre Salama*

### **Environmental policy in Brazilian Amazonia: lessons from recent history**

A política ambiental na Amazônia brasileira: lições da história recente

*Philip M. Fearnside*

### **Poder local e condições de sua renovação na Amazônia**

Local power and the conditions for its reproduction

*Pierre Guillhem Marie-Joseph Teisserenc*

### **O crédito fundiário e a linha Nossa Primeira Terra em debate no Brasil**

The land credit and the line our first land in debate in Brazil

*Sérgio Botton Barcellos*

### **Cultivo itinerante na Amazônia central: manejo tradicional e transformações da paisagem**

Shifting cultivation in central Amazon: traditional management and landscape transformations

*Fernanda Maria de Freitas Viana, Angela May Steward, Bárbara Tadzja Trautman Richers*

### **Aspectos históricos relacionados à adoção de práticas agroecológicas: análise retrospectiva no Oeste maranhense**

Historical aspects related to the adoption of agroecological practices. Retrospective analysis in Western Maranhão

*Xoán Carlos Sánchez Couto, Lúvia de Freitas Navegantes Alves*

### **Gestão territorial em Unidades de Conservação de Uso Sustentável e incoerências no SNUC**

The management territorial in the sustainable use Conservation Units and the incoherence in SNUC

*Catherine Prost, Mario Alberto dos Santos*

### **Cidades sustentáveis na APA da Serra de Baturité, Ceará: uma estratégia viável?**

Sustainable cities in the APA Baturité, Ceará Saw: a viable strategy?

*Francisco Edmar de Sousa Silva, Arnóbio de Mendonça Barreto Cavalcante, Frederico de Holanda Bastos*

### **Ciudades medias de Brasil: una tipología socioambiental**

Brazilian medium cities: a socio-environmental typology

*Fabio Angeoletto, Camila Esy, Juan Pedro Ruiz Sanz*

### **Pesca e influências territoriais em rios da Amazônia**

Fishing tools and territorial influences on rivers in Amazon

*Christian Nunes da Silva, João Marcio Palbeta da Silva, Clay Anderson Nunes Chagas, Franciney Carvalho da Ponte*

### **A relação entre renda e nível educacional e a experiência dos trabalhadores nos diferentes estratos de rendimentos no Norte do Brasil**

The relationship between income and educational level and the work experience considering the different income strata in Brasil's North Region (ou in the North Region of Brasil)

*Luan Oliveira Queiroz, Francisco Carlos da Cunha Cassuce, Jader Fernandes Cirino*

### **Desenvolvimento, neodesenvolvimentismo e impactos sobre o trabalho na Amazônia brasileira**

Development, neodesenvolvimentismo and work impacts on Brazilian Amazon

*Adriana de Azevedo Mathis, Maria Antônia Cardoso do Nascimento, Nádia Socorro Fialbo Nascimento, Vera Lúcia Batista Gomes*

### **A formação de professores de sociologia na região Norte: configurações e tendências**

The Training of Teachers of Sociology at Northern Region: settings and trends

*Amurabi Oliveira*

### **Planejamento urbano-turístico em Fortaleza: perspectivas pós-Copa 2014**

The urban-tourism plan in Fortaleza: perspectives after Cup 2014

*Alexandre Queiroz Pereira, Enos Feitosa de Araújo, Bruno Rodrigues da Silveira*

