

2018

volume 21 | número 3 | set-dez



NOVOS
CADERNOS
NAEA



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

Reitor: Emmanuel Zagury Tourinho

Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação: Rômulo Simões Angélica

NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS

Diretor Geral: Durbens Martins Nascimento • Diretor Adjunto: Silvio Figueiredo

NOVOS CADERNOS NAEA

Publicação do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/UFPA

Periodicidade quadrimestral, volume 21, número 3, setembro-dezembro de 2018

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

EDITOR CIENTÍFICO

Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior - NAEA/UFPA

COMISSÃO EDITORIAL • NAEA

Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior • Geografia | 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

Ana Maria Araújo • Universidad de la República, Uruguay

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

Emilio Moran • Indiana University, Indiana, Estados Unidos

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

Henri Acsehrad • 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 Bursztyn • 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

Paola Bolados • Universidade de Valparaíso, Chile

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: Rafaela Santos Carneiro, Cleyson Nunes Chagas, Helbert Michel Pampolha de Oliveira

Revisão: Albano Rita Gomes

Editoração eletrônica: Ione Sena

Capa: Andrea Pinheiro

Universidade Federal do Pará
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos



Novos Cadernos NAEA • v. 21, n. 3 • p. 1-279 • setembro-dezembro, 2018
Print ISSN: 1516-6481 – Eletrônica ISSN: 2179-7536 – DOI:10.5801/S21797536

A Revista Novos Cadernos NAEA é um periódico quadrimestral, 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: revistanovoscadernosnaea@gmail.com

SUBMISSÃO DE ARTIGOS

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

Homepage do NAEA: www2.ufpa.br/naea

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

Novos Cadernos NAEA, v. 21, n. 3 – setembro-dezembro, 2018 – Belém. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/UFPA, 2018.

Quadrimestral

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

- 09 Corruption et investissement externe direct au Brésil
Corrupção e investimento externo direto no Brasil
Lilian Ransolin de Abreu, Roberto Birch Gonçalves e Leonardo Roth
-
- 31 Produção de conhecimento sobre hidrelétricas na área de ciências humanas no Brasil
Production of knowledge about hydroelectric dams in the social sciences in Brazil
Edna Castro
-
- 61 Gerenciamento integrado dos aspectos legais de produtos controlados como facilitador à certificação ISO 14001
Integrated management of legal aspects of products controlled as facilitator ISO 14001 certification
Eduardo Antonio Pires Munhoz, Silvio César Moral Marques e Ismail Barra Nova de Melo
-
- 77 As conferências ambientais da ONU e o prêmio Nobel da Paz: ganhos intangíveis em declínio?
The UN environment conferences and the Nobel Peace prize: intangible gains in decline?
Jefferson Wagner e Silva Galvão, Carlos Eduardo de Souza Siqueira e Ana Flávia Barros-Platiau
-
- 103 Percepção atual dos diversos atores sociais da Regional de Palmas em relação à gestão dos resíduos sólidos
Current perception of the various social actors of Palmas region concerning solid waste management
Cristina Solange Hedges, Dorcas Ribeiro dos Santos e Aurelio Pessoa Picanço
-
- 119 Mineração em territórios quilombolas: notas sobre uma consulta prévia em Trombetas, Oriximiná-PA
Mining in quilombola lands: notes on prior consultations in Trombetas, Oriximiná-PA
Erika Beser e Luciana Gonçalves de Carvalho
-
- 143 O perfil socioeconômico dos municípios mineradores paraenses: formação de *clusters* a partir do IFIRJAN
The socioeconomic profile of the municipalities of Pará: miners clusters formation from the IFIRJAN
Alegria dos Santos Leite, Gisalda Carvalho Filgueiras, Carlos Eduardo Rodrigues Martins e Suellen Souza Ramos
-

- 161 Parque Nacional do Monte Roraima: conflitos no uso e produção do território
Monte Roraima National Park: conflicts in the use and production of the territory
Oséias Cordeiro Sartori e Maria Bárbara Magalhães Bethonico
-
- 187 Conflitos envolvendo colonizadores e indígenas em áreas territoriais da bacia hidrográfica do Taquari-Antas, Rio Grande do Sul
Conflicts between colonists and indians in territorial areas of Taquari-Antas hydrographic basin, Rio Grande do Sul, Brazil
Moisés Ilair Blum Vedoy, Luís Fernando da Silva Laroque e Neli Teresinha Galarce Machado
-
- 209 Custos para o setor público na atuação como mercado para agricultura familiar no PAA em Toledo-PR
Costs for the public sector in the action as a market for family agriculture in the PAA in Toledo-PR
Karine Daniele Bybain de Souza, Edison Luiz Leismann e Loreni Teresinha Brandalise
-
- 231 A busca pela universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário: evolução, desafios e perspectiva. Um estudo de caso em Manaus-AM
The search for the universalization of water supply and sewage system: evolution, challenges and perspective. A case study in Manaus-AM
Jefferson da Silva Aragão e João Tito Borges
-
- 253 Estudo sobre o bairro Lagoinha em Belo Horizonte (MG - Brasil). Entre a tradição, a decadência e a cracolândia: “crônica de uma morte anunciada?”
Study on Lagoinha neighborhood in Belo Horizonte (MG - Brazil). Between tradition, decadence and cracolândia: “Chronicle of a foretold death?”
Nayara de Amorim Salgado e Bráulio Figueiredo Alves da Silva
-

Resenha

- 269 PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **Amazônia**: encruzilhada civilizatória, tensões territoriais em curso. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.
Tarcízio Macedo, Kelvin Santos de Souza, Maria Christina Monteiro Barbosa e Sandra de Lima Rocha
-

EDITORIAL

Finalizando o ano de 2018, os Novos Cadernos NAEA trazem ao público acadêmico seu terceiro número do volume 21 com artigos que tematizam, sob olhar interdisciplinar, discussões e resultados de pesquisas em vários campos do conhecimento.

O artigo “Corruption et investissement externe direct au Brésil”, de Lilian Abreu, Roberto Gonçalves e Leonardo Roth, analisa a perda de posição do Brasil no *ranking* dos países receptores de Investimento Externo Direto em período recente, mostrando a corrupção como fator condicionante a isso, inclusive, com implicações na qualidade dos serviços prestados, na infraestrutura e no investimento global no País. Em outra perspectiva, que interroga o modelo de desenvolvimento e as políticas nacionais do setor elétrico, o artigo “Produção de conhecimento sobre hidrelétricas na área de ciências humanas no Brasil,” de Edna Castro, discute a trajetória dos estudos sobre hidrelétricas, associados à emergência de conflitos socioambientais em contexto do licenciamento e construção de grandes obras no Brasil.

No âmbito ainda das atividades econômicas, mas estabelecendo relação com as políticas de controle ambiental, Eduardo Antonio Munhoz, Sílvio César Marques e Ismail Melo, em “Gerenciamento integrado dos aspectos legais de produtos controlados como facilitador à certificação ISO 14001”, discutem as dificuldades de indústrias paulistas em atender a requisitos legais para tal certificação, mostrando, ao mesmo tempo, a necessidade de um controle integrado dos aspectos legais por parte de determinados órgãos oficiais. Ainda na temática ambiental, dois outros trabalhos problematizam questões bem atuais. Em “As conferências ambientais da ONU e o Prêmio Nobel da Paz: ganhos intangíveis em declínio?”, Jefferson Wagner Galvão, Carlos Eduardo Siqueira e Ana Flávia Barros-Platiau, destacam a possibilidade de considerar avanços decorrentes de conferências ambientais da Organização das Nações Unidas, mostrando o ganho social global que tais conferências proporcionam a ponto de repercutirem em premiações de grande reconhecimento em nível mundial. A preservação do meio ambiente como construção cultural, por sua vez, é discutida em “Percepção atual dos diversos atores sociais da Regional de Palmas em relação à gestão dos resíduos sólidos”. Nele, Cristina Solange Hendges, Dorcas Santos e Aurelio Picanço apresentam a percepção que diversos atores sociais têm em Palmas (TO) sobre a gestão ambiental, revelando a consciência deles para a solução dos problemas ambientais no tocante aos resíduos sólidos.

Erika Beser e Luciana Carvalho, em “Mineração em territórios quilombolas: notas sobre uma consulta prévia em Trombetas, Oriximiná/Pa”, discutem a “consulta prévia” como instrumento jurídico no âmbito de uma área protegida e pleiteada por quilombolas. Nesse caso, a coexistência de entendimentos e as expectativas distintas em torno daquele instrumento são analisadas a partir das preocupações das comunidades locais e do Ministério Público Federal. A questão mineral também é abordada em “O perfil socioeconômico dos municípios mineradores paraenses: formação de clusters a partir do IFIRJAN”. Os autores Alegria Leite, Gisalda Filgueiras, Carlos Eduardo Martins e Suellen Ramos, com base no Índice da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (IFIRJAN), chamam a atenção para a relação não proporcional entre a dimensão econômica da mineração e os resultados dos subíndices do IFIRJAN em municípios paraenses.

A questão territorial e agrária é tema central de três artigos. Em “Parque Nacional do Monte Roraima: conflitos no uso e produção do território”, Oséias Sartori e Maria Bárbara Bethonico priorizam a análise dos conflitos decorrentes da criação de uma Unidade de Conservação de proteção integral em território indígena. Os autores abordam a dupla afetação envolvendo o Parque Nacional do Monte Roraima e a Terra Indígena Raposa Serra do Sol, mostrando as restrições impostas às negociações e a dificuldade para o estabelecimento de acordos e parcerias voltadas para a gestão de conflitos capaz de comportar interesses diversos. O conflito territorial também é objeto de análise de Moisés Ilair Vedoy, Luís Fernando Laroque e Neli Teresinha Machado. No artigo “Conflitos envolvendo colonizadores e indígenas em áreas territoriais da bacia hidrográfica do Taquari-Antas, Rio Grande do Sul”, analisam, por meio de abordagem etno-histórica, conflitos entre indígenas e colonizadores envolvendo o estabelecimento de sesmarias e fazendas em territórios da Bacia Hidrográfica do Rio Taquari-Antas (RS) na primeira metade do século XIX. Em “Custos para o setor público na atuação como mercado para agricultura familiar no PAA em Toledo-PR”, Karine Daniele Souza, Edison Luiz Leismann e Loreni Teresinha Brandalise mostram a necessidade de uma revisão da metodologia de formação de preços dos produtos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Toledo (PR), de forma a estimular a participação dos agricultores familiares nesse programa.

A questões urbanas se fazem presentes em duas contribuições. O primeiro, de autoria de Jefferson Aragão e João Tito Borges, intitula-se “A busca pela universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário: evolução, desafios e perspectiva. Um estudo de caso em Manaus-AM”. Nele mostra-se a necessidade do acesso universal ao abastecimento de água e ao sistema de esgotamento sanitário em Manaus, chamando-se a atenção para a demanda de obras de infraestrutura urbana e para a garantia da adesão da população em relação a ambos os sistemas. O segundo artigo, de Nayara Salgado e Bráulio Silva, intitulado “Estudo sobre o bairro Lagoinha em Belo Horizonte (MG-Brasil). Entre a tradição, a decadência e a cracolândia: ‘crônica de uma morte anunciada?’”, mostra-se a transformação e as representações sociais de um tradicional bairro da capital mineira que passou por um processo de degradação, definindo uma nova forma de apropriação por usuários de crack.

Por fim, tem-se a resenha elaborada por Tarcízio Macedo, Kelvin Souza, Maria Cristina Barbosa e Sandra Rocha sobre o livro “Amazônia: encruzilhada civilizatória, tensões territoriais em curso”, de autoria de Carlos Walter Porto-Gonçalves, publicado em 2017. Tido como um ensaio sobre a região em uma perspectiva pós-colonial de abordagem, destacam a obra resenhada como uma importante contribuição para pensar e entender a região no período contemporâneo.

Com esse terceiro número do volume 21 dos NCNAEA, assumimos a grande tarefa de estar à frente do processo de edição desse importante periódico em substituição à Professora Edna Castro, que foi a responsável por sua edição nos últimos anos. Tal mudança, todavia, não sinaliza para uma alteração da linha editorial do periódico, que pretende seguir os mesmos princípios e pressupostos que até o momento preservaram sua qualidade e perfil, reforçados por sua excelente aceitação nos meios científicos e acadêmicos dentro e fora do País ao discutir temas sobre o desenvolvimento, a sociedade, a economia e o meio ambiente sob a perspectiva interdisciplinar.

Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior
Editor dos Novos Cadernos NAEA



Corruption et investissement externe direct au Brésil

Corrupção e investimento externo direto no Brasil

Lilian Ransolin de Abreu – Bacharel em Comércio Interancional pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). E-mail: liliandeabreu13@yahoo.com.br

Roberto Birch Gonçalves – Doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Diretor do Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais (IPES). Email: rbgoncal@ucs.br

Leonardo Roth – Mestre em Administração de Empresas pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Professor do curso de administração e Gestor de protocolo na UCS. E-mail: lroth@ucs.br

Resumo

O Brasil até 2010 ficou entre os 10 principais países receptores de IED, mas de 2010 a 2014, perdeu posições no *ranking* dos países receptores de IED. Um dos fatores econômicos que os investidores analisam na escolha do país receptor é a corrupção, que é um dos principais desafios enfrentados pelo Brasil. O presente trabalho tem como objetivo analisar a percepção de executivos de empresas multinacionais sobre o quanto a corrupção influenciou no IED do Brasil no período de 2010 a 2014. Para tanto, utilizou-se uma metodologia de pesquisa em duas partes complementares. Na primeira foram realizadas entrevistas com dois executivos de multinacionais de capital estrangeiro. Na segunda foram enviados questionários para multinacionais de capital estrangeiro atuantes no Brasil. Após a análise dos dados coletados de ambas as pesquisas percebeu-se que a corrupção é um fator condicionante para a entrada de IED no país e que o Brasil precisa combater e controlar a corrupção, pois a mesma afeta a qualidade dos serviços prestados, a infraestrutura e o investimento global no país.

Palavras-chave

Investimento Externo Direto. Corrupção. Internacionalização. Brasil.

Résumé

Le Brésil jusqu'en 2010 était entre les 10 principaux pays récepteurs de IED, mais entre 2010 à 2014, il avait perdu sa position dans le classement des pays récepteurs de IED. L'un des facteurs économiques que les investisseurs avaient analysés c'est à travers le choix du pays récepteur qui est la corruption, qui est aussi l'un des principaux défis qu'on doit faire face au Brésil en ce moment. La présente étude vise à analyser la perception qu'ont les dirigeants d'entreprises multinationales de l'influence de la corruption sur les IED brésiliens de 2010 à 2014. Donc, on avait utilisé une méthodologie de recherche en deux parties complémentaire. Dans la première partie, avaient utilisé des entrevues avec deux exécutifs multinationaux de capital étranger. Dans la deuxième partie avaient été envoyés des questionnaires pour des multinationaux de capital étranger qui sont en fonctions au Brésil. Après avoir fait l'analyse des données capturées des deux recherches, on percevait que la corruption est l'un des facteurs principaux qui avaient causé la rentrée de IED au pays et que le Brésil a besoins de combattre et de contrôler la corruption, alors la corruption elle-même affecte la qualité des services, l'infrastructure et l'investissement global dans le pays.

Keywords

Investissement externe direct. Corruption. Internationalization. Brésil.

INTRODUCTION

Les entreprises en recherche de nouveaux marchés diversifient ses stratégies tant au niveau national qu'international, l'une des options plus importantes d'internationalisation a été un Investissement Externe Direct. Le Brésil selon l'UNCTAD, reste en 6ème position dans le classement des pays qui a reçu plus de IED en 2014, reste après de la Chine, Hong Kong, les États Unis, Royaume-Uni et Singapour. La balance du commerce au Brésil en 2015, avait présenté dans les exportations US\$191,1 milliard et dans les importations 171,5\$ milliard, avec un PIB de 1,77\$ Billions (MDIC).

Le pays continue d'être un marché pour les investisseurs externes, alors, dans le classement de destination des Investissements Externes Directs, le Brésil, dans la période de 2010 à 2014, restait entre les 10 pays qui avait reçu plus l'IED au niveau global, et en première position entre les pays de l'Amérique Latine. Mais les flux de IED avait diminué à partir 2011 et la corruption peut être l'un des facteurs qui avaient promu la réduction du flux d'investissement dans cette période.

La corruption déplace des ressources destinées pour l'infrastructure, la santé et l'éducation, qui sont les points fondamentaux pour le développement du pays. Comme la corruption et une pratique illégale, les cas découverts sont à travers des plaintes et des investigations, ils n'existent pas de preuves qui montrent avec assurance et combien elle représente par année dans le pays ou dans le monde, bien qu'il y ait la perception de son existence, et on sent la présence de sa réflexe qu'il génère dans l'économie du pays.

Dans ce sens, l'objectif de cette recherche est analysé dans sous la perception des dirigeants de multinationales au Brésil quele mesure la corruption au Brésil influençait les niveaux d'Investissements Externes Directs dans la période de 2010 à 2014, en ayant comme objectif de clarifier la question suivante : les niveaux de corruption au Brésil avaient influencé le volume d'investissement externe direct dans la période de 2010 à 2014?

Les résultats de cette recherche montrent que la volatilité de la politique économique adoptée par le Brésil affecte aussi la décision d'investissement externe. En outre, les niveaux de corruption influencent aussi la sécurité et le professionnalisme dans la traitée avec l'investissement externe dans le pays. Les autres facteurs comme l'infrastructure, l'instabilité financière, la bureaucratie ont l'impact fortement sur la décision de l'investissement externe. Cependant, même si ces éléments augmentent les difficultés, ils affectent à peine en partie les investisseurs et non pas la grande partie.

Il convient de noter que les résultats obtenus sont les résultats des perceptions de deux dirigeants de multinationales (obtenus dans la partie qualitative de l'étude) et de onze répondants (11%) appartenant aux cent plus grandes multinationales du Brésil (Exame Magazine) obtenu dans la partie quantitative de l'étude.

1 REVUE DE LITTÉRATURE

Le référentiel est structuré en deux parties principales. Dans la première on fera une analyse de l'investissement Externe Direct et sa relation avec les demandes à partir de la globalisation. Dans la deuxième partie on va approfondir sur le thème de la corruption avec transparence comme forme de comprendre quels sont les facteurs qui peuvent être les conséquences majeures dans les analyses, par les entreprises, et dans quelle mesure d'intensité peut-il maintenir ses investissements directs au Brésil.

1.1 L'INVESTISSEMENT EXTERNE DIRECT

La globalisation portait de grands changements dans le scénario économique mondial et dans la vie des gens. Selon Cavusgil, Knight et Riesenberger (2010), avec la globalisation, les affaires internationales avaient augmenté de forme surprenante et les flux de capitaux, la connaissance et la technique avaient étendu entre les pays.

Le système financier restait très sophistiqué et la création des organes multilatéraux de réglementation comme l'organisation Mondiale du commerce (OMC) et Fonds Monétaire International (FMI), peuvent être eus un contrôle et une grande coopération entre les nations. Les affaires internationales connectent tous à une économie globale. « les affaires internationales nous donnent l'avantage au accès des biens et services mondiaux et affectent aussi de manière intense notre qualité de vie et bien être économique» (CAVUSGIL; KNIGHT; RIESENBERGER, 2010, P.4.). Para Mariotto (2007), le processus d'internationalisation d'une entreprise va au-delà de l'importation et exportation, car en dépendant de ses objectifs et ressources peuvent être la licence, la franchise, joint venture (l'union des entreprises) et l'investissement direct, l'IED.

Il y a deux types d'investissements: l'investissement portefeuille et l'investissement direct étranger (IED). L'investissement portefeuille c'est l'achat de titres étrangers, où l'investisseur achète avec but d'obtenir un retour financier, sans besoins de contrôler ou gérer et c'est à court terme. Mais l'IDE

c'est toute contribution d'argent arrivant de l'extérieur qui est appliqué dans la structure productive domestique, dans la forme de participation actionnèrènt dans les entreprises existant ou dans la création de nouvelle entreprise (WOLFFENBUTTE, 2006). Dans les deux entreprises de l'IED c'est le plus qui implique les entreprises, car c'est de long terme et est pratiqué par les grandes entreprises avec assez de ressource et déjà internationalisée (CAVUSGIL; KNIGHT; RIESENBERGER, 2010).

La rentrée de l'IED dans le pays apporte des bénéfices et développements, tel que: i) augmentation de la chaîne productive, régional et international en gérant une augmentation dans les exportations et les importations ; ii) privatisation avec l'introduction de nouvelles technologies et l'augmentation du niveau d'efficacité ; iii) know-how (Savoir-faire) dans les secteurs comme transfert de technologie et formation de capital humain (GREGORY; OLIVEIRA, 2005). Cependant, Moraes (2003) souligne quelques inconvénients comme la faillite de quelques entreprises locales, exode rural, transfert de bénéfice pour les pays des entreprises où se rencontre leur siège social, entre autres.

Selon a UNCTAD (1998), il y a de bonne chance pour qu'un pays attire IED si offre une politique propice pour les activités des transnationales. Les investisseurs vont décider pour le pays qui offre le plus bas prix de transaction, productivité élevée et retour financier. L'ambiant des affaires influence aussi la décision de l'investissement étranger direct. Les taxes corporatives élevées, le retard pour s'ouvrir et fermer une entreprise, le prix élevé des procédures bureaucratiques, le peu de gouvernance corporative, entre autres facteurs, peuvent rendre un pays moins attrayant pour l'investissement externe direct. Les institutions aussi valorisent: un pays démocratique, avec protection légale appropriée à l'infrastructure et peu de corruption tendent à favoriser plus d'entrée d'investissements directs (UNCTAD, 1998).

Les pays développés étaient les plus qui avaient reçu IED dans la décennie de 1990, aucun pays émergeant n'apparaît entre les 10 pays les plus grands. Déjà en 2011 la situation commençait à être modifiée par l'intérêt des investisseurs en pays émergents et en développement. À cause d'une majeure stabilisation politique et économique, le Brésil et la Chine tiennent à se maintenir dans le rang des 10 pays récepteurs de IED dans le monde (MAKSEN, 2013).

Le Brésil est le leader au rang des pays récepteurs de IED dans l'Amérique Latine dans la période de 2010 à 2014, mais en 2014 la région souffrait un déclin au valeur de rentrée de IED. Selon la Cepal (2015) après trois ans consécutifs de grand développement, le ralentissement économique dans la région et les prix des matières premières étaient les responsables qui affectent la rentrée de

IED dans l'Amérique Latine. Les facteurs qui contribuaient pour cette récession étaient: les conditions macroéconomiques détériorées, le peu d'investissement dans l'infrastructure, la santé et l'éducation fondamentale. La corruption, de 2010 à 2014, est resté comme 6^o indicateur qui perturbe plus les affaires au Brésil (FDC, 2015)

1.2 CORRUPTION

La corruption, selon la *Transparency International*, organisation qui mesure la perception de la corruption mondiale, est définie comme abus de pouvoir confié par les gains privés et ses dimensions (politiques, grandes, moyennes ou petites) et peuvent être classifiées selon combien d'argent perdu et dans quel secteur a eu lieu. Dans le langage commun, le terme «corruption» a un sens très large, en se référant à tout processus de détérioration de valeurs et des pratiques qui accompagnent et analysent telle détérioration. (ABRAMO, 2014).

La corruption n'est pas une chose nouvelle «la corruption politique, comme tout le reste c'est un phénomène historique. Comme telle elle est vieille et mutante» (CARVALHO, 2008, p.237). Longtemps, dans l'Empire brésilien, le terme corruption n'était pas utilisé dans les sujets du gouvernement, parce qu'on croyait du fait que la puissance d'exclusivité du monarque, les actes étaient nuls (SCHWARCZ, 2008).

De Holanda (2016) souligne que les racines de la corruption au Brésil sont culturelles et donc intériorisées dans l'État et au Brésil. Cependant, Souza (2017) élargit la question en affirmant l'existence d'une corruption réelle fortement encouragée par la prétendue «élite économique».

Pour la *Transparency International* (TI) la corruption punit la société dans sa liberté, la santé et l'argent et se divise en quatre catégories principales: I) dans la politique, l'utilisation de l'argent public en avantage particulier; II) dans l'économie, l'utilisation de l'investissement public en projets de première nécessité comme des écoles, hôpitaux, et routes; III) dans le social, les gens commencent à juger et non confier dans le système politique du pays; IV) l'environnement, qui est sauvagement exploré dû à l'avarice des entreprises. En fait, Bird, Martínez-Vázquez et Torgler (2008) ont vérifié de manière empirique que la corruption génère moins de pression fiscale, en particulier dans les pays à revenu faible et intermédiaire, contribuant à la cupidité des entreprises.

Kreikebaum (2008) met en évidence que la corruption a deux éléments fondamentaux, qui sont: la subordination et la corruption passive. La subordination assumait une perspective globale en tournant presque impossible

d'être identifiée par les autorités légales. Autre difficulté c'est d'interpréter les bonus ou paiements supplémentaires dans les entreprises dûes au facteur silencieux dans les transactions. De plus, les employés des entreprises concernées créent leur propre rationalité pour justifier leurs actions. Anand, Ashforth et Joshi (2004) soutiennent que les individus impliqués dans des actes de corruption et la persistance d'actes au fil du temps sont un phénomène qui peut être expliqué en partie par la rationalisation (dénier de responsabilité, déni d'intention, déni d'il y a des victimes, équilibre comptable, déni de préjugés sociaux) qui permettent aux employés (et à leurs proches) de voir leurs actions justifiées.

C'est très important de contrôler la corruption, parce qu'elle porte préjudice ou encore une perte à l'efficacité de l'économie. C'est très difficile de prendre son contrôle, car elle est produite secrètement. C'est pourquoi la forme indirecte la plus utilisée sont les indices de perception de corruption de la *Transparency International* (ABRAMO, 2005).

En concernant à l'organisation non gouvernementale *Transparency International* calcule annuellement, depuis 1995, l'indice de perception de la corruption (en anglais CPI). Le pays est considéré comme le plus corrompu est celui qui a la note plus près du zéro, quant à le moins corrompu reste plus prêt du cent. Pour arriver dans ces notes, l'ONG a réalisé des recherches annuelles avec des exécutifs et spécialistes des pays évalués, où ces interviewés avait évalué comment ils perçoivent la présence de la corruption dans les institutions publiques dans les pays où ils vivent (FIESP, 2010). Le Brésil, de 2010 à 2014, restait entre 69° et 73° dans le classement de corruption comme montre le Tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1 – Position de Brésil dans l'Indice de Perception de la Corruption de 2010 à 2014

ANNÉE	CLASSEMENT	POINT	PAYS/NATIONS
2010	69	37	178
2011	73	38	183
2012	69	43	176
2013	73	42	177
2014	69	43	175

Source: Indices de Perception de la Corruption de la *Transparency International* (2015)

Dans le classement de 2014, le Brésil était en 69° dans la liste, restait après le Chili et l'Uruguay (les deux en 21° position). Le Danemark était leader dans le classement comparativement en 2013 et augmentait sa note pour 43, mais l'idéal serait arrivé à 50, qui est considéré la moyenne, ou encore plus près de celle-là.

En 2014, les 175 pays qui étaient évalués, plus de deux tiers restaient avec une note inférieure à 50 (TI, 2014).

Dans le Tableau 2, on peut voir les 10 pays que recevaient IED et en quelle position ils se rencontrent dans l'indice de perception de corruption (TI, 2014) et dans l'indice global de compétitivité en 2014 (FDC, 2014). Des 10 pays récepteurs de IED, 7 sont considérés com faible niveau de corruption et avec une bonne collaboration dans l'indice global de compétitivité.

Tableau 2 – Comparation entre IED, IPC et IGC entre les 10 pays en 2014

PAYS	IDE	IPC	IGC
1° CHINE	129	100	28
2° HONG KONG	103	17	7
3° ÉTATS UNIS	92	17	3
4° ROYAUME-UNI	72	14	9
5° SINGAPOUR	68	7	2
6° BRÉSIL	62	69	57
7° CANADA	54	10	15
8° AUSTRALIE	52	11	22
9° INDE	34	85	71
10° HOLLANDE	30	8	8

Source: Auteurs (2015)

Dans un panorama dans les institutions et secteurs affectés par la corruption au Brésil, selon le baromètre de la *Transparency International* (2013), on trouvait que les politiciens sont vus comme les plus corrompus, suivant les parlementaires et partis politiques. La police et le secteur judiciaire recevaient aussi un grande pourcentage du vote, en les considérant comme des corrompus. Les secteurs de l'administration publique comme santé et éducation aussi étaient considérés aussi dans le rang très élevé de la perception de la corruption.

Une étude faite par la FIESP en 2008 et publiée en mars de 2010, sur le taux de la corruption au Brésil de 1990 à 2008, a conclu que le coût moyen de la corruption est estimé entre 41,5\$ milliard à 69,1\$ milliard (en Reales de 2008) et au PIB estimé entre 1,38% à 2,3% entre autres devrait rendre compte que la corruption en période de crise comme le postérieur à 2008 tend à augmenter (RODRIGUEZ, 2016).

La corruption entraîne des coûts de corruption préjudiciable à l'IDE et à la croissance économique. Pour cela, la lutte contre la corruption est une priorité entre les économies émergentes (MORAES, 2003). Ainsi, quand est

supérieur l'omission dans le contrôle de la corruption, supérieur est la quantité de ressources détournées des activités productives et, donc, supérieure est le prix de la corruption, car ses ressources ne transforment pas en évolution (FIESP, 2010).

Pour combattre la corruption internationale, plusieurs mesures ont été créés par les organisations internationales. Les États-Unis ont créé le Foreign Corrupt Practice Act qui combat les actes de corruption dans les entreprises américaines; la Chambre du Commerce International a créé les «règles et normes pour combattre «l'extorsion et la subordination»; les Nations unies, la «déclaration contre la corruption et subordination dans les transactions commerciales» et «l'organisation pour la Coopération et la croissance économique (OEDC)» avec plus de 30 économies avancées et quelques pays Latino-Américains que signaient un accord anticorruption (CAVUSGIL; KNIGHT; RIESENBERGER, 2010).

Dans le premier Tableau ci-dessous (TABLEAU 3), sont synthétisés les facteurs, caractéristiques et auteurs en concernant du terme de corruption et investissement externe direct utilisés dans ce référentiel et qu'on avait orienté dans cette recherche qui a été réalisée.

Tableau 3 – Synthèse de la Corruption et Investissement Externe Direct

FACTEURS	CARACTERISTIQUES	AUTEURS
Investissement Externe Direct	l'investissement où l'entreprise achète les produits actifs, comme usine, terrain, capital entre autres aus extérieurs. c'est à long terme, en tournant les entreprises transnationales.	Marioto (2007)
Attraction/ Critaires	La structure politique, facilitation pour les entreprises et déterminantes économiques comme: recherche du marché, recherche de ressources actives, recherche d'efficacité.	Moraes (2003)
Corruption	Abus de pouvoir confié par des biens privés et ses dimensions (politiques, grandes, moyennes ou petites)	Tranparency International (2015)
Lutte	Les Nations Unies, Banque Mondiale, Fond monétaires international, police fédérale, Ministère Public, Recette Fédéral et Cours des Comptes de l'Union (TCU)	Cavusgil; Knight; Riesenberger (2010), Gaetani (2005)

Source: Auteurs (2015)

En somme pour l'UNCTAD (1998), la corruption n'est pas nécessaire et non plus favorable pour IED, mais pour les pays émergents ou qui sont en train de réformer et améliorer ses politiques de IED cette facilité d'affaire peut rendre grandement difficile le processus. La section suivante décrit la méthodologie utilisée pour enquêter la perception des gestionnaires en concernant de l'IED.

2 PROCÉDURES MÉTHODOLOGIQUES

Le travail est divisé en deux parties l'une qualitative de caractère exploratoire et l'autre descriptive. Dans la première partie on réalisait à travers d'entrevues profondes appuyées par un scénario semi-structuré avec deux exécutifs de multinationales. «On préfère l'utilisation d'entrevues en profondeur, car l'informateur peut fournir des informations assez riches sans perdre l'essentiel» (GIL, 2010, p. 144). L'un des objectifs c'est d'améliorer le questionnaire en captant des informations préliminaires sur le sujet. Le scénario est structuré sur les questions centrales du choix du Brésil par les IEDs matrices, les difficultés, le combat et l'influence de la corruption dans IED.

Dans la première étape les entrevues sont faites par téléphone et sont faite dans les entreprises de Caxias do Sul. Les entreprises sélectionnées sont multinationales de contrôle étranger dans secteur du métal mécanique, la première multinationale est de contrôle italien et la seconde de contrôle autrichien. Dans cette étape exploratoire, après avoir transcrit les entrevues, est faite une analyse des contenues en confrontant avec la théorie à travers d'un ensemble de techniques d'analyse de communications (BARDIN, 2004)

Dans la deuxième étape, la méthode utilisée était quantitative, réalisée à travers de questionnaire fermé. Étaient sélectionnées de la revue «Examen Grands et Meilleurs» (Exame Maiores e Melhores), édition de 2014, les 100 plus grands entreprises de contrôle étranger (EXAME, 2014). Une recherche a été faite dans les sites des entreprises et cette recherche a été faite au secteur des relations avec les investisseurs. Après avoir recueilli les courriers ont été envoyés le questionnaire fermé. Deux entreprises demandent l'envoi du questionnaire par courrier. Les données des entreprises et des correspondants étaient maintenues en secret.

Le questionnaire a été envoyé par courrier, et la correspondance par les 100 plus grands multinationaux de capital étranger, para receita, sélectionnés de la revue «Examen Plus grandes et meilleurs» de 2014, avec la finalité d'identifier si la corruption influençait les investissements externes directs dans la période de recherche. Dans le questionnaire, les questions étaient sur l'IED, choix du Brésil, Difficultés, combat à la corruption et l'investissements futur. Les répondants étaient choisis par commodité, c'est-à-dire, ceux qui acceptaient à répondre le questionnaire. Étaient reçues 11 réponses qu'étaient analysées.

Dans l'étape quantitative, est faite une analyse statistique descriptive en considérant les facteurs suivants: IDE, Attraction/Critères, corruption, combat et

solution. L'analyse statistique descriptive résume les données collectées dans une investigation, synthétisation, classification, vérification s'ils existent de différences entre les groupes en les tournant clair à sa présentation (MALHOTRA, 2001).

3 PRÉSENTATION DES RÉSULTATS

3.1 ANALYSE D'ENTREVUE EXPLORATOIRE

Dans la première partie d'entrevue étaient sollicités aux interviewés leur fonction, le temps d'entreprise et le secteur (Tableau 4), pour vérifier le niveau de connaissance sur l'entreprise et le sujet abordé.

Tableau 4 – Profil des Interviewés

ENTREVUE	FONCTION	TEMPS D'ENTREPRISE	SECTEUR
E 1	Directeur Général	8 années	Métal mécanique
E 2	Gérent Commercial	12 années	Métal mécanique

Source: Les auteurs (2015)

La première question «L'Investissement Externe Direct est favorable à l'économie d'un pays?» Pourquoi?: les interviewés sont en désaccord, car E1 affirmait “qu'au long des années le profit retourne aux pays d'origine et l'argent sort au Brésil”. Quant à E2 affirmait «Oui, c'est favorable, en fonction du prix de capital qui est employé et manque de ressources dans le pays». La vision d'E2 est linéaire avec la partie de théorie qui analyse l'IED sur le point de vue des avantages, principalement aux pays en développement avec le transfert de la technique, modernisation des usines, collection des impôts entre autres (GREGORY; OLIVEIRA, 2005), mais un désavantage c'est la sortie des profits pour la matrice.

Dans la question sur «quels sont les principaux motifs pour le choix du Brésil dans l'IED de la Matrice?» les interviewés étaient d'accord avec les hypothèses d'être présent aux quatre continents avec l'unité de fabrication E1 et le potentiel du marché du Brésil, sa pénurie en équipements, son potentiel naturel, le manque d'infrastructure et son leadership en Amérique Latine (E2). Ce fait soutient Moraes (2003), car le choix du marché dépend des facteurs comme structure politique, facilitation pour les entreprises et déterminants économiques. Le choix du pays peut avoir relation avec la proximité avec les autres marchés qui seront exploités, accès a les ressources naturelles et mains d'oeuvres, entre autres.

En concernant la question «de choix pour l'installation d'entreprise avait relation avec quelque motivation», les deux ont nié en confirmant que la raison était l'opportunité d'acquisition d'une entreprise à Caxias do Sul, alignée avec les plans stratégiques de l'entreprise. Les multinationales choisissent d'acheter le concurrent, car ils ont déjà possédé des clients et fournisseurs, mains d'oeuvre et la localisation stratégique (MERCOSUL).

Quand on questionne si «l'entreprise dans la période de 2010 à 2014, a reçu investissements de la matrice? Et où étaient destinés les investissements ?», les deux interviewés affirmaient qu'ils recevaient investissement dans la modernisation de l'usine et acquisitions des autres entreprises. En effet, la plus grande partie du profit généré par les branches, retourne pour la matrice, mais en même temps elle réinvestit dans les branches, principalement où le pays où elle fonctionne signale croissance ou la possibilité d'acquisition d'un concurrent (MORAES, 2003).

Quand on les questionnait «Quelles mesure le gouvernement brésilien pourrait adopter pour motiver l'attraction de IED dans le pays?», E1 affirmait: «montrer qu'il gouverne de façon sérieuse», quant à E2 répondait: baisser les impôts (taxes), motiver l'investissement, avoir une politique économique claire et à long terme». Les réponses Sont en accord avec l'affirmation de l'UNCTAD (1998), qui dit que les institutions sont importantes, car les investisseurs ont besoin d'avoir la confiance dans le pays dans lequel ils auront investi. Un pays démocratique, avec protection légale appropriée , stabilité économique et politique, rend favorable la rentrée de l'IED.

En concernant «Quels sont les facteurs les plus problématiques pour monter une entreprise au Brésil» E1 et E2 possèdent la même logique avec un peu de variation. En somme, Bureaucratie, haute compétitivité, informalité, commerce avec un retour du rendement, basse qualité de mains d'oeuvre et peu d'impôt/taxent (UNCTAD, 1998).

Sur la question «dans son point de vue, les investisseurs voient les niveaux de corruption au Brésil comme un problème pour les entreprises», ils affirmaient l'insécurité (E1), l'instabilité politique et la corruption (E2). La corruption porte incertitudes aux investisseurs et fonctionne comme un impôt sur les entreprises (CASTRO, 2008).

En concernant la question «quelles mesures doivent être prises, à son avis, pour réduire la perception d'impunité des actes des corrompus et combattre la corruption? Quelles institutions qui pourraient faire cette contrôle et lutte». E1 affirmait que le citoyen brésilien devrait élire des gouvernants qui sont vraiment sérieux. Quant à E2 entendait que le gouvernement municipal, d'état et fédéral,

au-delà du pouvoir législatif, a besoin de combattre la corruption de forme plus énergétique. Alors, le pouvoir judiciaire aura la force pour prendre les positions nécessaires pour combattre les corrompus.

La question clé «à ton avis, dans la période de 2010 à 2014 les niveaux de corruption avaient influencé les IEDs au Brésil? Pourquoi?» les interviewés avaient la perception en affirmant que oui. Non savoir dans quel niveau (E1), même les taux de retour aura être bons pour les investisseurs, avec l'aggravation de la situation politique/économique dans les dernières années la tendance c'est la rétractation dans les investissements (E2). En effet, un pays avec une administration publique efficace donne une perception de corruption presque nulle, alors les ressources sont employées et destinées avec sagesse et honnêteté au bien public (CASTRO, 2003).

3.2 ANALYSE QUESTIONNAIRE FERMÉ

L'objectif c'est d'entendre la relation entre l'IDE et la corruption, l'analyse était exécutée en considérant les suivants facteurs: IDE, Corruption, lutte et solution. Le Tableau 5, montre l'identification avec le temps d'entreprise et en quel secteur l'entreprise est en fonction au Brésil.

Tableau 5 – Identification

Temps d'Entreprise	Secteur
2 ans	Chimique et pétrochimique
3 ans	Minéraux
8 ans	Métal mécanique
4 ans	Chimique et pétrochimique
11 ans	Métal mécanique
7 ans	Energie
6 ans	Acierie et Métallurgie
2 ans	Métal mécanique
7 ans	Métal mécanique
4 ans	Métal mécanique
3 ans	Métal mécanique

Source: Les auteurs (2015)

Les répondants sont au secteur de relation avec les investisseurs au groupe des 100 plus grandes entreprises multinationales de capital étranger (EXAME, 2014) et que la plupart des entreprises (54,5%) sont du secteur de métal mécanique.

a) IED

Dans le facteur (Tableau 6) étaient analysés les critères du choix du Brésil pour les IED's dans les multinationales; comment les multinationales s'installaient dans le pays; si l'État choisi était dû à quelque proposition; si les multinationales reçoivent propositions pour opérer en autres États; si l'entreprise a fait quelque investissement dans le pays et quels sont les principaux facteurs que rendent difficiles les affaires au Brésil.

Tableau 6 – IDE

Quel est le critère que l'entreprise pour choisir du Brésil par les investissements Externes Direct:		
Critère	Répondants	Pourcentage
Ressources Naturelles	1	9,1%
Ambient Favorable	8	72,72%
Autres	2	18,18%
L'entreprise s'installait au Brésil à travers de:		
Critère	Répondants	Pourcentage
Propre Usine	5	45,45%
Achat Entreprise Local (concurrent)	4	36,36%
Pavillon/Terrain loué	2	18,18%
L'État choisi par l'installation de l'entreprise avait relation avec:		
Critère	Répondants	Pourcentage
Motivation fiscale offerte par le gouvernement d'État	2	18,18%
Main-d'oeuvre spécialisée	4	36,36%
Achat d'entreprise locale	2	18,18%
Localisation stratégique (clients)	3	27,27%
Réfèrent à la compétition entre les États par attraction de IED, l'entreprise dans la période de 2010 à 2014:		
Motivation	Répondants	Pourcentage
Recevait proposition pour opérer en autre état avec motivation plus attractive	1	9,09%
L'État où elle opère a offert des incitations à la société pour rester	2	18,18%
Aucune des alternatives	8	72,72%
L'entreprise dans la période de 2010 à 2014 a investi en:		
Investissements	Répondants	Pourcentage
Acquisition de concurrent	2	18,18%
Ouverture des branches	3	27,27%
Modernisation/Expansion de l'usine	6	54,54%

À son avis, montrent trois facteurs plus problématiques pour faire des affaires au Brésil		
Facteurs	Répondants	Pourcentage
Bureaucratie	6	18,18%
Infrastructure précaire	5	15,15%
Main-d'oeuvre de basse qualité	1	3,03%
Corruption	1	3,03%
Impôt très élevés	7	21,21%
Instabilité économique	6	18,18%
Instabilité politique	3	9,09%
Instabilité monnaie étranger	4	12,12%
Quel conseil serait suggérer à faire l'entreprise au Brésil		
Conseil	Répondants	Pourcentage
Augmenter les niveaux d'investissement	2	18,18%
Maintenir les niveaux d'investissement	9	81,82%

Source: Auteurs (2015)

Dans le Tableau 6 on peut voir que le critère du choix pour les IED's les majeures parties des multinationales étaient l'ambient favorable, avec 72,72%. Les multinationales s'installaient dans le pays à travers de leur propre usine, avec 45,45% des répondants. Dans l'article l'achat d'entreprise locale et localisation de pavillon ou terrain, le choix de l'état avait relation avec main-d'oeuvre spécialisée, avec 36,36%, et localisation stratégiques (clients, Mercosul) ce qu'on dit en concernant la compétition entre les États. 72,72% les répondants avaient informé qu'ils n'avaient pas reçu aucun type de motif d'état où opéraient les multinationales. Seulement une recevait motif pour opérer en autre état et deux recevaient motifs fiscaux pour rester dans l'état où ils sont en fonction.

Parmi les investissements faits, 54,54% des répondants avaient informé que la multinationale avait investi dans la modernisation et expansion de l'usine. Parmi les facteurs plus problématiques trois recevaient la majeur pourcentage: le paiement d'impôt élevé avec 21,21%, bureaucratie et instabilité économique, les deux avec 18,18%. et la majorité des répondants conseilleraient à la société mère de maintenir les niveaux d'investissements no Brasil. Il est à noter que les personnes interrogées ne considèrent pas la corruption comme un facteur difficile, ou parce qu'elles ne la perçoivent pas ou ne la perçoivent pas comme un facilitateur. Ainsi, ils ne l'associent pas ni à des problèmes culturels (De Holanda, 2016), ni à des problèmes d'une sorte d'élite (SOUZA, 2017). Cela peut aussi être le résultat de la vision rationalisée de la corruption qui excuse et justifie les corrupteurs pour leurs actes (ANAND; ASHFORTH; JOSHI, 2004).

b) Corruption

Dans le facteur de la corruption dans le Tableau 7, était analysé dans quelle mesure la corruption était un problème pour les affaires des investisseurs au Brésil; si les niveaux de perception de la corruption avaient augmenté dans la période de 2010 à 2014 et si la corruption avait influencé les IED's dans cette période.

Tableau 7 – Corruption

À son avis, dans quelle mesure les investisseurs voient les niveaux de corruption au Brésil comme un problème pour ses affaires dans le pays:		
Importance	N° de Répondants	Pourcentage
Très Important	3	27,27%
Moins Important	8	72,72%
À son avis, dans la période de 2010 à 2014, le niveau de perception de la corruption au Brésil augmentait?		
Augmentait	N° de Répondants	Pourcentage
Oui	11	100%
À son avis, dans la période de 2010 à 2014, les niveaux de corruption avaient influencé les investissements Externe Direct au Brésil?		
Influence	N° de Répondants	Pourcentage
Oui	10	90,91%
Non	1	9,09%

Sources: Les auteurs (2015)

Dans le Tableau 7 on avait vérifié que l'opinion la da majorité des répondants (72,72%) que les investisseurs voient les niveaux de corruption comme une médiane pour les affaires au Brésil, mais tous les répondants opinait que les niveaux de corruption avaient influencé les IED's au Brésil de 2010 à 2014. Cela est conforme à l'opinion selon laquelle, au cours de la période post-crisé, en l'occurrence 2008, le niveau de corruption a augmenté (RODRIGUEZ, 2016).

c) Contrôle de corruption

Dans le facteur de contrôle de la corruption (Tableau 8), était analysé, selon l'opinion des répondants, quelle institution brésilienne qui a plus de confiabilité pour contrôler, combattre et punir les actes des corrompus au Brésil.

Tableau 8 – Contrôle

Montre quelle institution brésilienne qui possède plus de confiance dans le contrôle, combat et punition à la corruption au Brésil actuellement:		
Institution	N° de Répondants	Pourcentage
Police Fédéral	8	72,72%
Ministère Public	1	9,09%
Tribunal de Comptes de l'Union (TCU)	1	9,09%
Aucune d'elles	1	9,09%

Source: Les auteurs (2015)

Dans le Tableau 8, selon l'opinion de plusieurs des répondants (72,72%) la Police fédéral est l'institution plus fiable pour combattre et punir les cas de corruption au Brésil.

d) Action au Combat a la corruption

Dans l'article «actions au combat à la corruption» (Tableau 9), était analysé, selon l'opinion des répondants, quelle action la plus efficace pour combattre la corruption et réduire l'exception d'impunité des actes des corrompus.

Tableau 9 – Actions

À son avis, quelles sont les actions ci-dessous doivent être prises pour réduire la perception d'impunité des actes corrompus et combattre la corruption.		
Actions	Répondants	Pourcentage
Plus d'efficace de surveillance et contrôle d'administration publique.	2	18,18%
Justice plus rapide et efficace	6	54,54%
Punition sévère pour les auteurs corrompus	3	27,27%

Source: Les auteurs (2015)

D'après le Tableau 9, l'action qui peut réduire la perception d'impunité et combattre la corruption, pour la majorité des répondants, c'est la justice plus rapide et efficace avec, 54,54%. Puis de la punition Sévère avec 27,27%, et plus efficace aux surveillance et le contrôle d'administration publique, avec 18,18%.

4 CONSIDERATIONS FINALES

En recherche de nouveaux marchés, de plus en plus, les entreprises sont en train de s'internationaliser, et les Investissements Externes Directs sont plus importants, principalement pour les économies en développement, qui est le cas

du Brésil, qui en 2014, restait en 7^{ème} position como l'une des plus grandes économies mondiales, et est entre les 10 pays qui ont reçu plus d'investissements. Mais de 2010 à 2014, avec exception de 2012, le pays perdait sa position en plusieurs institutions d'analyse de compétitivité mondiale.

L'objectif de cette recherche était d'analyser à travers du référentiel théorique et des opinions des dirigeants multinationales de capital étranger, si les niveaux de corruption avaient influencé les investissements externes directs dans le pays dans la période de 2010 à 2014.

Les analyses faites dans les deux recherches, tant comme qualitative et quantitative, montrent que les entrepreneurs sont insatisfaits avec la politique économique que le Brésil vient d'adopter dans les derniers jours. Pour la majorité des interviewés, les niveaux de corruption viennent d'influencer la rentrée d'investissement externe dans le pays, car les investisseurs cherchent à destiner ses investissements dans les pays où il y a un meilleur retour financier et une stabilité économique saine à long terme. Cependant, la corruption n'est pas l'une des principales préoccupations des dirigeants, elle vient après le fardeau fiscal, l'infrastructure et la bureaucratie, des aspects essentiellement économiques.

On avait observé aussi que le Brésil a besoins d'améliorer ses indicateurs économiques, à besoins d'investir dans l'infrastructure, réduire l'instabilité économique et financière, tant comme la bureaucratie, en effet on est d'accord avec Rodriguez (2016). Le pays a besoin également réduire et simplifier l'attribution, combattre la corruption et réduire la perception et l'impunité des auteurs et des actes des corrompus. Telles actions sont bénéfiques pour le développement économique du Brésil et pour augmenter l'attraction de IED's, vu que la présence de multinationales de capital étranger contribue na productivité nationale, transfert de la technique, mettre en valor la qualité des produits, en forçant les concurrentes nationales à se moderniser pour pouvoir maintenir les compétitivités. Les multinationales optent aussi pour acheter les concurrentes nationales, en modernisant la structure d'usine et en qualifiant les fonctionnaires, en les beneficiant aussi leur propre intérêt. De plus, s'agissant d'un investissement à long terme, l'IDE est moins enclin à fuir en cas de crise et plus il attire les investissements étrangers, moins l'économie reste fragile.

À cause de cette méthode, l'implémentation d'une politique plus transparente et efficace dans le combat à la corruption serait traitée une grande certitude que les actes corrompus no resteraient impunis, et que les ressources seront bien employées pour la croissance du pays comme un seul corps.

4.1 LIMITATIONS D'ÉTUDE ET SUGGESTIONS D'TRAVAUX FUTURS.

Le manque d'information en référant aux données statistiques des entreprises multinationales de capital étranger qui sont en fonction au Brésil était une des limitations pour le développement de ce travail. Ce n'était pas possible de savoir combien d'entreprises qui sont en fonctions dans le pays et d'où l'État auquel ils sont en fonction. L'autre limitation rencontrée était le peu de disposition des entreprises pour répondre le questionnaire. Beaucoup d'entreprises répondaient en informant qu'elles ne pouvaient pas répondre à la recherche due au thème qui englobe la Corruption. Il convient de noter que les données obtenues reposent sur la perception d'un groupe d'acteurs spécifiques, à savoir des dirigeants de multinationales. La même analyse basée sur la perception d'un autre groupe d'acteurs, tels que les fonctionnaires, conduirait possiblement à des résultats différents.

Pour des recherches futures, on suggère que soient faites des recherches spécifiques de l'économie et/ou régions du Brésil pour vérifier s'il y a de variation en relation au facteur de corruption dans la décision de l'IED. On suggère, aussi, des études périodiques pour vérifier si les actions de combat à la corruption modifiaient l'attraction de IEDs.

BIBLIOGRAPHIE

ABRAMO, C. W. **Corrupção e responsabilidade pública**. 2014. Disponible en: <<http://www.transparencia.org.br/docs/RespPub.pdf>>. Accès le 06 jun.2015.

ANAND, V; ASHFORTH, B. E.; JOSHI, M. Business as usual: The acceptance and perpetuation of corruption in organizations. **Academy of Management Perspectives**, New York, v. 18, n. 2, p. 39-53, 2004.

AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. M. M. **Corrupção Ensaios e Críticas**, Belo Horizonte: UFMG, 2008.

BANCO CENTRAL. **Censo de Capitais Estrangeiros no País - resultados para 2013**. Disponible en: <<http://www.bcb.gov.br/Rex/CensoCE/port/Censo%202014%20ano-base%202013%20-%20resultados.pdf>>. Accédé:03 jun.2015.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3 ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BIRD, R. M.; MARTINEZ-VAZQUEZ, J.; TORGLER, B. Tax effort in developing countries and high income countries: The impact of corruption, voice and accountability. **Economic analysis and policy**, v. 38, n. 1, p. 55-71, 2008.

CASTRO, C. Determinantes económicos da corrupção na União Europeia dos 15. ***Economia Global e Gestão***, Lisboa, v.13, n.3, dez. 2008. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-74442008000300004&lng=pt&nrm=iso>. Accès le: 09 de jun.2015.

CAVUSGIL, S. T.; KNIGHT, G.; RIESENBERGER, J. R. **Negócios Internacionais – Estratégia, Gestão e Novas Realidades**, Pearson Universidades, 2010.

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe. **Ingresso de Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e no Caribe. 2008-2014**. 2015. Disponible en: <http://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla_ingresosied_pt_2015_.pdf>. Accédé:13 jun.2015.

DE HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**: edição crítica. Companhia das Letras, 2016.

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **Relatório Corrupção: Custos econômicos e propostas de combate**. 2010. Disponible en: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corrupcao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/>>. Accès le:20 de jun.2015.

FDC. FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Global Competitiveness Report 2013-2014. 2015** Disponible en: <<http://www.fdc.org.br/imprensa/Paginas/noticia.aspx?noticia=40>>. Accédé: 14 jun. 2015.

GATEANI, F. A eficiência do combate à corrupção. **Desafios do investimento**. Disponible en: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=771:catid=28&Itemid=23>. Accédé:10 set.2015.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 5 ed. 2010.

GREGORY, D.; OLIVEIRA, M. F. B. A. **O desenvolvimento de ambiente favorável no Brasil para a atração de investimento estrangeiro direto**. Rio de Janeiro, 2005. Disponible en: <www.wilsoncenter.org/events/docs/brazil.atracaodeIED.pdf>. Accès le: 06 mai. 2015

KREIKEBAUM, H. Corruption as a moral issue. **Social Responsibility Journal**, v.4,n.1/2,2008.Disponible en:<<http://dx.doi.org/10.1108/17471110810856857>>. Accès le: 06 ago.2015.

KUGLER, M; VERDIER, T.; ZENOU, Y.. Organized crime, corruption and punishment. **Journal of Public Economics**, v. 89, n. 9-10, p. 1639-1663, 2005.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing**: Uma Orientação Aplicada. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARIOTTO, F. L. **Estratégia internacional da empresa**. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

MAKSEN. Como **pode o brasil aumentar a captação de investimento estrangeiro?** 2013. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/1583708-Maksen-como-pode-o-brasil-aumentar-a-captacao-de-investimento-estrangeiro.html>>. Acesso le: 08 jun.2015.

MORAES, O. J. **Investimento direto estrangeiro no Brasil**. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Deve. **World Investment Report 1998: Trends and Determinats**, 1999. Disponível em: <http://unctad.org/en/Docs/wir1998_en.pdf>. Acesso le: 09 jun.2015.

POESCHL, G.; RIBEIRO, R. Ancoragens e variações nas representações sociais da corrupção. **Análise social**, Lisboa, p.419-445, 2010. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/41012811?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso le: 06 mai.2015.

POLÍCIA FEDERAL. Operações. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/agencia/estatisticas/operacoes>>. Accédé: 01 nov.2015.

PRICEWATERHOUSECOOPERS. **Doing business and investing in Brazil**. São Paulo: Pricewaterhousecoopers, 2005.

RECEITA FEDERAL. **O Investimento ireto Estrangeiro – IDE**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/IDE/IDEbrasilCuba/ide.htm>>. Acesso le: 09 maio 2015.

REVISTA EXAME. **As melhores empresas do Brasil em 2014**. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/melhores-e-maiores/2014/>>. Acesso le: 08 ago.2015.

RODRÍGUEZ, V. M. C. Una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, Ciudad de México, Año LXI, núm. 227. pp. 103-136. 2016.

SALA-I-MARTÍN, X.; BILBAO-OSORIO, B.; BATTISTA, A.; HANOUS, M. D.; GEIGER, T.; GALVAN, C. The Global Competitiveness Index 2014–2015: Accelerating a Robust Recovery to Create Productive Jobs and Support Inclusive

Growth. In: SCHWAB, K. (Ed.). **The Global Competitiveness Report (2014-2015)**. Geneva: World Economic Forum, 2014. Disponible en: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf>. Accès le: 15 set. 2015.

SOUZA, J. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Leya, 2017.

SOBEET. **Boletim Sobeeet**. Disponible en: <http://www.sobeet.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=17>. Accès le: 06 ago. 2015.

SCHWARCZ, L. M. **O Sol do Brasil: Nicolas-Antoine Taunay e as desventuras dos artistas franceses na corte de D. João**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perception Index**. 2014. Disponible en: <<https://www.transparency.org/research/cpi/overview>>. Accès le: 09 jun. 2015.

———. **Global Corruption Barometer 2013: report**. Disponible en: <<http://www.transparency.org/gcb2013/report>>. Accès le: 06 nov. 2015.

UNCTAD. **World Investment Reports**. 1998. Disponible en: <<http://unctad.org/en/pages/DIAE/World%20Investment%20Report/WIR-Series.aspx>>. Accès le: 06 jun.2015.

WOLFFENBÜTTE, A. Investimento estrangeiro direto. **Desafios do investimento**. 2006. Disponible en: <http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2103:catid=28&Itemid=23>. Accès le: 16 set.2015.

Texto submetido à Revista em 13.04.2017
Aceito para publicação em 24.08.2018



Produção de conhecimento sobre hidrelétricas na área de ciências humanas no Brasil

Production of knowledge about hydroelectric dams in the social sciences in Brazil

Edna Castro – Doutora em Sociologia pela École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris (França), professora da Universidade Federal do Pará, atuando no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA) e no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH/UFPA), e pesquisadora de produtividade do CNPq. E-mail: edna.mrcastro@gmail.com

Resumo

Este artigo discute a produção do conhecimento sobre hidrelétricas, no Brasil, na área das Ciências Sociais, visando explicitar como a pesquisa tratou esse tema e as situações associadas à emergência de conflitos sociais e ambientais em contexto de licenciamento e de construção de grandes obras hidrelétricas. Esses processos têm sido marcados por interesses que levam a diferentes constrangimentos, confrontos e violência. A política energética do Brasil ao definir as diretrizes para construção de hidrelétricas, atende a novas demandas de expansão de setores econômicos entre eles o mineral e o agronegócio que têm ocupado papel determinante no processo de reprimarização da economia nacional ao fortalecer o modelo de crescimento neoextrativista com base na exportação de *commodities*. Atualmente, as políticas governamentais de infra-estrutura são centrais nas diretrizes do planejamento nacional.

Palavras-chave

Produção de conhecimento. Hidrelétricas. Ciências Sociais. Conflitos Socioambientais. Brasil.

Abstract

The author discusses production of knowledge on hydroelectric power plants in Brazil, from a Social Science angle, aiming to explain how research has dealt with this subject and the situation associated to the emergency of environmental and social conflicts in the context of licensing that are marked by constraints, conflicts and violence. When defining the guidelines for construction of hydroelectric dams, the Brazilian energy policy meets the new demands of expansion of economic sectors, among them mining and agribusiness, which have played an important role in the process of reprimarization of the national economy by strengthening the growth model based on exports. These questions are treated in relation to government policies of the electric sector.

Keywords

Production of knowledge. Hydroelectric. Social Sciences. Socioenvironmental Conflicts. Brazil.

INTRODUÇÃO¹

Desde meados do século XX observa-se, no mundo, uma tendência para construir grandes obras que se sobressaem e se impõem na paisagem. As grandes hidrelétricas resultam de decisões políticas estratégicas do planejamento estatal e de um conjunto de ações organizadas por agentes econômicos com objetivos de apropriação e transformação de recursos naturais em valor e mercadoria, a energia elétrica. Instalam-se em territórios muitas vezes expropriados de seus antigos moradores e apropriados pela indústria intensiva de eletricidade para uso privado, até mesmo exclusivo, visando a produção de valor. Efetivamente, a modernidade, com suas tensões no conhecimento e no imaginário, altera com rapidez e tecnologia mesmo as dimensões mais profundas da existência humana e da relação desta com a natureza.

Ao definir os planos e as diretrizes para construção de hidrelétricas, a política energética do Brasil objetivava atender as novas demandas de expansão de setores econômicos e do aumento do consumo, considerando o crescimento demográfico, a urbanização e a dinâmica do desenvolvimento. Os planos e programas nacionais, a partir dos anos 1950, privilegiaram a produção de energia a partir dos rios, razão do Brasil ter se tornado um dos principais construtores de usinas hidrelétricas no mundo, e ter, atualmente, quase 70% de sua matriz energética proveniente de usinas hidrelétricas (MME, 2017). O ideário político do modelo nacional-desenvolvimentista que empolgara a década de 1950, orientou as estratégias econômicas voltadas à industrialização do país, criando novo padrão na demanda de energia. É desse início de década a decisão de construir a Usina Hidrelétrica de Furnas. Desde o governo de Getúlio Vargas há incentivos para construção de hidrelétricas, ampliando-se no governo Kubitschek e, mais ainda, naqueles da ditadura militar quando seriam construídas, entre outras, as mega hidrelétricas de Itaipu, no Paraná, Tucuruí, no Pará, Balbina no Amazonas, e Sobradinho, na Bahia.

As grandes obras hidrelétricas são resultado de um complexo processo de negociação entre grupos e corporações reconhecidos no cenário econômico e político, nacional e internacional, pois a sua construção sempre está associada a outras dinâmicas econômicas (CASTRO et al., 2014). Na agenda sobre o futuro do planeta a questão da energia é central, porém, é importante pensar nos usos a serem dados a ela e aos recursos naturais explorados para sua produção.

¹ Este artigo foi realizado no âmbito do projeto de pesquisa *Estado e Sociedade: uma análise de ciência, poder e campo do desenvolvimento*, Bolsa de Produtividade do CNPq.

O debate que ocorreu no Brasil, e no mundo, nos anos 1980, influenciou a produção de novos conhecimentos. Pesquisadores, lideranças intelectuais de movimentos sociais, e profissionais de várias formações, se interessaram por estudos dos problemas sociais e ambientais advindos da construção de grandes obras hidrelétricas. Igualmente, houve um avanço na ordem jurídico-legal, em função da Constituição Brasileira de 1988, que permitiu aperfeiçoar dispositivos da legislação ambiental e a institucionalização de instâncias deliberativas tanto de acesso aos territórios de populações tradicionais e aos direitos sociais, étnicos e culturais, quanto à criação de regras para impedir o uso abusivo dos recursos naturais. Os dados de pesquisas, no entanto, nos mostram os difíceis caminhos para implementação desses mecanismos legais.

Este artigo objetiva refletir sobre a construção do campo intelectual, na área de Ciências Humanas, voltado ao entendimento do jogo de relações que envolvem a construção de grandes obras hidrelétricas, no Brasil, e, em especial, na Amazônia, e os conflitos sociais e ambientais em contexto do licenciamento e da construção das usinas, a partir de pesquisas e estudos realizados no Brasil nas últimas décadas. Fizemos uma revisão que ainda é parcial, da literatura produzida sobre hidrelétricas, desastres e judicialização dos conflitos socioambientais no quadro do setor elétrico.

A trajetória dessa produção segue o fio de análise do processo decisório ao licenciamento e à construção das plantas hidrelétricas. Ela nos mostra a diversidade de problemas e de abordagens de pesquisa, pois esses empreendimentos sempre foram marcados por um debate tenso, polêmico e com muitas incertezas. Para uns, essas obras eram vistas como solução às demandas crescentes de energia, e impulsionadoras do processo de industrialização nacional, e de substituição de importações, apoiadas nas crenças de progresso e de desenvolvimento e, para outros, sobressaíam os riscos, a insegurança que uma grande barragem provoca, a mudança no curso do rio, de perda de territórios, de cidades e áreas rurais devastadas, de expulsão de povos indígenas de seus territórios e de ameaças de desastres irreversíveis. Enfim, desenhava-se, nessa perspectiva, o campo temático dos impactos sociais, étnicos e ambientais.

O levantamento de material utilizado nos revelou a importância das pesquisas realizadas no Brasil, da diversidade das instituições, de grupos de pesquisa e de programas de pós-graduação nelas envolvidas, localizadas em diferentes regiões do país. Encontramos trabalhos publicados em muitos periódicos nacionais e internacionais, em livros, em coletâneas, na forma de cartilhas, de documentos oficiais e materiais diversos produzidos por organizações e movimentos sociais. Importante assinalar a produção de teses de doutorado e de

dissertações de mestrado pois espelham a vitalidade do campo de conhecimento e seus desdobramentos para a sociedade pela formação profissional na temática.

As grandes obras hidrelétricas fazem parte das estratégias governamentais e das políticas nacionais de caráter macro, e com forte poder de intervenção no território. Processos esses têm sido marcados por conflitos sociais e ambientais e são chave para se entender a relação colonial e a natureza da violência nos atos de aplicação dos dispositivos legais pelo Estado, e das práticas das empresas com o territórios e as pessoas que ali vivem, bem como a *impunidade legalizada* que acompanha a implantação e a operação desses empreendimentos de grande escala.

1 CONSTRUÇÃO DE UM CAMPO DE CONHECIMENTO E USOS SOCIAIS DA CIÊNCIA

O campo de conhecimento sobre barragens para produzir energia, por muito tempo esteve adstrito ao domínio técnico voltado à engenharia das obras. Inúmeras disciplinas das engenharias foram criadas, ou adaptadas, nas universidades brasileiras, para atender novas demandas de formação técnica. Igualmente, foram incentivados espaços de debate, de encontros, e de experimentações sobre temas relacionados a solos, regime hídrico, vazão dos rios, materiais e processos técnicos de construção e operação das obras hidrelétricas, entre outros. Esses estudos, inicialmente, não atribuíam relevância a temas relacionados aos impactos ambientais e sociais decorrentes da construção das hidrelétricas com suas barragens, e reservatórios, apesar dessas obras envolverem sempre mudanças enormes no território. Por isso, a resistência de populações atingidas. Os impactos e desastres, como verificado largamente, já começam desde os processos decisórios, de planejamento, de licenciamento, e tendem a se ampliar com a construção e a operação das usinas hidrelétricas.

Mas a engenharia de barragens começou a se desenvolver desde a Antiguidade para responder as demandas de abastecimento e regularização no fornecimento de água para as cidades. Há um *savoir faire* extraordinário de povos diversos no mundo. Alguns sistemas de abastecimento de água percorriam mesmo grandes distâncias para chegar ao lugar de destino. São antigos também os inventos de processos de irrigação para o controle de inundações. Mas apenas no final do século XX que se inicia o uso da energia elétrica com barragens para gerar eletricidade por meio da potência dos fluxos de água. As experiências com geração de energia a partir dos rios, vista como energia limpa, comparativamente à de derivados do petróleo, mostram que se trata de uma atividade com grandes impactos nos processos produtivos e na vida cotidiana de áreas urbanas e rurais.

A industrialização nascente no Brasil esteve na base da construção de usinas hidrelétricas. Em 1958 começaram as obras de construção da Usina Hidrelétrica de Furnas, com oito unidades geradoras de energia elétrica². Ela faz o barramento do rio Grande, entre os municípios de São José da Barra e São João Batista do Glória, no estado de Minas Gerais. Era a primeira desse porte no país, gerenciada pela empresa estatal Furnas Centrais Elétricas e pela Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), e localizada na fronteira entre os estados de Minas Gerais e São Paulo. A sua construção era justificada como fundamental para o desenvolvimento do país, pois para o Programa de Metas do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), a industrialização passou a ser uma das prioridades da política desenvolvimentista do seu governo. Apesar do objetivo em atender o desenvolvimento do estado de Minas Gerais, a energia gerada atenderia a demanda do crescimento nacional. As obras foram iniciadas em 1958 e já era a maior obra em construção na América Latina, sendo inaugurada em 1963³.

Estudos realizados por Bermann (2013), Fearnside (2011) e Hernandez (2012) mostram o lugar da hidroeletricidade na matriz energética brasileira e as possibilidades que podem ser esgotadas, para geração de energia, sem recorrer a grandes usinas que trazem enormes problemas sociais e ambientais. A primeira

² A primeira usina hidrelétrica construída no Brasil entrou em operação em 1883, no rio Ribeirão do Inferno, afluente do rio Jequitinhonha, no município de Diamantina (MG). Logo depois, em 1889 seria inaugurada a UH Marmelos-Zero, no rio Paraibuna, no município de Juiz de Fora (MG), sendo a primeira hidrelétrica de grande porte no Brasil e considerada de utilidade pública. Dois anos depois, a UH Parnaíba da empresa São Paulo *Light*, iniciou a construção de grandes barragens, com 15 metros de altura. Em 1908, foi feita a Usina Hidrelétrica Fontes Velha. Em 1913 entrou em operação a Usina Hidrelétrica Delmiro Gouveia, primeira construída no Nordeste, construída para aproveitar o potencial da Cachoeira de Paulo Afonso no rio São Francisco. Mas em 1954 iniciava o funcionamento a UH Paulo Afonso I, pertencente à Chesf, que era, até então, a de maior porte. Ainda no rio São Francisco, em 1962 entra em operação a Usina Três Matias (MG). A UH Xingó, localizada no município de Canindé, em Sergipe, aproveita também o potencial do rio São Francisco, e entra em operação seu primeiro gerador em 1994. A UH Ilha Solteira, de 1973, e a UH Jupuí, de 1974, ambas no rio Paraná, integram o Complexo Urubupungá, em São Paulo, construídas quase simultaneamente e operadas pela CESP. No Amapá entrou em operação em 1975, a Usina Hidrelétrica Coaracy Nunes, a primeira construída na Amazônia, de pequeno porte explora o potencial hídrico do rio Araguari (MME, 2012).

³ Essas grandes obras são polêmicas e levantam muitas dúvidas. Neste caso, o reservatório era imenso e levou ao deslocamento forçado, com desterritorialização, de cerca de trinta e cinco mil pessoas, muitos afetados em suas condições de trabalho, da perda de terras de agricultura, a áreas de pesca e de outras atividades. A área a ser atingida pela formação do reservatório atravessava trinta e dois municípios de Minas Gerais. Logo fica evidente a necessidade de realizar pesquisas sobre as mega hidrelétricas com recorte analítico sobre os impactos ambientais e sociais observados. E também, os efeitos sobre o ambiente, sendo destacado nos primeiros estudos os problemas relacionados ao alagamento de vastos trechos de floresta, o aumento das taxas de desmatamento, a emissão de gás metano, um dos potencializadores do efeito estufa, a morte de animais e plantas, enfim, questões novas que passaram a ser objeto de pesquisas científicas.

hidrelétrica construída na Amazônia foi no antigo Território Federal do Amapá, de pequeno porte. Mas as regiões Sudeste e Sul têm larga experiência em Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH), com pesquisas realizadas de larga data⁴. Na realidade, a partir da década de 1960 há uma seqüência de mega hidrelétricas construídas no país, caso da UH de Furnas (1963) e a de Sobradinho (1979) ambas no rio São Francisco, a UH de Tucuruí (1984), e a UH Itaipu (1984), sendo esta a maior hidrelétrica com capacidade instalada no mundo. Em 1989 começou a geração comercial da UH de Balbina, no rio Uatumã, município de Presidente Figueiredo (AM). A UH de Jirau, em operação em 2013, e a UH de Santo Antônio, de 2016, ambos no rio Madeira, Estado de Rondônia, provocaram muitos impactos sociais e ambientais. Projetos nacionais considerados prioritários para o Estado, contaram com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a participação de várias empresas organizadas em Consórcios. A UH Jirau, inicialmente estava composta por Suez Energy (GDF Suez, atual Engie) (50,1%), Eletrosul (20%), Chesf (20%) e Camargo Corrêa (9,9%), tendo se alterada essa composição.

Desde os anos 1990, houve uma retração na construção de grandes hidrelétricas, retomada com a UH de Belo Monte, barrando o rio Xingu (PA) e em operação em 2016. A reordenação na política do setor elétrico passou a favorecer a construção das Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs) como alternativa para geração de energia⁵. E, a partir da crise ocorrida em 2001 houve um aumento significativo na construção de PCHs⁶. Estudos sobre os impactos sociais e ambientais têm conformado um campo de análise para mostrar os problemas críticos provocados por esses empreendimentos que são muito numerosos no país, embora o peso dos danos seja menor, se analisado cada PCH de *per si*. No entanto, há certos rios onde foram construídas inúmeras PCHs, gerando grandes impactos sociais e ambientais.

⁴ Na década de 1950, houve crescimento significativo de energia também devido a instalação de PCHs. O estado de Minas Gerais tem o maior parte das PCHs do país. Houve um crescimento enorme. Na década de 1940 existiam centenas de pequenas centrais construídas com capital nacional. Dispositivos legais proibiam o uso do capital estrangeiro nesse setor, mas a partir dos anos 1950, quando essas centrais passaram a ser desestimuladas. Na década seguinte muitas foram desativadas. Voltariam a ter incentivos públicos na década de 1990 passando a fazer parte da matriz energética do país com justificativas de ampliação da capacidade de geração de energia em todo o território nacional.

⁵ Segundo a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a energia que move o país – capacidade instalada de 133,9 mil MW – é proveniente de 202 usinas hidrelétricas, 1.935 termelétricas, 228 usinas eólicas, 2 usinas nucleares, 487 pequenas centrais hidrelétricas, 497 centrais geradoras hidrelétricas e 311 usinas solares (MME, 2017).

⁶ Ver a Lei nº 10 438/2002, na qual as Pequenas Centrais Hidrelétricas integram o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica.

Os estudos dedicados ao planejamento do desenvolvimento regional, e da análise econômica, com um olhar voltado para o crescimento, viam nesses empreendimentos um fator para impulsionar as dinâmicas macroeconômicas e os processos de industrialização a partir de teorias de polos de desenvolvimento que iriam, enfim, levar o progresso às regiões periféricas. Os princípios são de um planejamento autoritário e as práticas coloniais quando se trata de uma relação com regiões que eles, os gestores do planejamento nacional, veem como periferia (ACSERALD, 1991). As primeiras grandes usinas hidrelétricas planejadas no país foram pensadas, conjuntamente, com a instalação de complexos minero-metalúrgicos, como é o caso das hidrelétricas do Amapá e de Tucuruí. Os impactos sociais e ambientais provocados por essas grandes obras, acabaram por se tornar um tema de interesse, de debate nacional e internacional, e de pesquisas. Aos poucos ficou clara a necessidade de abordagens interdisciplinares, numa perspectiva mais ampla das áreas de Ciências Humanas, mas também no campo das ciências exatas e das ciências naturais.

É possível considerar que já nos anos 1980 começa a ser construído esse campo temático, inclusive alguns estudos adotam uma perspectiva interdisciplinar, com contribuições trazidas das áreas disciplinares. Um esforço da ciência para repensar as perspectivas teóricas, os métodos e os processos de conhecimento. O avanço na produção de um conhecimento crítico e reflexivo, e contextualizado, foi possível graças a um debate de coletivos de pesquisadores e movimentos sociais sobre os problemas sociais e ambientais concretos, que se passavam no território, provocados por esses empreendimentos. E, por isso, um conhecimento relacionado à prática política pois os atores locais se apropriavam de possibilidades de influenciar decisões tomadas em outros patamares do planejamento do setor elétrico, e de diversas escalas da gestão pública e das empresas e consórcio construtores. Se não influenciar, pelo menos resistir e dar visibilidade a situações limites como a supressão de direitos que tem acompanhado as grandes obras no país.

As questões sociais, étnicas e ambientais começaram a ser contempladas, inclusive porque o próprio desempenho técnico-econômico de muitos aproveitamentos hidrelétricos se via ameaçado pela deterioração ecológica dos reservatórios. A partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, os deslocamentos compulsórios, a destruição dos territórios, o fluxo intenso de migrantes, a perda de qualidade da água e uma série de outros problemas relacionados ao território do qual depende a vida de povos indígenas, ribeirinhos, comunidades tradicionais, mas também das pessoas que vivem das cidades e nos povoados. Toda essa resistência, em diferentes lugares do país, com a mobilização

das populações atingidas, acabou trazendo as grandes barragens para a pauta dos estudos de cientistas sociais.

É importante ressaltar a contribuição das universidades, de institutos de pesquisa, de associações científicas, de organizações profissionais e populares, na construção desse campo de conhecimento. Compreensão sobre as relações entre grandes obras de infraestrutura e as dinâmicas de acumulação de capital. Por perspectivas diferentes, mas com um olhar próximo ao da teoria crítica, e da práxis, no âmbito das Ciências Sociais, os desdobramentos desse processo, passaram a ser analisadas por campos distintos da antropologia, da sociologia, da geografia, do direito, da ciência política, do planejamento urbano e regional, da economia, e da ecologia. Igualmente coincide com a ampliação dos programas de pós-graduação, sua capilaridade regional, fomentando expressivo portfólio de teses de doutorado e de dissertações de mestrado sobre o campo. Assinale-se, ainda, que essa dinâmica intelectual se expressa na produção de livros, coletâneas, artigos, na realização de encontros científicos e políticos. Um processo que se estende até hoje na construção da área temática.

O conceito de território é importante, pois se trata de lugares de pertença, de identidades, e que são transformados, devastados e acabam por alterar, completamente, a vida das pessoas que ali vivem, pois são lugares preenchidos de sentidos, significados, memória e história. Mas também de qualquer outra forma de vida uma vez que animais e vegetais são desalojados de seus *habitats*, e não poucas vezes, mortos, extintos com suas espécies, o que significa também perda de memória da natureza, uma vez que a história do planeta se inscreve pela memória das espécies, inclusive da espécie humana que um dia pode desaparecer. E sua história também.

O rio Tocantins com a hidrelétrica de Tucuruí, perdeu mais de 30% de suas espécies. Igualmente perda pela enchente do imenso e inútil reservatório da UH de Balbina, um escândalo silenciado. Animais dizimados e floresta afogada no reservatório da usina. A natureza tem vida, e esses grandes empreendimentos nem sequer levam em conta sua reprodução física e que esta faz parte da cadeia ecológica, alimentar e reprodutiva. Os estudos tem mostrado que os impactos sociais e étnicos são de alta gravidade pois tem levado ao ecocídio com a destruição dos biomas e ao genocídio que é a morte física e cultural dos grupos sociais. Isso porque as consequências das mega hidrelétricas são devastadoras nos territórios. Em geral, os projetos de hidrelétricas alteram a configuração territorial e com a finalização da obra, continuam a ocorrer processos de expropriação de grupos e pessoas, violência física e simbólica,

desastres e tragédias como as observadas em plantas de mineração em Mariana (MG) e Barcarena (PA). Esses empreendimentos vêm acompanhados de outros, de setores diferentes, como ocorre na Amazônia, com o avanço de *commodities* agrícolas e minerais, e obras de estradas, de portos, de ferrovias, impactos múltiplos e por isso com efeito de transbordamento⁷ (GUDYNAS, 2015), como verificado no território onde foi construída a Usina Hidrelétrica de Belo Monte, ou Belo Monstro, como preferem alguns moradores da região.

Os dados da Tabela 1 coletados junto ao Banco de Teses da Capes com o recorte temporal de 1996 a 2018, não nos permite avaliar a produção anterior e esse período, embora tenham sido muito importantes sobretudo das dissertações de mestrado, na construção do debate intelectual. É notável observar o montante de 386 teses, com participação crescente também nas três grandes áreas. Em particular destacamos humanidades e ciências naturais (inclui biológicas e ciências da saúde) considerando a constituição inicial de um campo sob domínio das engenharias. É também expressiva a distribuição das 24 teses concluídas entre 1996 a 2001, pelas três grandes áreas. A transversalidade do tema aparece na formulação dos problemas de pesquisa pelos seus autores.

Tabela 1 – Produção de teses de doutorado sobre hidrelétricas no Brasil (1996-2018)

ÁREA	TESES DE DOUTORADO DE 1996-2018 (ano de defesa)				
	De 1996 a 2001	De 2002 a 2007	De 2008 a 2013	De 2014 a 2018*	Total de 1996 a 2018
HUMANAS	6	26	39	65	136
CIÊNCIAS NATURAIS/ VIDA	7	30	28	45	110
CIÊNCIAS DA TERRA -ENGENHARIAS	11	14	42	73	140
TOTAL POR PERÍODO	24	70	109	183	386

Fonte: Banco de Teses, Capes/Ministério de Educação⁸

* Os dados relativos ao ano de 2018 são parciais

⁷ As grandes obras de hidrelétricas são acompanhadas de desmatamento, embora isso não fosse contabilizado pelos empreendimentos como riscos e perdas. O mesmo em relação às áreas de inundação decorrentes da barragem dos rios, chamado de reservatórios. Atualmente, somamos na Amazônia mais de 1 milhão de hectares de terras que foram inundados. O reservatório de Tucuruí ocupa 180 mil hectares, e de Belo Monte, 64.100 hectares.

⁸ O levantamento procedido no Banco de Dados de Teses da Capes e utilizados para fins deste trabalho considerou apenas como palavra-chave “hidrelétrica”, podendo, portanto, estar sujeito a modificações caso se utilize outras palavras-chave ou mecanismos diferentes de busca.

As discussões promovidos por associações científicas das humanidades passaram a ter, cada vez mais, participação de pesquisadores e profissionais das ciências da vida e das engenharias para discutir problemas socioambientais. Momentos importantes na produção de espaços de debates acadêmicos e de natureza política pelo estranhamento do olhar formado em disciplinas diferentes, mas desafiado à percepção da complexidade exigida pela observação dos problemas.

A produção de conhecimento realizada no âmbito dos Programas de pós-graduação de doutorado e de mestrado tiveram espaços de debate nos Congressos Científicos e nos Encontros das Associações Nacionais de Pesquisa e Pós-graduação, entre outras na ANPOCS, na SBS, na ABA, na ANPUR, na ANPEG, na ANPPAS e na ANPED. A análise da apresentação de trabalhos nos Grupos de Trabalho e Sessões Temáticos revela o interesse pelos estudos e desdobramentos múltiplos desses grandes projetos de infra-estrutura elétrica.

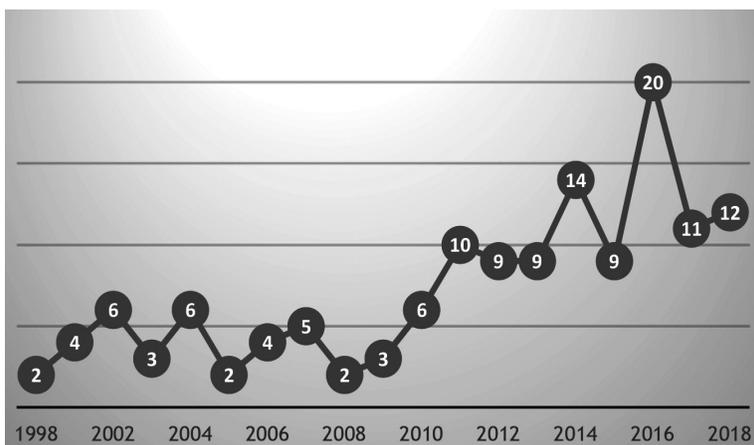
Entre esses momentos, é importante ressaltar os Encontros de Ciências Sociais e Barragens, realizado já há 15 anos. Certamente inauguraram uma nova etapa, como espaço para reunir, sistematizar e comparar os resultados de pesquisa. Por iniciativa de Carlos Vainer e do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR-UFRJ), no Rio de Janeiro, foi formada, estritamente para esse tema, uma rede de pesquisadores de todo o país que acompanha até hoje, de certa forma, essa experiência do debate interdisciplinar e interescalar. No I Encontro de Ciências Sociais e Barragens, realizado no Rio de Janeiro em junho de 2005, foram apresentados 170 trabalhos de professores, estudantes, técnicos de instituições governamentais e de empresas privadas, e de representantes de movimentos populares e organizações não governamentais.

O II Encontro de Ciências Sociais e Barragens foi realizado na cidade de Salvador, em novembro de 2007 e conseguiu ampliar o campo de abrangência do debate e da articulação acadêmica, sendo realizado, ao mesmo tempo, o *IEncuentro Latinoamericano de Ciencias Sociales y Represas*. O evento recebeu profissionais e estudantes de vários países latinoamericanos interessados no debate concernente ao tema, reuniram cerca de 400 pesquisadores, com mais de 200 trabalhos e comunicações. O III Encontro Nacional de Ciências Sociais e Barragens/ *II Encuentro Latino-Americano Ciencias Sociales y Represas*, foi realizado em Belém, em novembro de 2010, sediado pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPa), com 200 trabalhos apresentados nos Grupo de Trabalho e Mesas Redondas, e cerca de 500 participantes, inclusive muitos povos indígenas e integrantes de movimentos sociais e atingidos por barragens. Também foi importante a vinda de colegas e estudantes de outros países da América Latina. O IV Encontro Internacional de Ciências Sociais e Represas ocorreu em Chapecó,

estado de Santa Catarina, lugar privilegiado para o acesso de pesquisadores de países vizinhos. O evento foi preparatório também daquele que viria a ser o primeiro da rede de pesquisadores a ser realizado fora do Brasil. O *V Encuentro Internacional Ciencias Sociales y Represas* ocorreu em Santiago, Chile, em outubro de 2018. O caráter latino-americano do evento ressalta a relevância da cooperação acadêmica continental, tanto mais que se acelera a construção de hidrelétricas em muitos países da América Latina o que coloca na agenda de discussão, temas como o planejamento e a implantação de grandes projetos binacionais e, mesmo, em alguns casos, de dimensão continental. Chama atenção a privatização e a presença crescente de plantas sendo construídas sobre a chancela de empresas americanas ou chinesas, entre outros interesses do movimento de economia global, ávidos pelo controle não somente dos recursos energéticos, mas sobretudo da água.

Encontramos no Banco de Teses da Capes, na área de Humanidades, 136 teses sobre hidrelétricas registradas no período de 1998 a 2018. As primeiras universidades que titularam doutores no tema foram a Universidade de São Paulo, a Universidade do Rio de Janeiro e a Universidade Estadual de Campinas. Porém, no correr desse intervalo, as universidades com maior número de teses concluídas foram: a USP, com 23 teses, a UNESP com 14, a UnB com 12, a UFPA com 12, a Unicamp com 8 e a UFRJ também com 8 teses. Inúmeros Programas de Pós-graduação no país contribuíram na construção do debate sobre essa área temática. O Gráfico 1 nos permite acompanhar o movimento crescente da produção de teses no intervalo de 1998 a 2018.

Gráfico 1 – Evolução de teses de doutorado concluídas na Área de Humanidades por ano (1998 - 2018)



Fonte: Banco de teses da CAPES/MEC.

Obs. Os dados referentes ao ano de 2018 são parciais.

Foi importante na construção desse campo de conhecimento a posição consciente dos usos sociais da ciência, sobretudo em temas que tangenciam a vida, humana e da natureza. Um conhecimento que está sendo produzido na prática social com os sujeitos atingidos pelos empreendimentos e que trazem à academia a possibilidade de uma outra forma de fazer ciência, a partir da inversão do olhar, ao reconhecer os usos sociais do próprio conhecimento enquanto uma dimensão da criação coletiva.

2 LINHAS TEMÁTICAS DOS ESTUDOS SOBRE HIDRELÉTRICAS NAS CIÊNCIAS SOCIAIS

Os estudos realizados sobretudo a partir da década de 1980, se curvam sobre algumas questões que pretendem dar conta da complexidade que envolve a construção desses projetos de grande escala.

Observou-se, a partir da produção bibliográfica consultada, a conformação de sete eixos temáticas que identificamos como: 1 - Planejamento, desenvolvimento e políticas nacionais; 2 - Empresas, empreendimentos e mercado; 3 - Mobilidade espacial e do trabalho; 4 - Transformações no território e deslocamento forçado; 5 - Direitos e territórios de povos indígenas; 6 - Impactos ambientais; 7 - Conflitos e estratégias de resistência.

A maior parte das pesquisas desdobram-se em outras questões ao longo de sua realização e observa-se um campo atravessado por dinâmicas complexas ao entendimento e marcado por relações políticas. A partir dos eixos citados, a maior parte das pesquisas se concentra sobre as seguintes questões: a) processos de decisão, planejamento e formulação de políticas governamentais para o setor elétrico; b) estratégias de reprodução do capital e formação de conglomerados, corporações e consórcios; c) transformações socioeconômicas e impactos sociais, ambientais e étnicos; d) mobilização, imobilização e desmobilização da força de trabalho e composição do mercado de trabalho; e) imaginários e memória; f) subjetividades e processos de reparação; g) deslocamentos compulsórios e processos de expulsão da terra de povos indígenas, quilombolas, camponeses, pescadores e ribeirinhos; h) campesinato, problemas fundiários e resistência camponesa; i) movimentos sociais e construção de identidades; j) mudanças nas cidades e emergência de novas formas de controle do espaço urbano; k) precarização da saúde e do meio ambiente, a exemplo das pesquisas sobre proliferação e persistência de mosquitos e de outras pragas em reservatórios de usinas hidrelétricas; l) desmatamento e produção de gases de efeito estufa; m) emissão de gases e mudanças climáticas; n) violência e impunidade associada ao Estado e às políticas desenvolvimentistas; o) ameaças às Terras Indígenas,

aos Territórios Quilombolas, às Unidades de Conservação e também às terras destinadas a assentamentos agrários.

Como em outras áreas, é possível identificar grupos de intelectuais formadores de um dado campo de conhecimento, pela sua contribuição no mundo das ideias, de seu trabalho conceitual e crítico, seja na escrita, nos debates, ou na articulação institucional, e política portanto, com fins de continuidade dos processos. No tema tratado, cabe ressaltar a capilaridade da produção de conhecimento em todas as regiões do país. E de formadores de opinião, como aqueles que estiveram presentes, com continuidade, na construção da área.

Dos estudos, cito algumas referências nominais, tendo o cuidado de esclarecer não se tratar de um relação exaustiva. Assim, sobretudo consultando os dados dos Encontros de Ciências Sociais e Barragens, já referidos, e das publicações consultadas, arrolamos trabalhos dos seguintes autores que estudaram as hidrelétricas que foram construídas em várias regiões do país e, muitos deles, orientaram teses de doutorado e dissertações de mestrado em temas relacionados à hidrelétricas: Osvaldo Sevá, Célio Bermann, Lygia Sigaud, Carlos Vainer, João Pacheco de Oliveira, Philip Fearnside, Silvio Coelho, Edna Castro, Jean Hébette, Guiomar Inez Germani, Sônia Magalhães, Alfredo Wagner de Almeida, José Sérgio Leite Lopes, Francisco Del Moral Hernandez, Eduardo Viveiros de Castro, Rosa Acevedo, Eliane Cantarino, Parry Scott, Maria Auxiliadora Ferraz de Sá, Lúcio Flávio Pinto, Diana Antonaz, Felício Pontes Jr., Manuela Carneiro, Mauro Almeida, Stephen G. Baines. Iara Ferraz, Maria José Reis, Gustavo Ribeiro, Franklin Rothman, Andréa Zhoury, Raquel Oliveira, Marcos Zucarelli, Glenn Switkes, Bruce Albert, Luiz Fernando Novoa, Antônio Carlos Magalhães, Guilherme Carvalho, Telma Parente e Cytia Miranda.

Os projetos de grande escala são marcados por três dimensões estruturais e, portanto, sempre presentes e não concorrentes, como assinala Ribeiro (1987). O *gigantismo* pela enorme quantidade de fluxos de capital e trabalho, o *isolamento* que requer acoplar outros processos organizacionais e logísticos, e o *caráter temporário* que corresponde à intervenção intensiva seguida de desmobilização dessa forma de produção. O gigantismo é ressaltado de imediato na própria construção, com grandes obras de engenharia que se impõem no espaço, imensas. Pelo seu tamanho exigem, necessariamente, enormes quantidades de capital e de trabalho”⁹. Significa remover terras e águas em grandes quantidades, e transformar o território de forma rápida e irreversível.

⁹ Murphy (1983, VII, 2) e Leonhard (1982, p. 113) consideram os Projeto de Grande Escala/PGE como empresas de capital intensivo, variando de US\$ 100 milhões até muitos bilhões de dólares para cada projeto, empregando, com frequência, mais de 10 mil pessoas (apud RIBEIRO, 1987).

Talvez na Amazônia tenham sido acerbadas as dimensões de *enclave* colonial, da violência e do conflito que tem acompanhado a construção de todas as mega hidrelétricas. Ocorre em geral uma grande mobilização de trabalhadores e empresas que acabam por permanecer na região, sendo ator determinante do avanço sobre novas fronteiras territoriais motivando conflitos com agentes da pequena produção familiar, povos indígenas e quilombolas, ampliando a dinâmica na fronteira do desmatamento¹⁰. Nesse quadro trata-se de dimensões que são complementares, mas encontradas nas grandes hidrelétricas construídas na Amazônia. Cabe resultar que as pequenas e médias usinas hidrelétricas trazem inúmeros problemas, como mostram as pesquisas e também os debates realizados, sobretudo pela alteração sequencial do rio com várias PCH instaladas, transformando irreversivelmente o rio, ou de sua poluição, dos riscos de inundação, de perda da qualidade da água e de privatização dos espaços.

O portfólio de pesquisas realizadas nas áreas de humanidades, de engenharias, da biologia, saúde e ecologia, é muito expressivo e se reporta a problemas sobretudo locais que tem sistematicamente escapado à análise de riscos apresentada pelas empresas.

O exame minucioso destes processos mostra o descompasso nos estudos sobre os temas acima mencionados. Magalhães, Brito e Castro (1996), na introdução ao livro *Energia da Amazônia*, reconhecem o esforço da pesquisa que resgata a análise das condições pré-existentes à ação do Estado, somente possível de serem apreendidas por meio de uma perspectiva que privilegie os estudos locais, a experiência social e, conseqüentemente, o resgate das bases sociais da reconstrução do passado e da criação de expectativas futuras. Os estudos mostram ainda que na construção da resistência em defesa de seus territórios, os povos indígenas e os camponeses recorrem a parâmetros de sua conformação política da memória e de sua história. Esses grupos sociais e étnicos que habitam territórios atualmente pretendidos pelos projetos hidrelétricos construíram uma história, com organização social e percepção do mundo ancorada em sua cultura

¹⁰ Um dos temas mais estudados relacionados a grandes obras hidrelétricas foi o de Estado e políticas de desenvolvimento uma vez que, ao interior do Estado, se travava uma disputa política que envolvia a decisão de construir ou não grandes usinas hidrelétricas, onde as construir, os meios, etc. e depois questões relacionadas a competências de gestão, modelo de financiamento, e finalmente os interesses em jogo, econômicos e ambientais sobre o que representava essa grande obra sobre transformação no território. As licenças também envolvem muitos procedimentos e órgãos, instituições ao interior do Estado. Citamos alguns trabalhos como o de Maria Celina d'Araújo. *Amazônia e desenvolvimento à luz das políticas governamentais: a experiência dos anos 50*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 19, ano 7, jun. 1992; de Alfredo Wagner Berno de Almeida. O intransitivo da transição: o Estado, os conflitos agrários e a violência na Amazônia. Organizadores LENA, Phillipe e OLIVEIRA, Adélia. *Amazônia: a fronteira agrícola: 20 anos depois*. Belém: MPEG, 1991, p. 259-290.

e na relação com a natureza. Atuam como sujeitos com saberes contextualizados e, por isso, interlocutores em qualquer ação que incida sobre seus modos de vida.

Uma das preocupações centrais nos estudos sobre grandes barragens no Brasil tem sido compreender as transformações socioeconômicas em territórios transformados pela sua implantação (GERMANI, 2003). Trata-se de entender os fluxos do capital e a composição das empresas organizadas em conglomerados, ou consórcios, e a movimentação de recursos técnicos, competências, empresas médias e pequenas, terceirizadas ou não, e de trabalhadores, além de que esses grandes projetos requererem um volume enorme de recursos financeiros.

Essas transformações têm provocado um fluxo intenso de deslocamento de trabalhadores de distintas áreas do país em direção a esses projetos por alguns anos, podendo permanecer até a sua conclusão. Um grande projeto pode absorver, em momento de pique, até 20.000 ou 30.000 trabalhadores, como observado na construção de usinas de Tucuruí (LEITE LOPES, 1996; HEBETTE, 2004; VAINER, 2008), de Belo Monte (FEARNSIDE, 2011, 2015; SEVÁ, 2005a, 2005b; OLIVEIRA, 2014; CASTRO et al., 2014; CASTRO, 2015; MAGALHÃES, 2005; NASCIMENTO, 2016), Santo Antônio e Jirau (NOVOA GARZON, 2015; ALMEIDA, 2009; CARVALHO, 1996). São importantes ainda os estudos realizados sobre a dinâmica de atores sociais no território central de intervenção e no seu entorno, processos de resistência, de luta e organização de movimentos, a exemplo do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), face às estratégias da reprodução do capital e ao papel do Estado e de suas políticas voltados para assegurar os grandes de energia.

As ameaças físicas e culturais à integridade dos povos indígenas e se seus territórios têm sido correntes no processo de instalação de usinas hidrelétricas na Amazônia (CARNEIRO; BARBOSA, 2018; ALBERT, 1995; ISA, 2010). Inúmeros povos tem sido massacrados e subjugados a processos violentos, como os Waimiri Atroari, pela Usina Hidrelétrica de Balbina com deslocamento forçado. O povo Gavião foi uma das etnias atingidas, e deslocada compulsoriamente para outra terra, com a construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí. Em quase todas as grandes obras construídas na Amazônia temos os registros dolorosos, e ainda porque são processos que continuam e se tornam agudos com as políticas nacionais atuais de infra-estrutura, e com o aumento das usinas em construção ou no planejamento estatal. *O deslocamento forçado* conforma um campo específico de situações em que grupos sociais e étnicos são obrigados a deixar seus territórios, lugares históricos ou de ocupação imemorial, por motivos de constrangimento externo, que pode ter natureza variada, desde a ameaça à

integridade física e cultural por mecanismos coercitivos e intimidatórios, por processos de criminalização e, até à morte¹¹.

Inúmeros estudos etnográficos mostraram esses movimentos de deslocamento compulsório de grupos indígenas em vários empreendimentos, como a Hidrelétrica de Tucuruí (FERRAZ, 1996; MAGALHÃES; BRITO; CASTRO, 1996); Belo Monte no rio Xingu (SEVÁ, 2005a, 2005b; BELTRÃO; OLIVEIRA; PONTES JUNIOR, 2014). Na construção das hidrelétricas de Tucuruí, no Pará (FERRAZ, 1996; FERRAZ; VIVEIROS DE CASTRO, 1986/87); da hidrelétrica de Balbina, no Amazonas, com o deslocamento compulsório de Waimiri-Atroari (BAINES, 1996; RODRIGUES; FEARNESIDE, 2014) nos processos mais recentes e que vem ainda ocorrendo com os Índios Kaiapó, em Altamira, no Pará, conforme assinalado por Magalhães (2005) e Sevá (2005b). Os índios Munduruku estão mobilizados em defesa de seus territórios devido à construção da Hidrelétrica de Teles Pires, no Mato Grosso, que atingiu com grande impacto a sua Terra Indígena, os rios e os territórios de trabalho, da caça, agricultura e pesca. Esse mesmo povo Munduruku está sob ameaças devido aos projetos de construção de grandes obras hidrelétricas no rio Tapajós, no Pará, associadas à instalação de portos e à duplicação da rodovia Cuiabá-Santarém, que incidem sobre seus territórios. O movimento de resistência chamado Tapajós Vivo, iniciou várias ações de denúncia e contestação em 2015. Em 2016, organizou a II Caravana em defesa do rio Tapajós que reuniu, na cidade de Itaituba, povos indígenas e diferentes segmentos de trabalhadores do campo e da cidade com cerca de 1.000 participantes, para discutir mobilizações e estratégias políticas de enfrentamento e resistência à médio e longo prazos.

Os estudos sobre o campesinato em regiões atingidas por barragens, do Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia, Minas Gerais, Sergipe até à Amazônia, retratam as dimensões referidas aos territórios apropriados pelos canteiros de obras e pela área dos reservatórios, de grandes proporções, cuja cota do rio¹² sempre foi um elemento de imprecisões, de tensão, e de conflitos (SIGAUD, 1986; LEITE LOPES; SIGAUD, 1986; SCOTT; FERRAZ DE SÁ, 1995). Formação de coletivos de resistência com a participação ampliada de segmentos camponeses, atingidos por grandes projetos de energia e mineração (CARVALHO, 1996; HÉBETTE, 2004; CARNEIRO, 1997).

¹¹ Outra categoria analisada nesses processos é a de *refugiados do desenvolvimento*, sinalizando grupos que são forçados a se deslocarem para lugares mais distantes, cujas causas são os programas ou os projetos instaurados no âmbito das políticas desenvolvimentistas.

¹² Refere-se ao nível do rio informado pela empresa, ou ao limite para redefinição das margens do rio, alteradas pela barragem. A expectativa, marcada de tensão e sofrimento por parte de moradores urbanos, rurais e de grupos étnicos, é que a água do rio, ao definir as novas margens, tenham deixado menos danos sociais e ambientais.

Apoiadas nas clássicas lições sobre a reprodução social do campesinato, alguns trabalhos mostram as particularidades históricas desse campesinato. Pesquisas realizadas indicam as decisões tomadas em situações de deslocamento compulsório para outros territórios com ou sem loteamento agrícola, caso da obstrução da barragem de Sobradinho, e do Reservatório da Hidrelétrica de Tucuruí, em ambos os casos, os reservatórios extrapolaram todas as “cotas” anunciadas pela engenharia do projeto como certas, alagando territórios e levando ao fundo vilas e cidades, áreas de agricultura familiar, cemitérios, paisagens que faíam parte de um mundo afetivo e sagrado, submergidos junto com a floresta. A resistência camponesa em Tucuruí realizou acampamentos com mais de duas mil pessoas, e meses de negociação com a empresa. Evidenciando o desaparecimento social de grupos de camponesa provocado pela construção de Sobradinho, Daou (1996) discute a composição do campesinato e os conceitos tradicionalmente utilizados pelo setor elétrico que obscurece o sentido e a natureza desses grupos. Os trabalhos de Hébette (2004) sobre a reprodução camponesa orientam a análise na direção de novas áreas de fronteira e do aparecimento de sistemas agroflorestais mais complexos por parte da pequena produção familiar. No Alto Uruguai, sul do Brasil, os impactos provocam reações das populações locais ameaçadas em seu modo de vida (REIS, 1996).

Justamente pela capacidade de mobilização de mão-de-obra para lugares muitas vezes distantes, de difícil acesso, e com serviços de infraestrutura em geral deficientes que pioram com o aumento rápido da densidade populacional, a instalação dos projetos de grande escala produzem efeitos devastadores nas áreas rurais e urbanas. Em nenhum caso, no Brasil, observou-se a aplicação de um plano preparatório, e discutido com os atores locais sobre os desdobramentos da obra e seus impactos. À chegada massiva de empresas e de trabalhadores que acompanham essas grandes obras, ocorre um aumento imediato do valor do solo urbano, aquecimento do mercado de terras, expansão e aparecimento de novos bairros e precariedade dos serviços urbanos que além de serem deficientes, tornaram-se sobrecarregados. Muitos destes decorrem de divisões sociais relativas ao aceite ou não do grande projeto que altera a vida das pessoas na cidade, nas áreas rurais e nos territórios étnicos, enquanto espaços comuns e compartilhados (RIBEIRO, 1991; CASTRO, 2012).

Os processos de integração de mercado no mundo globalizado expõem, de forma mais evidente, as estratégias globais que se materializam nos espaços locais. O movimento de globalização e a crescente concentração de mercados tem alterado, mesmo em regiões com histórico de integração de mercado, a dinâmica

da mobilidade da força de trabalho. Vários casos examinados (RIBEIRO, 1991; LEITE LOPES, 1996; CASTRO, 2010) dão conta da estreita relação entre poder e território e também sobre os processos de trabalho que se alteram no tempo e espaço com a imobilização e a dispersão da força de trabalho. Os estudos sobre os agentes econômicos revelaram as estratégias das grandes empresas e de instituições financeiras e a percepção destas sobre o território e a sociedade, a exemplo das estratégias patronais de imobilização da força de trabalho pela moradia ou pela impossibilidade de acesso a espaços externos à obra. Fato corrente e recentemente observado na construção das Usinas Jirau e Santo Antônio, no rio Madeira, estado de Rondônia, com grandes alojamentos em áreas de mata, distante dos circuitos de comunicação e transporte, trabalhadores imobilizados, pelas empresas responsáveis pela construção dessas hidrelétricas.

A intensa mobilidade espacial de trabalhadores nas áreas de fronteira econômica na Amazônia, seguindo as grandes obras ou outras oportunidades de trabalho (CASTRO, 1989), ainda que expresse uma instituição social móvel, na observação de Leite Lopes (LEITE LOPES, 1996), trata-se da introdução de modelos sofisticados de gestão do trabalho, mas sob formas de dominação e controle que se estendem do canteiro da obra à vida privada. Processos observados em todos os grandes projetos que tendem a se expandir, na Amazônia, desse início de século, nos empreendimentos de siderurgia, Albras, Alunorte, Alumar, nos de mineração como o Ferro Carajás, a Mineração Rio do Norte, ou na construção da Ferrovia Carajás e do Porto de Itaquí, e nas usinas hidrelétricas¹³. São acionadas, recorrentemente, as estratégias de imobilização da força de trabalho pela moradia, diferenciada socialmente (alojamento, residência) e com elementos ou modelos de distinção presentes, seja no Núcleo Urbano da Serra do Carajás, na Vila dos Cabanos, em Barcarena, na cidade de Porto Trombetas, no rio Trombetas, e no Núcleo urbano de Turucuí.

Uma das questões que se colocara nos anos 1980 era de saber a natureza das mudanças verificadas na gestão empresarial nos setores minero-siderúrgico e de hidreletricidade, no Brasil. Pesquisas realizadas nas plantas das grandes empresas de mineração e siderurgia revelaram que foram experimentadas, desde o final dos anos 1970, novas práticas de gestão inspiradas no que estava sendo chamado de *reestruturação produtiva*, ou ainda, *produção flexível*, orientado nos empreendimentos do setor mineral, sobretudo para modernização da gestão do trabalho, sem tocar na conversão tecnológica das plantas de produção.

¹³ As grandes empresas no Brasil têm atuado nos mercados latino-americanos e africanos por meio de investimentos, e o BNDES tem sido um dos principais agentes nesse processo, notadamente na construção de grandes obras de infraestrutura, a exemplo de usinas hidrelétricas.

As empresas-mãe, do ramo da mineração e siderurgia, iniciaram a implantação do Círculos de Controle de Qualidade (CCQ), com os operários, sob a liderança da Companhia Vale do Rio Doce (hoje VALE), Albras-Alunorte (hoje Hydro) associadas a capitais estrangeiros, notadamente japonês no caso da siderurgia de alumínio no município de Barcarena. Tais mudanças são percebidas pela introdução de novos padrões de gestão, de racionalidade do tempo e do espaço, nos processos de modernização empresarial e adaptação à reestruturação flexível.

Os discursos de desenvolvimento e de modernização se impõem pelos vínculos com as ideias de progresso e nação. É a isso que se refere Almeida (2009) ao explicitar de quem são as iniciativas e quais os dispositivos acionados por agentes para legalizar o ilícito. São os centros de poder em nível nacional e os organismos multilaterais, ou seja, as fontes financiadoras internacionais¹⁴.

Antonaz (2005) faz um excelente balanço do setor elétrico e das instituições e de seus personagens, inclusive de militantes do setor cujas bandeiras associam energia, desenvolvimento e progresso, e de empresas estatais e de instituições de pesquisa que formulam essas idealizações. Instituições do setor elétrico organizadas e com um saber acumulado de longa duração tem fomentado conceitos e correntes de pensamento, como assinala a autora, de tal modo que diferentes posições no mesmo campo se expressem com certo consenso, apesar de diferenças, permitindo que seja produzida uma linguagem com princípios comuns.

A Eletrobras, e em especial a Petrobras, desempenharam em todas essas décadas, papel fundamental na difusão de um ideário de energia limpa. O biodiesel foi incentivado como tecnologia livre de impactos ambientais, embora se saiba que os agrotóxicos fazem parte integrante do *milagre* da agricultura intensiva. Além do que a monocultura gera impactos sociais, fundiários e ambientais amplamente conhecidos. Mas o ideário do “desenvolvimento e do progresso da nação, constituem a motivação principal e a chave de legitimidade desses projetos¹⁵.

¹⁴ Ver sobre o assunto a análise de Baines (1996) sobre a Usina Hidrelétrica de Balbina e o deslocamento compulsório dos Waimiri Atroari. In: MAGALHÃES, S.; BRITO, R.; CASTRO, E. *Energia na Amazônia*. Belém: MPEG/UFPA/UNAMAZ, 1996.

¹⁵ O *apagão* é um termo que ficou conhecido para designar um período de falta grave de energia, generalizado ou localizado. No sentido negativo de que se distancia de padrões para um país desenvolvido, condicionando a solução ao *apagão* no discurso de governo, às licenças de instalação de hidrelétricas que, por isso mesmo, deveriam passar por um rito de licenciamento (ambiental, sobretudo) mais flexível e célere.

3 CARTAS MARCADAS E MEGA BARRAGENS NO BRASIL

A alteração territorial que presenciamos hoje, na Amazônia, resulta de importantes mudanças que ocorreram na sociedade e na economia nas últimas décadas. Dentre essas mudanças, destacam-se as novas demandas do mercado mundial e a diferenciação interna de setores econômicos que alteraram os processos de produção, os sistemas de uso da terra e a estrutura da propriedade. Seu entendimento requer que se considere a interação entre os processos locais e a dinâmica de mercados globais, fundamental para se identificar as conexões lógicas que explicam o interesse do complexo mercado transnacional e a pressão de agentes econômicos sobre os recursos naturais.

A crise econômica mundial recente, que provocou uma retração do mercado mundial e uma redução na dinâmica das trocas, mostrou, no entanto, que os produtos primários continuam a ter papel importante na economia e na balança comercial brasileira. Aliás, no Brasil nunca deixaram de ter. Trata-se de produtos agrícolas, e certa indústria do agronegócio, e de bens primários intensivos de recursos naturais. Se o Brasil diversificou, ao longo do século XX, seu parque industrial e aumentou sua inserção com manufaturados na economia mundo, nas últimas décadas priorizou as políticas de incentivo à produção e à exportação de *commodities* e aposta ainda, de forma determinante, no crescimento do agrobusiness e do mercado exportador de alimentos. Essa é uma das crenças cintilantes das elites do agro, ainda que o mercado esboce alta vulnerabilidade. O processo de desindustrialização em curso faz parte da tendência de retomada neoextrativa, com primarização da economia.

Outro braço forte da exportação de *commodities* é a mineração. Observa-se o aumento na extração de minérios e na prospeção de ocorrências minerais, e a corrida acelerada por empresas nacionais e internacionais para chegar mais rápido aos nichos principais das ocorrências minerais. Os interesses sobre os recursos naturais de solo e subsolo, tem levado a pressões sobre novos territórios com terras agriculturáveis, florestas ricas biodiversidade e água abundante. Os espaços transfronteiriços, para além, portanto, do território brasileiro, tornaram-se áreas de expansão, e de intervenção das políticas governamentais com os grandes projetos de infraestrutura – transporte e energia – e por empresas de diversos setores econômicos.

Os estudos têm mostrado ainda que a produção de energia hidrelétrica está longe de ser limpa, se considerarmos todas essas dimensões que o setor elétrico, em muitos países a América Latina, rejeita como resultantes da ação de seus empreendimentos (ROJAS, 2014).

Ainda que se tratem de projetos de geração de energia, tornou-se essencial entender o papel que a água e os cursos de rios volumosos passaram a ter, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, e sua relação com a coalizão de interesses privados em torno dos serviços advindos dos recursos hídricos. O *empresariamento* de Belo Monte, e de um extenso território do entorno, além dos processos de apropriação da terra que se tornaram mais agudos e céleres após a decisão política de liberar a licença ambiental, aqueceu o mercado de terras e a grilagem, com elevação do preço do solo urbano e dos aluguéis urbanos, o que pode significar um primeiro passo na direção da privatização de outros recursos e serviços relacionados à água e aos rios. Os grupos locais que formulam críticas as barragem se apoiam em argumentos onde se inclui a privatização do projeto, o barramento do rio, o que justifica, a seus olhos, as mobilizações e negociações em curso há mais de 20 anos para impedir a construção desses megaempreendimentos (SWITKES; BONILHA, 2008).

Os espaços transfronteiriços tornaram-se áreas de expansão de mercado, cujos interesses promovem alianças e disputas por empresas de diversos setores econômicos, e das políticas governamentais com os grandes projetos de infraestrutura de transporte e energia.¹⁶ Mas a fronteira se refaz na atualidade. A Amazônia tornou-se central na perspectiva do Brasil se tornar um gigante das *commodities* agrícolas e minerais, conforme mostram os projetos e ações governamentais, de médio e curto prazo, voltados para a construção de grandes obras de infraestrutura (transporte, energia e comunicação)¹⁷. Semelhante ao ocorrido na década de 1970, com a cessão de terras para instalação do Programa Grande Carajás, as transformações em curso mostram a rapidez do processo de apropriação de terras e de assentamento das bases de um novo projeto empresarial. Ele empurra para mais longe as fronteiras. Trata-se de um avanço

¹⁶ O extrativismo continua a se impor, ainda que estejamos no século XXI, junto com o avanço das monoculturas, do eucalipto ao pinus, dendê e aos grãos. Efetivamente o reconhecimento da expansão do neoextrativismo tem fortalecido a consciência da importância de construir argumentos que possam fazer face a uma proposta alternativa de sociedade na direção de formular estratégia pós-extrativistas, presente e que tende a crescer no pensamento político e crítico na América Latina. Tem a ver com várias questões: o crescimento dos impactos sociais e ambientais provocados pelos grandes empreendimentos. O avanço das hidrelétricas e da mega mineração compromete territórios e modos de vida (humanos e não humanos) a biodiversidade das florestas e a água. O avanço dessa fronteiras se faz com velocidade nunca observada, com simultaneidade de ações e estratégias de agentes econômicos, depredação em grande escala, cujos impactos não são nem sequer reconhecimento ou mesmo imaginados (caso de Mariana), em tal ordem que nem o sistema jurídico e nem a capacidade institucional do Estado daria garantias de solução dos impactos. Ha um campo do saber a construir.

¹⁷ A monocultura de eucalipto, dendê e soja, e o neoextrativismo mineral se impõem junto com o avanço da fronteira hidrelétrica. Os interesses econômicos mundiais sobre os recursos naturais de solo e subsolo tem levado, continuamente, ao aumento das pressões sobre terras, florestas e água.

em direção às fronteiras florestais, às reservas minerais, enfim, lá onde a natureza está mais preservada (FEARNSIDE, 2015). A tensão cresce entre os povos indígenas cujas manifestações em Brasília visibilizaram uma situação dramática de ameaças, esvaziando direitos e garantias constitucionais, e os criminalizando. O tema tem sido objeto de intervenções da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) (OLIVEIRA, 2014), na linha de interpretação de direitos, como mostram inúmeros trabalhos (OLIVEIRA, 2014; FISHER, 2014). Nesse novo contexto do século XXI, discute-se a relação entre território, territorialidade e os conflitos, identificando velhas práticas de planejamento baseadas na integração nacional, em que a logística de transporte permanece como eixo principal. E nessa direção que podemos entender os processos de mudança que ocorrem nessa porção amazônica da América Latina.

Nos últimos anos foram identificadas na região do rio Xingu jazidas de: bauxita, caulim, manganês, ouro, cassiterita, cobre, níquel, nióbio e urânio. Justamente nessa região foi definida a construção das hidrelétricas de Belo Monte, e do Complexo Teles Pires e Complexo Tapajós, todas elas pensadas para viabilizar a grande mineração, junto com os projetos para fomentar os corredores de exportação de grãos e de gado. Formam assim um complexo sistema de infraestrutura. E os interesses pelas Terras Indígenas, ricas em minérios – caso da região do Xingu que tem ocorrência de ouro, diamante, nióbio, cobre, fósforo, fosfato –, e sua deslegitimação como a afirmação de ideias como *riquezas para o desenvolvimento*, e *muita terra para poucos índios*. Esse ideário sempre esteve presente nos discursos coloniais sobre a Amazônia, reiterados pelas elites nacionais – empresariais, governamentais e militares. Mas o que se observa, neste momento, é o seu fortalecimento. E considero que a Amazônia talvez passe por um momento de maior impacto social e ambiental já experimentado. Tanto pelo fluxo de interesses nacionais e internacionais, sentido no mercado de terras e na mobilidade de investimentos, a exemplo do que ocorre no oeste do Pará (Terra do Meio e Tapajós), quanto pela articulação do poder político na direção de desmontar, na prática, a legislação ambiental, e, enfim, desregular dispositivos legais de maior garantia aos povos tradicionais e seus modos de ocupação da terra.

A cobiça pelas Terras Indígenas por parte das empresas de mineração não é nova. Mas a polêmica sobre a extração de minérios em terras indígenas voltou a crescer, e a tendência é a autorização do governo para mineração em TI, de forma sumária, considerando o subsolo da União. Assim, rapidamente aumentou o número de títulos minerários em TI. O relatório do Instituto Socioambiental informa que são mais de 70 processos incidentes sobre terras indígenas. Do total de 773.000 hectares delimitados como Terras Indígenas, 63% são de interesse para extração de minério, ou seja, 496.373 hectares.

A empresa canadense Belo Sun Mining Corp. tem dois mega projetos de mineração de ouro – Volta Grande (no Xingu) e Patrocínio (no Tapajós) –, todos eles viabilizados pela construção da hidrelétrica de Belo Monte. O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) do projeto Volta Grande, além de lacunas, imprecisões e falsas informações, representa uma peça colonial de dominação de um território com o aval do Governo Federal e do Governo do Pará. Inicialmente, estimaram o projeto Volta Grande em US\$ 1.076.724.000,00. As negociações com a Belo Sun Mining Corp desenvolveu-se sob sigilo criminoso, escondendo da sociedade não somente a “venda” de terras como a cessão de enormes jazidas de ouro e diamante, em troca de resultados duvidosos, embora os discursos de legitimação junto à sociedade fossem sempre os de geração de emprego, recursos para executar um plano de desenvolvimento com infra-estrutura social – escolas, hospitais etc. – para a região. Em 2017 ficou mais claro como se articulavam os interesses em torno desse mega projeto. As investigações da Ministério Público face às denúncias recebidas, e da Polícia Federal, revelou que Belo Monte foi objeto de negociadas espúrias entre empresas e políticos, no esquema de propinas e de subornos, estando envolvidos o Ministro de Minas Energia, Edson Lobão, grupo de funcionários de alto escalão da gestão pública e de inúmeros políticos.

Os desdobramentos desse movimento da economia nos territórios, esclarecidos pela pesquisa crítica e comprometida social e ambientalmente, mostram o lugar social da produção de informações e da construção coletiva de interpretações, estratégias, conceitos e novas narrativas sobre esse campo complexo que é o de estudos sobre grandes empreendimentos hidrelétricos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos sobre o avanço da fronteira ocorrido nos anos 1950 a 1970, no oeste do Brasil, e na sequência, em direção à Amazônia, mostraram a relação com a violência como parte intrínseca à modernização e ao ideário performativo da dominação (MARTINS, 1980; IANNI, 1984) e sobretudo grandes obras construídas durante os regimes autoritários em um estado de exceção (AGAMBEN, 2014). Esse havia sido também o caráter do movimento de expansão da fronteira do Centro-Sul, no Brasil, impulsionado pelo aumento da demanda de produtos agrícolas seja por mercados internos, urbanos, seja para atender a pauta de exportação que exigia o aumento das áreas produtivas. A relação central sociedade x natureza estava na base desse processo. A expansão das frentes pioneiras em direção à floresta tropical aparecia, aos olhos das elites nacionais interessadas na abertura de novos territórios de recursos, como uma

oportunidade de mercado. A dinâmica econômica refez os fluxos de migrantes e acabou envolvendo novos segmentos da sociedade nacional, na fronteira em movimento incorporada ao espaço nacional e global. Tal processo atendia aos interesses de controle das fronteiras continentais e de afirmação do compromisso com o projeto de modernização nacional.

A pesquisa e os pesquisadores, como também os movimentos sociais, étnicos e ambientalistas, têm produzido narrativas contundentes sobre a destruição dessa imensa floresta tropical e de seus rios que conformam um sistema integrado, em nome de interesses privados de mercado, como mostram os trabalhos de McCully (2004) e Rothman (2008), face a programas desenvolvimentistas de construção de grandes obras, negando o sentido dado à *água para a vida e não para a morte*, como assinala Carlos Vainer (2004).

Os encontros em diversas regiões do Brasil tiveram motivações distintas. Uma densa colaboração com atores locais, identificando situações críticas, buscando categorias de análise e conceitos capazes de explicitar as narrativas do setor elétrico sobre a obra; dos agentes públicos e suas agências; das interferências externas de agentes do mercado para aprovação pelos órgãos competentes em casa caso; análise dos Estudos de Impacto Ambiental, os direitos e permissões, os riscos e as incertezas, ao longo dos processos de licenciamento, momento fundamental onde o contraditório e os interesses do setor elétrico se explicitam. E, por isso, as escolhas de problemas para pesquisa na área de humanidades acompanha essas questões que emergem no correr do processo de instalação de uma mega hidrelétrica, seja associados ao planejamento, à implantação e à operação das usinas, e demais agentes envolvidos, em especial as populações atingidas e os grupos ambientalistas.

Destacamos algumas sugestões de temas que nos parecem relevantes para a prática da pesquisa nesse campo: 1. debate sobre novas epistemologias, descolonização de saberes, conceitos, narrativas; 2. pesquisa-ação e conhecimento sobre territórios e direitos; 3. redes de construção de saberes latino-americano para desenvolver estudos comparados; 4. dispositivos legais para fortalecimento dos direitos sobre territórios comuns e atribuição de poder de impedimento aos coletivos; 5. produção e difusão de análises para subsidiar agências governamentais e organizações da sociedade civil no debate público e na implementação de políticas relacionadas ao planejamento, implantação e operação de usinas hidrelétricas; 6. construção de novas narrativas sobre saberes, direitos, ecologia política e controle social.

Finalmente, cabe registrar que os movimentos sociais vivem processos intensos relacionados à defesa de direitos sociais, étnicos e ambientais. Sua

prática social tornou-se uma fonte inesgotável de criação e construção de um pensamento político contemporâneo. Eles têm se articulado em redes nacionais e mundiais contra as barragens de rios, e continuam construindo argumentos que contrariam aqueles que defendem a construção de grandes barragens como solução energética. Nas interpretações sustentadas ao longo dessas décadas e divulgados por uma série de materiais que foram por nós consultados e analisados, eles têm defendido bandeiras relacionadas aos direitos territoriais, à integridade de seus territórios e à vida, numa dimensão intergeracional e supra nacional. Contestam a natureza dos investimentos, os financiamentos e financiadores, os interesses em jogo, os principais beneficiários, e sobretudo, como essas dinâmicas produzem processos de desterritorialização e de violência contra populações rurais, indígenas e quilombolas; deslocamentos forçados pelas inundações ou mudança na qualidade dos recursos florestais e aquáticos, impasses nas formas anteriores de mobilidade pelos rios, e, inviabilização de processos de trabalho, produção de gases de efeito estufa e outros elementos químicos nocivos que se desdobram e se derramam em processos múltiplos.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Planejamento autoritário e desordem socioambiental na Amazônia: crônica do deslocamento de populações em Tucuruí. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, p. 53-68, out-dez, 1991.

AGAMBEN, G. Comment l'obsession sécuritaire fait muter la démocratie. **Le Monde diplomatique**, Paris/França, p. 22-23, janvier, 2014. Disponível em: <<http://www.monde-diplomatique.fr/2014/01/AGAMBEN/49997>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

ALBERT, B - O ouro canibal e a queda do céu: uma crítica xamânica da economia política da natureza. Série Antropologia, no. 174, UnB, Brasília, 1995

ALMEIDA, A. W. B. (Org.). **Conflitos sociais no complexo do Madeira**. Manaus: Ed. UEA, 2009.

ANTONAZ, D. Especialistas e militantes: um estudo a respeito da gênese do pensamento energético no atual governo (2002-2005). In: SEVÁ, O. (Org.). **Tenotã-Mô**. Alertas sobre as conseqüências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu. Brasília: IRN, 2005. p. 150-172.

BAINES, A. Usina Hidrelétrica de Balbina e o deslocamento compulsório dos Waimiri Atroari. In: MAGALHÃES, S., BRITO, R.; CASTRO, E. (Orgs.). **Energia na Amazônia**. Belém: MPEG; UFPA; UNAMAZ, 1996. p. 381-398.

BELTRÃO, J. F.; OLIVEIRA, A. de C.; PONTES JUNIOR, F. Significados do direito à consulta: povos indígenas versus UHE Belo Monte. In: OLIVEIRA, J. P.; COHN, C. (Org.). **Belo Monte e a questão indígena**. Brasília: ABA, 2014. p. 70-101.

BERMANN, C. A resistência às obras hidrelétricas na Amazônia e a fragilização do Ministério Público Federal. **Revista Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 16, n. 2, p. 97-120, jul./dez. 2013.

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Catálogo de teses e dissertações**. 2018. Disponível em: <<https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

CARNEIRO, D. S. Do latifúndio agropecuário à empresa latifundiária carvoeira. In: COELHO, M. C. N.; COTA, R. G. (Orgs.). **10 anos da Estrada de Ferro Carajás**. Belém: UFPA/NAEA, 1997. p. 69-87.

CARNEIRO DA CUNHA, M. & BARBOSA, S. (Orgs.). **Direitos dos povos indígenas em disputa**. São Paulo: Editora da Unesp, 2018

CARVALHO, M. R. A Usina Hidrelétrica de Itaparica (BA) e deslocamentos de índios e camponeses. In: MAGALHÃES, S.; BRITO, R.; CASTRO, E. (Orgs.). **Energia na Amazônia**. Belém: MPEG; UFPA; UNAMAZ, 1996. v. 2. p. 605-630.

CASTRO, E. Campo do desenvolvimento, racionalidade, ciência e poder. In: FERNANDES, A. C.; LACERDA, N.; PONTUAL, V. (Orgs.). **Desenvolvimento, planejamento e governança: o debate contemporâneo**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 225-246.

_____. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. Salvador. **Cadernos do CRH** (Dossiê Amazônia, Fronteiras e Poder), Salvador, v. 25, n. 46, p. 45-62, 2012.

_____. Políticas de Estado e atores sociais na Amazônia contemporânea. In: BOLLE, W.; CASTRO, E.; VEJMEJKA, M. (Orgs.). **Amazônia, região universal, teatro do mundo**. São Paulo: Ed. Globo, 2010. v. 1, p. 105-122.

_____. Resistência dos atingidos pela barragem de Tucuruí e construção de identidade. In: CASTRO, E.; HÉBETTE, J. (Org.). Na trilha dos grandes projetos: modernização e conflito na Amazônia. **Cadernos do NAEA**, Belém: UFPA; NAEA, n. 10, p. 9-28, 1989.

CASTRO, E.; ALONSO, S.; NASCIMENTO, S.; CORREA, S. Hidrelétricas na Amazônia e grandes dilemas postos à sociedade no século XXI. **Papers do NAEA**, Belém, n. 343, p. 4-26, 2014.

DAOU, A. M. L. Os “desobrigados” da barragem: longe e perto do lago. Uma reflexão sobre o desovamento compulsório em Sobradinho. In: MAGALHÃES, S.; BRITO, R.; CASTRO, E. (Orgs.). **Energia na Amazônia**. Belém: MPEG; UFPA; UNAMAZ, 1996. v. 2. p. 477-490.

FEARNSIDE, P. Gases de efeito estufa no EIA-RIMA da hidrelétrica de Belo Monte. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 14, n. 1, p. 5-19, jan./jun. 2011.

_____. **Hidrelétricas na Amazônia: impactos ambientais e sociais na tomada de decisões sobre grandes obras**. Manaus: Editora do INPA, 2015.

FERRAZ, I. Resposta a Tucuruí: o caso dos Parkatêjê. In: MAGALHÃES, S.; BRITO, R.; CASTRO, E. (Org.). **Energia na Amazônia**. Belém: MPEG; UFPA; UNAMAZ, 1996. v. 2. p. 537-544.

FERRAZ, I.; VIVEIROS DE CASTRO, E. Projeto Carajás e os povos indígenas: expectativas e realidade. **Pará Desenvolvimento**, Belém, IDESP, n. 20/21, p. 30-33, 1986/1987.

FISHER, W. O contexto institucional da resistência indígena a megaprojetos amazônicos. In: OLIVEIRA, J. P.; COHN, C. (Orgs.). **Belo Monte e a questão indígena**. Brasília: ABA, 2014. p. 133-143.

GERMANI, G. I. **Expropriados terra e água**. 2. ed. O conflito de Itaípu. Salvador: EDUBA; ULBRA, 2003.

GUDYNAS, E. **Extractivismos: ecología y economía política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza**. 1. ed. Cochabamba: CEDIB, 2015.

HEBETTE, J. **Cruzando fronteiras**. 30 anos de estudos do campesinato na Amazônia. Belém: EDUFPA, 2004. v. 1, 2 e 3.

IANNI, O. **Origens agrárias do Estado Brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

ISA – Instituto Socioambiental. **Especial Belo Monte**. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/esp/bm/index.asp>. Acesso em 13 jun. 2010.

LEITE LOPES, J. S. Considerações sobre formas de imobilização da força de trabalho nas fábricas com vila operária tradicionais e nos grandes projetos. In: MAGALHÃES, S., BRITO, R.; CASTRO, E. (Orgs.). **Energia na Amazônia**. Belém: MPEG; UFPA; UNAMAZ, 1996. v. 1. p. 407-420.

LEITE LOPES, J. S; SIGAUD L. **Efeitos sociais de grandes projetos hidrelétricos: as barragens de Sobradinho e Machadinho**. Rio de Janeiro: Museu Nacional, 1986.

MAGALHÃES, A. C. Índios e Barragens: a complexidade étnica e territorial na Região do Médio Xingu. In: SEVA, O. (Org). **Tenotã-Mô: Alertas sobre as consequências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu**. São Paulo: International Rivers Network, 2005. p. 255-266.

MAGALHÃES, S. B.; BRITO, R. C.; CASTRO E. (Org.). **Energia na Amazônia**. Belém: MPEG; UFPA; UNAMAZ, 1996.

MARTINS, J. de S. **Expropriação e violência**. São Paulo: Hucitec, 1980.

MCCULLY, P. **Rios silenciados**. Ecología y política de las grandes represas. Buenos Aires, Argentina: Proteger Ediciones, 2004.

MME - Renováveis devem manter participação de 43% na matriz energética de 2017. MME, Brasília, 2017. http://www.mme.gov.br/web/guest/pagina-inicial/outras-noticias/-/asset_publisher/32hLrOzMKwWb/. Acesso em 17 julho 2018

MME - Memória da Eletricidade – Eletrobrás, 2012.

MURPHY, K. **Macroproject Development in the Third World**. Boulder: Westview Press, 1983.

NASCIMENTO, S. M. **Violência e estado de exceção na construção da hidrelétrica de Belo Monte**. 2016. 250f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

NOVOA GARZON, L. F. **BNDES: processos decisórios e articulação Estado-capital de 2002 a 2013**. 2015. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

OLIVEIRA, J. P. Introdução: a ABA e a questão de Belo Monte. In: OLIVEIRA, J. P., COHN, C. (Org.). **Belo Monte e a questão indígena**. Brasília: ABA, 2014. p. 12-26.

PARENTE, T. G.; MIRANDA, C. M. Impactos socioculturais e gênero nos reassentamentos da Usina Luis Eduardo Magalhães/TO. **Varia história**, Belo Horizonte, v. 30, n. 53, p. 557-570, maio/ago. 2014.

REIS, M. J. Espaços, vivências e identidades: os camponeses do Alto Uruguai e a hidrelétrica de Itá. In: MAGALHÃES, S., BRITO, R.; CASTRO, E. (Org.). **Energia na Amazônia**. Belém: MPEG; UFPA; UNAMAZ, 1996. v. 2. p. 591-604.

RIBEIRO, G. L. Quanto Más Grande Mejor? Proyectos de Gran Escala, una Forma de Producción vinculada a la expansión de Sistemas Económicos. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, Argentina, v. 27, n. 105, p. 3-27, abr./jun. 1987.

_____. **Empresas transnacionais**: um grande projeto por dentro. São Paulo: Marco Zero, 1991.

RODRIGUES, R. A.; FEARNSTIDE, P. M. Índios Waimiri-Atroari impactados por tutela privada na Amazônia Central. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 17, n. 1, p. 47-73, jan./dez. 2014.

ROJAS, B. (Des)cumprimento das condicionantes socioambientais de Belo Monte. In: OLIVEIRA, J. P.; COHN, C. (Org.). **Belo Monte e a questão indígena**. Brasília: ABA, 2014. p. 102-121.

ROTHMAN, F. D. (Ed.). **Vidas alagadas**. Conflitos socioambientais, licenciamento e barragens. Viçosa, MG: Ed. UFV, 2008.

SCOTT, P.; FERRAZ DE SA, M. A. Barragem de Itaparica: indagações sobre a reconstrução da base familiar da produção agrícola. In: CASTRO, E.; MOURA, E.; MAIA, M. L. (Org.). **Industrialização e grandes projetos**. Desorganização e reorganização o espaço. Belém: EDUFPA, 1995. p. 285-300.

SEVA, O. Povos indígenas, as cidades, e os beiradeiros do rio Xingu que a empresa de eletricidade insiste em barrar. In: SEVA, O. (Org.). **Tenotã-Mô**. Alertas sobre as conseqüências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu. Brasília: IRN, 2005a. p. 29-54.

_____. Conhecimento crítico das mega hidrelétricas: para avaliar de outro modo alterações naturais, transformações sociais e a destruição dos monumentos fluviais. In: SEVA, O. (Org.). **Tenotã-Mô**. Alertas sobre as conseqüências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu. Brasília: IRN, 2005b. p. 281-295.

SIGAUD, L. Crença, descrença e interesses: por uma sociologia das condutas face ao deslocamento compulsório. In: MAGALHÃES, S., BRITO, R.; CASTRO, E. (Org.). **Energia na Amazônia**. Belém: MPEG; UFPA; UNAMAZ, 1996. v. 551. p. 551-570.

SWITKES, G.; BONILHA, P. Águas turvas: alertas sobre as conseqüências de barrar o maior afluente do Amazonas. São Paulo: **International Rivers Network Oakland**, 25 jun. 2008.

VAINER C. Águas para a vida e não para a morte. In: ACSERLALD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. (Org.). **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume/Dumará, 2004.

_____. Conceito de “atingido”: Uma revisão do debate. In: ROTHMAN, F. D. (Org.). **Vidas alagadas**. Viçosa-MG: Ed. UFV, 2008. p. 39-63.

Texto submetido à Revista em 18.05.2018
Aceito para publicação em 15.10.2018



Gerenciamento integrado dos aspectos legais de produtos controlados como facilitador à certificação ISO 14001

Integrated management of legal aspects of products controlled as facilitator ISO 14001 certification

Eduardo Antonio Pires Munhoz – Doutorando em Ciências Ambientais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Professor da Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação de Sorocaba (ESAMC). E-mail: profedumunhoz@gmail.com

Silvio César Moral Marques – Doutor em Filosofia pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR). E-mail: silvioccm@ufscar.br

Ismail Barra Nova de Melo – Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Professor da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR). E-mail: ismail@ufscar.br

Resumo

Várias indústrias paulistas possuem em seus processos produtos controlados pela Polícia Federal, pela Polícia Civil/SP e pelo Exército Brasileiro, fatores que se tornam uma preocupação adicional quando buscam a obtenção e manutenção da certificação ambiental nos moldes dos requisitos estipulados pela norma voluntária NBR ISO 14001. Isso porque, as interessadas deverão, dentre várias ações, cumprir integralmente a legislação ambiental aplicável às suas atividades, incluindo a adequação ao controle de tais produtos. Diante de tal situação o cumprimento de diversas leis aplicáveis sobre situações de controle de produtos relativamente parecidas gera dúvidas e confusão, razão pela qual o controle integrado dos aspectos legais de produtos controlados pelos órgãos citados pode revelar-se instrumento facilitador para o atendimento dos requisitos legais da norma NBR ISO 14001.

Palavras-chave

Produtos controlados. Requisitos legais. ISO 14001. Produtos químicos.

Abstract

Several industries in São Paulo have in their processes controlled products by the Federal Police, Civil Police/SP and Brazilian Army, situation that become an additional concern when seeking the obtaining and maintenance of environmental certification according to the requirements stipulated by the voluntary norm NBR ISO 14001. This because the interested parties must, in addition to several actions, fully comply with the environmental legislation applicable to their activities, including the suitability to control such products. Faced with such a situation, the compliance with several applicable laws regarding similar situations of control of products can generate doubts and confusion, reason why the integrated control of the legal aspects of controlled products by the aforementioned bodies can prove to be a facilitating instrument for the fulfillment of the legal requirements of the standard NBR ISO 14001.

Keywords

Controlled products. Legal requirements. ISO 14001. Chemicals.

INTRODUÇÃO

Várias indústrias paulistas possuem em seus processos produtos controlados pela Polícia Federal, pela Polícia Civil/SP e pelo Exército Brasileiro, fatores que se tornam agravantes adicionais à busca pela obtenção e manutenção da certificação ambiental nos moldes dos requisitos estipulados pela norma voluntária NBR ISO 14001.

Por consciência ambiental ou por necessidade imposta pelo próprio mercado, muitas indústrias têm buscado soluções sustentáveis para suas atividades. A sustentabilidade, neste viés, baseia-se no famoso *triple bottom line* (TBL), ou tripé da sustentabilidade, que segundo Oliveira et al. (2012), teria surgido do estudo realizado por Elkington conhecido como 3P (*People, Planet and Profit*) que em português corresponderia a PPL (Pessoas, Planeta e Lucro). Sinteticamente as indústrias, em geral, para serem sustentáveis buscam enquadrar suas atividades em 3 (três) aspectos distintos: o econômico (lucro), o social (pessoas) e o ambiental (planeta). Para Mazza, Isidro-Filho e Hoffmann (2014), a sustentabilidade empresarial corresponde a um conjunto de ações corporativas que abarcam simultaneamente a integração social, o equilíbrio econômico e a responsabilidade ambiental, sendo que, essas práticas normalmente estão pautadas em um sistema de gestão ambiental localizado em nível estratégico e operacional da corporação.

Neste sentido, para alcançar o aspecto ambiental uma das opções mais bem aceitas pelo próprio mercado tem sido a adoção da norma voluntária NBR ISO 14001 para implantação de um sistema próprio de gestão ambiental que possa ser auditado a fim de comprovar sua eficácia. Mazza, Isidro-Filho e Hoffmann (2014) afirmam que o sistema de gestão ambiental (SGA) se legitima por meio de certificados, sendo o mais reconhecido a ISO 14001.

A finalidade básica desses SGA, pautados pela norma NBR ISO 14001, é atender aos requisitos estipulados para o sistema como sendo elementos indispensáveis a uma gestão ambiental eficiente. Um dos pontos de relevante atenção, para esse fim, diz respeito ao atendimento de requisitos legais.

Em linhas gerais, a norma impõe aos interessados em obter a certificação ambiental a obrigatoriedade de atender a legislação ambiental vigente, como sendo requisito mínimo esperado para uma gestão ambiental eficiente. Outro não poderia ser o entendimento a esse respeito, afinal, se pretende ser reconhecida

como “ambientalmente correta” por possuir um sistema de gestão ambiental eficiente, o esperado e coerente é que esteja cumprindo, ao menos, a legislação específica a este fim.

Contudo, neste ponto, surge um dos maiores entraves para implantação de um SGA, uma vez que, como apontam Araújo e Nunes (2003), legislar e proteger o meio ambiente é tema de competência concorrente das três esferas político-administrativas do Estado, segundo dispõem os artigos 23 e 24 da Constituição Federal/88.

Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; (BRASIL, 1988, p. 11)

Art. 24 - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (BRASIL, 1988, p. 11).

Segundo apontaram Oliveira e Serra (2010) as mudanças periódicas na legislação ambiental dificultam a atualização e o cumprimento dos requisitos legais da norma NBR ISO 14001.

Dentre os vários aspectos legais ambientais, muitas indústrias paulistas possuem uma situação agravada por estarem inseridas nos contextos da Lei Federal n. 10.357/2001, regulamentada pela Portaria MJ n. 1274/2003; do Decreto Estadual Paulista n. 6.911/35, alterado pelos Decretos Estaduais Paulistas n. 13.171/42, 13.340/43, 13.9013/44 e 19.942/82, regulamentada pela Portaria DPC n. 03/08; e, ainda, do Decreto Federal n. 3.665/2000, que atribuem, respectivamente, à Polícia Federal, à Polícia Civil Paulista e ao Exército Brasileiro o controle sobre vários produtos químicos de amplo interesse das indústrias, como por exemplo, ácido sulfúrico, glicerina e trietanolamina, respectivamente, conforme se visualiza na Figura 1.

Figura 1 – Comparativo controle de produtos por órgão

 <p>Polícia Federal</p> <p>Legislação Principal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • L. 10357/01 e Portaria 1274/03 <p>Motivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Controle Matéria prima para entorpecentes <p>Qtde Produtos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprox. 150 <p>Produto Exemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ácido Sulfúrico. 	 <p>Polícia Civil /SP</p> <p>Legislação Principal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Decreto Estadual 6.911/35 <p>Motivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Controle Produtos perigosos à sociedade. <p>Qtde Produtos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprox. 50 <p>Produto Exemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Glicerina. 	 <p>Exército Brasileiro</p> <p>Legislação Principal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Decreto 3.665/00 e Regul. R-105 <p>Motivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Controle produtos de interesse bélico. <p>Qtde Produtos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprox. 300 <p>Produto Exemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trietanolamina.
--	---	---

Fonte: Autores

Tais controles se dão por diferentes legislações e com enfoques díspares, cada qual com sua finalidade própria, mas com o objetivo geral comum: proibir, limitar e/ou restringir as operações com os produtos que cada órgão controla. Dada a complexidade deste contexto, este cenário torna-se mais um obstáculo ao controle dos requisitos legais exigidos para um SGA, bem como a própria certificação ambiental.

O presente trabalho baseou-se numa pesquisa teórica que teve como premissas dois questionamentos: P1 - É possível que uma Indústria Paulista atue de forma integrada no gerenciamento das exigências legais que recaem sobre produtos químicos que sejam controlados pela Polícia Federal, Polícia Civil e Exército? P2- O gerenciamento integrado dos aspectos legais do controle dos produtos químicos facilitaria o atendimento de requisitos legais da Norma NBR ISO 14001?

As hipóteses iniciais para tais questionamentos foram: H1- Se alinharmos os pontos comuns existentes nas metodologias de controle de cada órgão, tais como a obrigatoriedade de cadastramento, o licenciamento obrigatório, o controle de movimentação e os relatórios de movimentação, então é possível que uma indústria paulista gerencie de forma integrada as exigências legais que recaem sobre os produtos controlados destes diferentes órgãos, desde que: i) sejam respeitadas e atendidas as peculiaridades díspares/não uniformes de cada órgão; e ii) sejam niveladas pelo critério mais rigoroso as exigências divergentes. H2 – Se tal sistema integrado for viável, então servirá como elemento facilitador e simplificador para atendimento desses requisitos legais da norma NBR ISO 14001;

Como se verificará no decorrer deste trabalho, a primeira hipótese restou comprovada, enquanto a segunda, mesmo com forte indício, não se comprovou cabalmente.

1 SGA PELA NBR ISO 14001

A sigla SGA tem sido amplamente empregada no contexto em comento para designar a existência de um Sistema de Gestão Ambiental.

Sistemas de gestão ambientais não são exclusividades da ISO 14001, existem outras iniciativas de criação de SGA por outras normas como a BSI 7750 ou o Plano de Ecogestão e Auditoria (EMAS) da Comunidade Europeia (HARRINGTON; KNIGHT, 2001), bem como o *Responsible Care* - Programa desenvolvido pela *Canadian Chemical Producers Association* –CCPA, surgido no Canadá em 1984; contudo, certamente o SGA proposto pela série 14000 da ISO – *International Organization for Standardization* – é o mais difundido mundialmente (CAMPOS; MELO, 2008).

Várias são as causas que levam uma organização, como uma indústria, a buscar uma certificação ambiental. Harrington e Knight (2001) nos dão uma boa noção destes motivos apontando, não exaustivamente, dezesseis hipóteses, das quais se destacam: garantia e acesso a mercados exigentes; redução do potencial de risco e da responsabilidade ambiental; melhor acesso ao seguro; melhor desempenho ambiental; melhoria na relação com funcionários e fornecedores; melhoria na imagem pública; redução de custos do processo/aumento de receitas; degrau facilitador para o desenvolvimento sustentável, dentre outras.

Oliveira e Serra (2010) comprovaram a hipótese de sua pesquisa de que as empresas com certificação ISO 14001 são realmente mais atrativas para os investidores, pois suas ações ambientais são preventivas e evitam riscos de contaminações ao meio ambiente, afastando a possibilidade de passivos ambientais que atrapalhem seus resultados financeiros, bem como, a hipótese de que a certificação é um fator de motivação dos colaboradores.

De forma sintetizada, uma organização que busque a certificação ambiental da ISO 14001, ao realizar o planejamento do seu SGA, dentre várias ações, terá que realizar um estudo de levantamento de aspectos e impactos ambientais. A partir do levantamento dos aspectos e impactos, será possível determinar, dentre outros fatores, quais são as exigências legais aplicáveis ao *case* em comento (DONAIRE, 2009).

Ramos et al. (2006) demonstram que a identificação e manutenção do acesso aos requisitos legais, legislação e outros, aplicáveis a sua atividade e/ou produtos ou serviços fazem parte da fase de planejamento de um SGA, sendo esta fase muito importante para a implantação do sistema de gestão.

Harrington e Knighth (2001), citando e comentando a cláusula 4.3.1 da ISO 14001, dão a mesma ideia ao sustentar que:

A organização deve estabelecer e manter um procedimento para identificar os aspectos ambientais de suas atividades, produtos ou serviços que possam por ela ser controlados e sobre os quais presume-se que ela tenha influência, a fim de determinar aqueles que tenham ou possam ter impactos significativos sobre o meio ambiente (HARRINGTON; KNIGHT, 2001, p. 89)

Citando e comentando, em sequência, a cláusula 4.3.1 da ISO 14001 os mesmos autores completam a ideia aqui traçada, nos seguintes termos:

A organização deve estabelecer e manter um procedimento para identificar e ter acesso a legislação e outros requisitos por ela apoiados, ou aplicáveis aos aspectos ambientais de suas atividades, produtos ou serviços (HARRINGTON; KNIGHT, 2001, p. 93)

Desta forma, o levantamento de aspectos e impactos ambientais em uma indústria paulista que utilize, em algum momento dos seus processos, produtos químicos controlados pela Polícia Federal, Polícia Civil e/ ou Exército Brasileiro, atribuirá ao SGA o controle da validade das licenças de produtos controlados por tais órgãos, bem como o cumprimento das demais obrigações impostas pela legislação que vai muito além da simples obtenção das licenças de operações de cada órgão.

Como já delineado na introdução, o cumprimento dos aspectos legais de um SGA, não costuma ser tarefa fácil às indústrias paulistas. Isso foi o que restou comprovado pela pesquisa de Oliveira e Serra (2010) com a constatação de que as mudanças periódicas na legislação ambiental dificultam a atualização e cumprimento da norma, revelando que o atendimento aos requisitos legais inspira preocupações aos gestores.

Tal constatação se coaduna com o pensamento de Barbieri (2011), que chama atenção para a problemática da complexidade da legislação associada aos riscos que um mau controle e acompanhamento dos requisitos legais podem trazer

Para atender a esse requisito [legal] é necessário identificar e analisar a legislação aplicável dos três entes da Federação brasileira (União, Estados ou Distrito Federal e Municípios), nos quais a organização desenvolve

atividades. Cabe lembrar que a Constituição de 1988, ampliou a competência dos estados e municípios para legislar em matéria ambiental, o que torna essa fase mais complexa e trabalhosa. Tal complexidade também decorre do fato de que as questões ambientais são regulamentadas em praticamente todos os ramos do Direito (Direito Constitucional, Civil, Penal, Tributário, Trabalhista, Administrativo, etc.). Esse requisito é de importância crucial pois se refere ao atendimento da conformidade legal da organização, um comprometimento de política ambiental imprescindível (BARBIERI, 2011, p. 166).

Em virtude desta complexidade apresentada pela legislação ambiental e correlata, que pode ser aplicável ao SGA das indústrias paulista em razão dos aspectos de suas atividades, produtos ou serviços, a possibilidade de gerenciar de forma integrada três contextos legais distintos de produtos químicos controlados, pode representar um alívio nas diversas ações e preocupações dos gestores envolvidos.

2 O CONTROLE DE PRODUTOS QUÍMICOS PELA POLÍCIA FEDERAL, POLÍCIA CIVIL E EXÉRCITO BRASILEIRO

2.1 CONTROLE PELA POLÍCIA FEDERAL

O controle de produtos químicos pela Polícia Federal se dá por força da Lei Federal n. 10.357, de 27 de dezembro de 2001, regulamentada pela portaria MJ n. 1274/2003, que estabelece normas de controle e fiscalização sobre produtos químicos que direta ou indiretamente possam ser destinados à elaboração ilícita de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica.

Em virtude desta legislação, qualquer produto químico que conste no regulamento da lei possui emprego direto ou indireto na produção de entorpecentes, razão pela qual são considerados controlados.

O artigo 1º da Lei Federal dá o tom do rigor deste controle:

Art. 1º - Estão sujeitos a controle e fiscalização, na forma prevista nesta Lei, em sua fabricação, produção, armazenamento, transformação, embalagem, compra, venda, comercialização, aquisição, posse, doação, empréstimo, permuta, remessa, transporte, distribuição, importação, exportação, reexportação, cessão, reaproveitamento, reciclagem, transferência e utilização, todos os produtos químicos que possam ser utilizados como insumo na elaboração de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica.

§ 1^a - Aplica-se o disposto neste artigo às substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica que não estejam sob controle do órgão competente do Ministério da Saúde.

§ 2^a - Para efeito de aplicação das medidas de controle e fiscalização previstas nesta Lei, considera-se produto químico as substâncias químicas e as formulações que as contenham, nas concentrações estabelecidas em portaria, em qualquer estado físico, independentemente do nome fantasia dado ao produto e do uso lícito a que se destina (BRASIL, 2001, p. 1).

Assim, como dispõe do parágrafo segundo do art. 1^o, o art. 2^o da lei deixa claro que a regulamentação da lei depende de portaria a ser expedida pelo Ministério da Justiça.

Art. 2^o - O Ministro de Estado da Justiça, de ofício ou em razão de proposta do Departamento de Polícia Federal, da Secretaria Nacional Antidrogas ou da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, definirá, em portaria, os produtos químicos a serem controlados e, quando necessário, promoverá sua atualização, excluindo ou incluindo produtos, bem como estabelecerá os critérios e as formas de controle (BRASIL, 2001, p. 1).

Atualmente a Portaria MJ n. 1.274, de 25 de agosto de 2003, é o instrumento regulamentador em vigência.

Desta forma, qualquer pessoa física ou jurídica que pretenda utilizar produtos químicos controlados pela Polícia Federal deverá se cadastrar e licenciar perante este órgão, nos termos do artigo 4^o da Lei.

Art. 4^o - Para exercer qualquer uma das atividades sujeitas a controle e fiscalização relacionadas no art. 1^o, a pessoa física ou jurídica deverá se cadastrar e requerer licença de funcionamento ao Departamento de Polícia Federal, de acordo com os critérios e as formas a serem estabelecidas na portaria a que se refere o art. 2^o, independentemente das demais exigências legais e regulamentares (BRASIL, 2001, p. 1).

Uma vez cadastrada e licenciada, a pessoa física e jurídica poderá movimentar e utilizar os produtos para os quais se cadastrou inicialmente, mas ainda lhe recaíra outras obrigações legais, como a obrigatoriedade de enviar informações periódicas ao órgão controlador, nos termos do artigo 8^o da Lei.

Art. 8^o - A pessoa jurídica que realizar qualquer uma das atividades a que se refere o art. 1^o desta Lei é obrigada a fornecer ao Departamento de Polícia Federal, periodicamente, as informações sobre suas operações (BRASIL, 2001, p. 1).

A Portaria MJ 1274/03 regulamentou a forma de envio destas informações, estabelecendo em seu artigo 21 os moldes de como isso deve ocorrer.

Art. 21 - Para efeito do que determina o art. 8º da Lei no 10.357, de 2001, as pessoas jurídicas que exercem atividades sujeitas a controle e fiscalização estão obrigadas a informar ao DPF, até o décimo dia útil de cada mês, os seguintes dados relativos às atividades desenvolvidas no mês anterior, nas operações de:

I - produção e fabricação, as especificações e quantidades produzidas e fabricadas de produtos químicos controlados;

II - transformação, as especificações, quantidades e procedência dos produtos químicos controlados que sofreram transformação química, assim como as especificações e quantidades dos produtos químicos obtidos no processo, sejam estes controlados ou não;

III - utilização, as especificações, quantidades e procedência dos produtos químicos controlados utilizados, assim como as especificações e quantidades dos produtos químicos obtidos no processo, sejam estes controlados ou não;

IV - reciclagem e reaproveitamento, as especificações, quantidades e procedência dos produtos químicos reciclados ou reaproveitados, incluindo resíduos ou rejeitos industriais e, quando for o caso, as especificações e quantidades dos produtos químicos controlados obtidos no processo;

V - embalagem e armazenamento, as especificações, quantidades, a procedência e destino dos produtos químicos controlados embalados e armazenados; e

VI - comercialização, compra, venda, aquisição, permuta, empréstimo, cessão, doação, importação, exportação, reexportação, transferência, remessa, distribuição e transporte, as especificações, quantidades, procedência e destino dos produtos químicos controlados comercializados, adquiridos, vendidos, permutados, emprestados, cedidos, doados, importados, exportados, reexportados, transferidos, remetidos, distribuídos e transportados (BRASIL, 2001, p. 4).

Assim, para que se possa utilizar produtos controlados por este órgão é necessário, minimamente, se cadastrar, se licenciar, monitorar a movimentação do produto e enviar os relatórios (mapas) mensais.

2.2 CONTROLE PELA POLÍCIA CIVIL PAULISTA

A Polícia Civil do Estado de São Paulo, por força das disposições legais presentes no Regulamento Técnico R-105 aprovado pelo Decreto Federal n. 3.665/2000 e no Decreto Estadual Paulista n. 6.911/35, alterado pelos Decretos Estaduais Paulistas n. 13.171/42, 13.340/43, 13.9013/44 e 19.942/82, regulamentada pela Portaria DPC n. 03/08, possui competência para atuar de forma subsidiária na fiscalização de produtos controlados pelo Exército e diretamente para os produtos presentes no Decreto Estadual n. 6.911/35 e suas alterações.

Nesse contexto legal, o interesse da indústria se volta aos mandamentos legais que afetem produtos químicos de emprego em processos industriais.

O Decreto n. 6.911/35 estabelece a obrigatoriedade de licenciamento em seu artigo 6º:

Artigo 6º - O fabrico, importação, exportação, comércio e depósito de matérias explosivas, inflamáveis, produtos químicos agressivos ou corrosivos armas, munições, depende da prévia auctorização(sic) da Superintendência de Ordem Política e Social, na forma estabelecida por este decreto.

§ 1º - O pedido de licença deverá ser feito em requerimento instruído de folha corrida do requerente, com a declaração da sua nacionalidade, estado civil, idade, profissão, local em que pretende abrir o seu negócio ou estabelecer indústria ou depósito, e si este tem por fim a importação, exportação, fabrico ou venda por atacado ou a varejo.

§ 2º - O pedido de licença será informado pela Delegacia de Fiscalização de Explosivos, Armas e Munições, e também pela delegacia local, quando se destinar a localidade do Interior do Estado, fazendo-se todas as demais diligências que pareçam necessárias para a perfeita instrução (sic) do caso, que será afinal resolvido pelo Superintendente da Ordem Política e Social, com recurso para a Secretaria da Segurança Pública (SÃO PAULO, 1935, p. 2).

Mesmo após o licenciamento, que autoriza à indústria a movimentar os produtos controlados de seu interesse, outras imposições legais devem ser respeitadas, como a obrigatoriedade de informar a movimentação periódica de seus produtos, como dispõe o artigo 11 do Decreto paulista.

Artigo 11 - As pessoas, sociedades, empresas ou firmas licenciadas para fabricarem, importarem, exportarem, negociarem com materiais explosivos, inflamáveis, armas, munições e produtos químicos agressivos ou corrosivos, são obrigadas a comunicar (sic) mensalmente à Superintendência de Ordem Política e Social, até o dia 5 de cada mez (sic), o stock das mercadorias que possuem e as transacções efectuadas (sic) durante o mez (sic) anterior, declarando a data da transacção (sic), a quantidade e a qualidade do objecto (sic), o nome e residência precisa do adquirente. (SÃO PAULO, 1935, p. 3).

A atuação da Polícia Civil, enquanto órgão controlador, atualmente é regulamentada pela Portaria DPC n. 03/2008, que prevê que os mapas (relatórios de movimentação) deverão ser apresentados trimestralmente.

Artigo 7º: As empresas deverão apresentar Mapas, a cada trimestre, conforme dispõe o artigo 92 § único do R-105, de toda a movimentação com produtos controlados, baseando-se nos modelos estabelecidos nos

Anexos I; II; III e IV desta Portaria, modelos que devem ser observados sem suprimir informações; devendo ser entregues na Repartição até o décimo dia útil após o término de cada trimestre e a não entrega para o registro pode acarretar aplicação de advertência ou em caso de reincidência suspensão temporária do respectivo Alvará. (DPC – SÃO PAULO, 2008, p. 6).

Desta forma, verifica-se que para movimentação de produtos controlados por este órgão, as indústrias interessadas deverão, minimamente, obter a licença (alvará) obrigatório e enviar trimestralmente ao órgão mapa de sua movimentação.

2.3 CONTROLE PELO EXÉRCITO BRASILEIRO

O controle de produtos pelo Exército Brasileiro se dá por força do Regulamento Técnico R-105 que foi elevado a normatividade de lei com a sua aprovação pelo Decreto Federal 3.665/2000.

O controle de determinados produtos pelo Exército se dá em virtude dos riscos que representem ou de seu poder de destruição, obrigando as indústrias que necessitem movimentar tais produtos a se registrarem perante o órgão.

Art. 9º - As atividades de fabricação, utilização, importação, exportação, desembaraço alfandegário, tráfego e comércio de produtos controlados, devem obedecer às seguintes exigências:

I – para a fabricação, o registro no Exército, que emitirá o competente Título de Registro – TR;

II – para a utilização industrial, em laboratórios, atividades esportivas, como objeto de coleção ou em pesquisa, registro no Exército mediante a emissão do Certificado de Registro - CR (BRASIL, 2000, p. 4).

A indústria interessada em utilizar-se de produtos controlados pelo Exército terá que obter seu CR, e ao transportar os produtos, dependendo do caso, terá que obter uma autorização específica a esse fim, trata-se da guia de tráfego – GT, nos termos do artigo 165 do mesmo regulamento.

Art. 165 - Os produtos controlados sujeitos à fiscalização do tráfego só poderão trafegar no interior do país depois de obtida a permissão das autoridades de fiscalização do Exército, por intermédio de documento de âmbito nacional, denominado GT, Anexo XXIX (BRASIL, 2000, p. 28).

Além dessas obrigações a indústria ainda terá que enviar periodicamente ao referido órgão relatórios de suas movimentações (mapas) com produtos controlados.

Art. 92 - Na concessão de CR deverá ser observado o seguinte:
 Parágrafo único. A matriz e as filiais ou sucursais situadas em um mesmo município terão CR único, uma única cota de importação para os produtos controlados sujeitos a cotas, devendo apresentar um único mapa de entradas e saídas, Anexo XXIII, ou mapa de estocagem, Anexo XXIV, trimestralmente, conforme o caso, e mencionando, quando necessário, se o produto é de uso permitido ou restrito (BRASIL, 2000, p. 17).

Assim, verifica-se que uma indústria que pretenda utilizar produtos controlados por este órgão terá que prioritariamente obter sua licença, denominada CR; atentar-se aos documentos de movimentação, guias de tráfego; e enviar trimestralmente seus mapas de movimentação.

Várias outras imposições legais existem dependendo de circunstâncias específicas, porém para todos os casos os procedimentos acima relatados são obrigatórios.

3 CONSTATAÇÕES

Ao que se pôde verificar até o momento, existem três órgãos distintos que por razões diversas controlam produtos químicos de amplo interesse das indústrias.

A Polícia Federal, em linhas gerais, exige que o interessado se cadastre, se licencie e envie mensalmente informações de sua movimentação.

A Polícia Civil, igualmente em linhas gerais, exige que o interessado obtenha o Alvará (licença) e envie relatórios trimestrais de suas atividades.

Já o Exército Brasileiro, por seu turno, simplificadamente, exige que o interessado obtenha o Certificado de Registro – CR (licença), obtenha as guias de tráfego – GT para transportar o produto e, ainda, envie trimestralmente seus relatórios de movimentações (mapas).

Por este viés, percebe-se que mesmo tratando-se de legislações díspares com focos específicos há entre elas uma metodologia razoavelmente parecida, que permite inserir esses contextos diferentes em um sistema integrado de gerenciamento com vistas a simplificar e facilitar as tarefas dos gestores.

De Cicco (2003), ao tratar de benefícios da integração entre sistemas de gestão, comenta que muitas vezes pode existir significativa quantidade de procedimentos praticamente idênticos e que em sistemas paralelos podem gerar confusão. O gerenciamento integrado demonstra um ponto extremamente positivo com a possibilidade de eliminar redundância.

A complexidade da legislação aplicável a área ambiental já é, por si só, um problema, como já apontou Barbieri (2011), quando chamou a atenção para essa questão da complexidade da legislação associada aos riscos que um mau controle e acompanhamento dos requisitos legais podem trazer.

Assim, o gerenciamento integrado dos aspectos legais de produtos controlados pelos três órgãos, revela-se possível e positivo, no sentido de eliminar redundâncias, simplificar rotinas e evitar confusão entre uma ou outra legislação.

Para que isso seja possível, considerando tratar-se de aspectos legais, este gerenciamento integrado deve pautar-se sempre pelo critério mais rigoroso estabelecido pela legislação.

A título de exemplo, percebe-se que os três órgãos controladores exigem o envio periódico das movimentações (mapas). A Polícia Civil e o Exército o exigem na frequência trimestral, já a Polícia Federal, como visto, mensalmente. Neste gerenciamento integrado o gestor terá que elaborar mensalmente os três mapas, pautando-se pelo critério mais rigoroso, qual seja envio mensal.

O que poderia parecer, num primeiro momento, aumento de trabalho por ter que realizar mensalmente o preenchimento dos mapas trimestrais, revela-se em economia de tempo e trabalho, uma vez que não será necessário dedicar um tempo maior ao final de cada trimestre para levantamento dos dados e elaboração dos relatórios.

Desta forma, pelo verificado na legislação vigente e aplicável sobre o tema, bem como nos autores consultados, constata-se que não há qualquer óbice legal ou administrativo em gerenciar os aspectos legais do controle de produtos químicos na indústria, bem como tal situação torna o trabalho do gestor mais pragmático e simples, gerando evidências do atendimento legal.

Nesta toada, como já apontado por Oliveira e Serra (2010), o atendimento à legislação ambiental é um dos fatores que mais preocupam os gestores ambientais inseridos nas indústrias. Razão pela qual qualquer alívio dessas preocupações é positivo ao longo do processo, simplificando parte das dificuldades de atendimento dos requisitos legais por meio do gerenciamento integrado, favorecendo o atendimento dos requisitos da norma ISO 14001 e, em última análise, o próprio meio ambiente.

Conforme verificado em Harrington e Knigh (2001) e Ramos et al. (2006) a correta identificação e manutenção do acesso aos requisitos legais, legislação e outros, aplicáveis as suas operações e/ou produtos ou serviços fazem parte da indispensável fase de planejamento de um SGA. A pesquisa demonstrou a viabilidade de se ter uma melhora na visualização e identificação dos requisitos legais, ao se alinhar os pontos comuns existentes nas metodologias de controle

cada órgão controlador; de modo que se pode inferir um ganho na facilitação dessa etapa de planejamento.

Quer parecer razoável e coerente a colocação de De Cicco (2003) ao sustentar benefícios à implantação de um SGI - Sistema de Gestão Integrada entre as normas ISO 9001 e ISO 14001. Contudo, dada a especificidade e a ausência de material próprio do tema que já tenha sido publicado, não é possível assegurar que o gerenciamento integrado dos aspectos legais de produtos controlados pelos órgãos citados irá facilitar o atendimento dos requisitos legais da Norma ISO 14001.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando, a hipótese H1 levantada ao início do trabalho: *Se alinharmos os pontos comuns existentes nas metodologias de controle de cada órgão, tais como a obrigatoriedade de cadastramento, o licenciamento obrigatório, o controle de movimentação e os relatórios de movimentação, então é possível que uma indústria paulista gerencie de forma integrada as exigências legais que recaem sobre os produtos controlados destes diferentes órgãos, desde que i) sejam respeitadas e atendidas as peculiaridades díspares/não uniformes de cada órgão; e ii) sejam niveladas pelo critério mais rigoroso as exigências divergentes;* verifica-se que a mesma restou comprovada, uma vez que não há óbice legal ou administrativo algum em gerenciar integradamente os aspectos legais das legislações citadas, considerando que os autores reforçam os benefícios de integração de sistemas para se evitar redundâncias e equívocos.

As variáveis moderadoras presentes na hipótese H1, quais sejam: *i) sejam respeitadas e atendidas as peculiaridades díspares/não uniformes de cada órgão; e ii) sejam niveladas pelo critério mais rigoroso as exigências divergentes;* se demonstraram pertinentes e necessárias, ao passo que se verificou existirem aspectos divergentes que devem ser respeitados e cumpridos (como a obrigatoriedade da GT no controle do Exército), bem como é imprescindível alinhar pelo critério mais rigoroso as divergências que existem, como no caso da periodicidade dos de elaboração e envio dos mapas mensais.

No que se refere a hipótese H2: *se tal sistema integrado for viável, então servirá como elemento facilitador e simplificador para atendimento desses requisitos legais da norma NBR ISO 14001,* a comprovação não pode ser concluída com a segurança necessária.

Os resultados da pesquisa demonstraram que, ao se alinhar os pontos comuns existentes nas metodologias de controle cada órgão controlador, há uma melhora na visualização e identificação dos requisitos legais que se relacionam

aquela análise, de modo que se pode inferir um ganho na facilitação dessa etapa de planejamento. Contudo, dada a especificidade e a ausência de material próprio do tema que já tenha sido publicado, é prematuro concluir que a implantação de um gerenciamento integrado dos aspectos legais de produtos controlados pelos órgãos citados irá facilitar o atendimento dos requisitos legais da Norma ISO 14001.

Convém esclarecer que os elementos coligidos nesta pesquisa apontam no sentido de confirmação desta hipótese, revelando-se fortes indícios nesta direção, razão pela qual tal hipótese merece ser objeto de nova investigação científica que seja capaz de aferir, na prática, se um gerenciamento integrado já implantado poderá de fato facilitar o atendimento dos requisitos legais da norma ISO 14001. Para isso seria muito interessante um estudo de caso.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, L. A. D.; NUNES JÚNIOR, V. S. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003. 332 p.

BARBIERI, J. C. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. 3 ed. atual. e amp. São Paulo: Saraiva, 2011. 376 p.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto Federal nº 3.665, de 20 de novembro de 2000. Dá nova redação ao Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 nov. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3665.htm>. Acesso em: 28 nov. 2016

_____. Lei Federal nº 10.357, de 27 de dezembro de 2001. Estabelece normas de controle e fiscalização sobre produtos químicos que direta ou indiretamente possam ser destinados à elaboração ilícita de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 dez. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10357.htm>. Acesso em: 15 out. 2016

CAMPOS, L. M. S.; MELO, D. A. Indicadores de desempenho dos Sistemas de Gestão Ambiental (SGA): uma pesquisa teórica. **Produção**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 540-555, 2008.

DE CICCIO, F. **SIGs Sistemas integrados de gestão**. São Paulo: Risk Tecnologia, 2003. 102 p.

DONAIRE, D. **Gestão ambiental na empresa**. 2 ed. 11 reimpr. São Paulo: Atlas, 2009. 169 p.

DPC- Divisão de Produtos Controlados – Polícia Civil/ SP – Portaria 03 de 02 de julho de 2008.

HARRINGTON, H. J.; KNIGHT, A. **A implantação da ISO14000: como atualizar o SGA com eficácia**. Trad.: Fernanda Góes Barroso, Jerusa Gonçalves de Araújo; revisão técnica: Luis César G. de Araújo. São Paulo: Atlas, 2001. 365 p.

MAZZA C.; ISIDRO-FILHO A.; HOFFMANN V. E. Capacidades Dinâmicas e Inovação em Serviços Envolvidas na Implementação e Manutenção de Práticas de Sustentabilidade Empresarial. **RAI -Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 11, n.3, p.345-371, jul./set. 2014

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Portaria n. 1274, de 25 de agosto de 2003.

OLIVEIRA, L. R. et al. Sustentabilidade: da evolução dos conceitos à implementação como estratégia nas organizações. **Produção**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 70-82, jan./fev. 2012. doi: 10.1590/S0103-65132011005000062

OLIVEIRA, O. J.; SERRA, J. R. Benefícios e dificuldades da gestão com base na ISO 14002 em empresas industriais de São Paulo. **Produção**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 429-438, 2010. doi: 10.1590/S0103-65132010005000013

RAMOS, F. B. et al. Certificação ISO 14000: análise do sistema de gestão ambiental da Ford Motor Company. **RAI - Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 62-82, 2006.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 6.911, de 19 de janeiro de 1935.

_____. Decreto n. 13.171, de 31 de dezembro de 1942.

_____. Decreto n. 13.340, de 29 de abril de 1943.

_____. Decreto n. 13.9013, de 17 de março de 1944.

_____. Decreto n. 19.942, de 19 de novembro de 1982.

Texto submetido à Revista em 11.01.2017
Aceito para publicação em 20.06.2018



As conferências ambientais da ONU e o prêmio Nobel da Paz: ganhos intangíveis em declínio?

The UN environment conferences and the Nobel Peace prize: intangible gains in decline?

Jefferson Wagner e Silva Galvão – Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Ouvidor Geral da Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: jef@ufpa.br

Carlos Eduardo de Souza Siqueira – Doutorando em Relações Internacionais Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Professor da Faculdade Integrada Brasil Amazônia (FIBRA). Coordenador da ONG Argonautas Ambientalistas da Amazônia. E-mail: edu13siqueira@gmail.com

Ana Flávia Barros-Platiau – Doutora em Relações Internacionais/Direito Internacional pela Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Professora da Universidade de Brasília no Instituto de Relações Internacionais. Coordenadora da Pós-Graduação. Fez pós-doutorado no CERIC (Centre d'Etudes et de Recherches Internationales et Communautaires) da Universidade Aix Marseille (França). E-mail: anaflaviaplatau@gmail.com

Resumo

O objetivo do estudo é descortinar as possibilidades de ganhos intangíveis decorrentes das Conferências Ambientais da ONU. O Prêmio Nobel da Paz de 2017, atribuído a uma ONG que militou pela proibição total das armas nucleares demonstra o quanto as sociedades se organizam pela paz. Em 2007, Al Gore Jr. e o IPCC (Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas) já haviam dividido esse prêmio por seus esforços para desenvolver e disseminar maior conhecimento sobre mudanças climáticas. Entretanto, a Rio+20 foi considerada como um fracasso anunciado. Mas, não haveria ganhos intangíveis a considerar após décadas de debates sob a égide da ONU para a construção de consenso sobre a governança global ambiental? Foi realizada uma avaliação qualitativa dessas conferências e de artigos científicos. Os resultados apontam ganhos intangíveis dentro e fora do sistema onusiano. Concluímos que essas conferências geram ganho social global a partir da participação que proporcionam. Neste sentido, as conferências foram muito exitosas.

Palavras-chave

Clima. Rio+20. Ganhos Tangíveis e Intangíveis. Espaço Público Institucional.

Abstract

The objective of the study is to uncover the possibilities of intangible gains arising from the UN Environmental Conferences. The 2017 Nobel Peace Prize, attributed to an NGO that fought for the total ban on nuclear weapons, demonstrates how societies organize for peace. In 2007, Al Gore Jr. and the IPCC had already shared this award for their efforts to disseminate greater awareness about climate change. However, Rio + 20 was considered a predictable failure. But would there be no intangible gains after decades of UN-led discussions to build consensus on global environmental governance? A qualitative evaluation of these conferences based on scientific articles led to the results that there were significant intangible gains within and outside the UN system. We conclude that these conferences engender global social gains from the participation they foster. In this sense, the conferences were very successful.

Keywords

Climate. Rio + 20. Tangible and Intangible Gains. Institutional Public Space.

INTRODUÇÃO

Em 2007, o ex-vice-presidente dos Estados Unidos e ativista ambiental Albert Arnold (Al) Gore Jr. e o Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas (IPCC) compartilharam o prêmio Nobel da Paz por seus esforços para promover o regime global do clima. Dez anos depois, o Prêmio Nobel da Paz foi atribuído à International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN). A ICAN é uma coalizão de centenas de ONG com sede em Genebra, que trabalhou ativamente com alguns Estados para a assinatura do Tratado para Proibição de Armas Nucleares (ONU, 2017), aberto para assinatura durante a Assembleia Geral da ONU em 2017. O primeiro a assinar foi o presidente brasileiro, e o tratado recebeu quatro ratificações no seu primeiro dia.

As indicações para o prêmio Nobel da Paz são feitas ao Comitê Nobel norueguês por nominadores¹ de todo o mundo, o que garante uma grande variedade de candidatos. Qualquer pessoa ou organização pode ser nomeada por qualquer pessoa elegível para nomear. A nomeação é feita a partir de um processo de triagem e tomada de decisões de oito meses que envolve não apenas o Comitê Nobel norueguês de cinco membros – responsável final pela escolha – e seu secretário, mas também um grupo de consultores noruegueses e internacionais. O Comitê elabora uma lista restrita a partir da lista ampla elaborada com os indicados pelos nominadores. Os consultores, selecionados com base em sua experiência profissional e experiência acadêmica, preparam relatórios individuais sobre os candidatos dessa lista restrita que servirão, juntamente com outras informações relevantes, de subsídio para as deliberações dos membros do Comitê. Esse processo se repete com relatórios adicionais até restringirem o número de candidatos a um grupo muito pequeno. Por fim, o Comitê toma sua decisão por maioria simples.

O prêmio corresponde, em larga medida, à expectativa da opinião pública mundial de viver em paz, com segurança e num Planeta melhor, conforme os objetivos previstos na Carta da ONU em 1945. Estes dois fatos não são anódinos, haja vista que decorrem de iniciativas privadas conjugadas com políticas públicas para o fortalecimento da governança global do desenvolvimento sustentável, produzindo interações complexas com o sistema ONU.

¹ Reitores ou chanceleres universitários, professores de ciências políticas e sociais, história, filosofia, direito e teologia; líderes de institutos de pesquisa da paz e institutos de relações exteriores; membros de assembleias nacionais, governos e tribunais internacionais de direito; ganhadores do Prêmio Nobel da Paz anteriores; membros do conselho de organizações e instituições que receberam o Prêmio Nobel da Paz; membros atuais e passados do Comitê Norueguês do Nobel; e ex-assessores do Instituto Nobel Norueguês (NOBEL FOUNDATION).

Desde 1972, a agenda ambiental tem sido ampliada dentro e fora dos Estados e do sistema ONU, para a construção na década seguinte do conceito estruturante de desenvolvimento sustentável, que alude “às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p. 46). Alguns processos que levaram a este contexto são a internacionalização dos desafios globais, a irrupção de atores do setor privado, tanto do mercado quanto da sociedade civil, e a consequente complexificação das relações internacionais (HURRELL; KINGSBURY, 1992; GREEN, 2014; KAVALSKI, 2016; LE PRESTRE, 2017).

A sociedade civil é entendida como criadora de processos objetivando construir consensos; a arena onde os indivíduos lutam, negociam ou debatem entre si e com os centros de autoridade política e econômica (instituições globais, organizações internacionais e empresas). É uma plataforma habitada pelos mais diversos atores que integram não como “uma sociedade civil global” como Keane (2003) a descreveu, mas várias sociedades civis com autonomia e auto-organização (KALDOR, 2003).

Held et al. (2002) evidenciaram que, nas últimas três décadas, houve a ampliação de uma gama de desafios ambientais, levando o debate sobre desenvolvimento sustentável a uma perspectiva global. Em outros termos, desafios ambientais tratados anteriormente como questões domésticas foram internacionalizados sob os conceitos de “interdependência ecológica” (LITFIN, 1999) e desenvolvimento sustentável ao longo do século XX, principalmente após o final da ordem de Yalta. Temas mais específicos como florestas e proteção de espécies ameaçadas hodiernamente recebem tratamento na agenda multilateral como temas efetivamente globais, como também mudança do clima, água, gestão da biodiversidade terrestre e marinha, acidentes nucleares, serviços ecossistêmicos, entre outros. Destaca-se nessa perspectiva a Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das arenas mais importantes do debate multilateral, espaço político no qual se estabelecem eventuais acordos entre os atores soberanos, desenhando um esboço de governança ambiental global (ALFAIA JR., 2014).

Neste contexto evolutivo, o processo de privatização das relações internacionais está diretamente ligado àquele da globalização da agenda ambiental. Com a facilitação do acesso à tecnologia de comunicação e informação, a participação de atores cívicos, notadamente ONG, aumentou substancialmente nos processos decisórios ao redor do mundo, dentro e fora do sistema ONU. Da mesma forma, atores do mercado (empresários e consumidores) têm hoje

maior capacidade de exercer influência nos processos decisórios relativos a temas socioambientais (JANG et al., 2016). Ademais, tais temas não são desconectados de temas econômicos e culturais, como demonstra o conceito de desenvolvimento sustentável.

Destarte, o processo de complexificação das relações internacionais, constitui uma tendência que já havia sido discutida por autores como Ruggie (1982), Keohane e Nye (1977) e Rosenau e Czempiel (2000). Não bastasse a complexidade dos seres vivos, somam-se a ela as interações entre a biosfera, atmosfera e os oceanos. Porém, o fator principal da complexificação é a ação política internacional para a construção de uma suposta ordem de desenvolvimento planetário sustentável. Isto implica afirmar que a proliferação das negociações multilaterais sob a égide da ONU conduziu a uma governança ambiental extremamente fragmentada, com diversos regimes superpostos que interagem, mas não são necessariamente coerentes (BARROS-PLATIAU; MALJEAN-DUBOIS, 2017).

Nessa perspectiva o objetivo do estudo reside no desafio em descortinar as possibilidades de ganhos intangíveis decorrentes das reiteradas Conferências da ONU. A metodologia está centrada na discussão e institucionalização das decisões relativas à temática ambiental, e assim estabelece como referência as Conferências ambientais das Nações Unidas, de 1972 a 2012. A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20², contribuiu para definir a agenda do desenvolvimento sustentável para as próximas décadas. Porém, predomina uma percepção generalizada que a conferência fracassou, pois não atingiu objetivos ambiciosos e concretos. Mas não teria obtido êxito e gerado ganhos intangíveis³ junto à comunidade internacional?

Assim, tendo como referência as Conferências das Nações Unidas e o fluxo de informações decorrentes da Rio+20, na perspectiva de responder ao desafio proposto, o estudo está organizado em três partes, inicialmente

² Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, que teve como objetivo a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável, por meio da avaliação do progresso e das lacunas na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o assunto e do tratamento de temas novos e emergentes. A Conferência teve dois temas principais: a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável. (ONU, 2012c)

³ O dicionário da Oxford University Press define o verbete Intangível (adj.2g.) como: 1 que não se pode tanger, tocar, pegar; intocável. 2 não perceptível pelo tato; impalpável, incorpóreo <música de sons etéreos, i.> | <uma visão etérea, i.> 3 *fig.* que não é suficientemente claro ou definido para ser percebido ou entendido; que elude a percepção ou o entendimento <argumento i.> | <tema i.> 4 *fig.* que, por seu valor e dignidade, não pode ser atacado e deve permanecer intato, inalterado; inatacável, indestrutível <os dogmas são i.para os que neles creem>. Neste artigo, utilizaremos o sentido de que intangível é algo que não é suficientemente claro ou definido para ser percebido ou entendido; que elude a percepção ou o entendimento.

apresenta as questões relativas à agenda ambiental global. Traz na segunda parte reflexões sobre a tríade Rio+20, mídia e a esfera pública digital; e por fim as considerações acerca do tema do desenvolvimento sustentável e os resultados decorrentes da Rio+20.

1 A AGENDA GLOBAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Pensar o desenvolvimento não é uma tarefa fácil, pois sua própria definição depende das percepções e interesses de diferentes atores. Diante deste desafio, alguns esforços teóricos podem apontar o que não é desenvolvimento. Além da crítica ao reducionismo economicista que forjou a primeira ideia de desenvolvimento, merece destaque a crítica - talvez mais avessa e profunda - de que as disputas no sistema internacional moldaram a perspectiva do que poderia ser a ideia de desenvolvimento. Essa posição é inaugurada no desenrolar da *pax americana* em 1949, quando o presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, usou a palavra subdesenvolvimento e mudou o significado de desenvolvimento, criando assim um eufemismo que aludiria à era da hegemonia norte-americana (ESTEVA, 2010).

Never before had a word been universally accepted on the very day of its political coinage. A new perception of one's own self, and of the other, was suddenly created. Two hundred years of social construction of the historical-political meaning of the term 'development' were successfully usurped and transmogrified. A political and philosophical proposition of Marx, packaged American-style as a struggle against communism and at the service of the hegemonic design of the United States, succeeded in permeating both the popular and the intellectual mind for the rest of the century (ESTEVA, 2010, p. 2)⁴.

Esteva (2010) afirma que Truman não foi o primeiro a usar o termo subdesenvolvimento. Isso já havia sido feito por burocratas, políticos, bem como constava em documentos das Nações Unidas. Porém, só teve repercussão e relevância quando Truman o empregou como marca de sua própria política, adquirindo assim virulência colonizadora insuspeita.

⁴ Nunca antes uma palavra havia sido universalmente aceita no próprio dia de sua cunhagem política. Uma nova percepção de si mesmo e a outra foi subitamente estabelecida. Duzentos anos de construção social do significado histórico-político do termo "desenvolvimento" foram objetos de usurpação bem-sucedida e metamorfose grotesca. Uma proposta política e filosófica de Marx, embalada no estilo americano como luta contra o comunismo e ao serviço do design hegemônico dos Estados Unidos, conseguiu permear a mentalidade popular, bem como a letrada, para o resto do século (nossa tradução).

Desenvolvimento talvez signifique o desenrolar, desdobrar uma capacidade que possa evidenciar as dimensões cooperativa e competitiva, verificar como uma potencialidade foi dinamizada. A teoria econômica clássica cometeu, no passado distante, o equívoco ao apontar desenvolvimento como sinônimo de crescimento, como uma equação linear onde X determinaria Y. Desenvolvimento pode ser visto a partir de uma multidimensionalidade cujos elementos se combinam dentro de um processo de determinação e condicionamento. Pode inclusive ser visto como “liberdade”. Esses elementos podem ser o crescimento, a cooperação, o ambiente físico-territorial, político, social, tecnológico dentre outros que se apresentam. No entanto, apesar de conhecermos estes elementos, não sabemos como eles se relacionam para formar um círculo virtuoso de mudanças que leve ao desenvolvimento, inclusive ao desenvolvimento humano medido pelo Programa das Nações Unidas sobre Desenvolvimento (índice IDH) (FRANCO, 2002; SEN, 2010).

Desta forma, podemos compreender a ideia de desenvolvimento sustentável a partir da perspectiva de uma preocupação global formada dentro das arenas do sistema internacional. O conceito do desenvolvimento sustentável rechaça o economicismo e, ao mesmo tempo, assenta-se na cooperação, no investimento nas pessoas, no respeito ao ambiente natural e em outros capitais que não sejam necessariamente o financeiro. No documento Nosso Futuro Comum reside, assim, o princípio de desenvolvimento sustentável:

O desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades [...] Satisfazer as necessidades e as aspirações humanas é o principal objetivo do desenvolvimento (NOSSO FUTURO COMUM/COMISSÃO MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO 1991, p.46).

No relatório da Comissão sobre Governança Global, a proteção do meio ambiente constitui uma questão profundamente importante. É destacada a ideia de que o meio ambiente é o liame social e, desta forma, a humanidade tem um futuro comum. Assim, o desenvolvimento sustentável deve ser uma referência, um orientador da conduta de todos os Estados desenvolvidos e em desenvolvimento. Se o desenvolvimento contribui para a governança global, é possível que se chegue ao desenvolvimento sustentável global (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996). Se somássemos as duas visões, do Nosso Futuro Comum com a do Relatório sobre Governança Global, chegaríamos ao desenvolvimento como processo de expansão da liberdade, firmado no desenvolvimento de uma liberdade substantiva que inclui capacidades

elementares garantidoras da sustentabilidade da vida (SEN, 2010). Assim e na mesma linha, “desenvolvimento tem a ver, com a possibilidade de as pessoas viverem o tipo de vida que escolherem, e com a provisão dos instrumentos e das oportunidades para fazerem suas escolhas” (VEIGA, 2015, p. 82).

No desenrolar deste debate e no contexto pós-Rio 92, a visão que a sociedade civil tem sobre o desenvolvimento sustentável é positiva e promissora, mas sem abandonar o espírito crítico que prevaleceu na Rio+5, por exemplo. Primeiro porque a agenda de participação internacional da sociedade civil avança, inclusive na promoção do Acordo de Paris sobre Mudança do Clima e da Agenda sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (2030), ambos de 2015. Segundo porque esse conjunto de atores privados vê com muita expectativa a mudança de padrão da relação capital e natureza, e isso pode ser visto na maior ampliação da participação da sociedade civil durante os eventos oficiais sobre desenvolvimento na ONU - 300 mil pessoas se reuniram na Cúpula dos povos e quase 800 mil ao todo na Rio+20 (ONU, 2012b).

Entre as reflexões da representação da sociedade civil nos espaços de participação na discussão sobre desenvolvimento sustentável, para além das questões conjunturais e imediatas, projeta-se uma visão de longo prazo na qual,

devemos entender que mais importante do que esta série de eventos é o processo no qual se inserem. Nosso horizonte é o day after, é o longo caminho que culminará quando a sustentabilidade do desenvolvimento seja uma realidade sentida e vivida por cada cidadão, e não pelos poucos que disputam os benefícios de uma globalização excludente (FBOMS, 1997, p. 27).

Para além das controvérsias e da precaução com a ideia de desenvolvimento sustentável, Giddens (2016) reafirma a combinação da conservação do meio ambiente natural com o desenvolvimento econômico, evidenciando a periferia e a semiperiferia do capital. Reconhece a institucionalização do conceito de desenvolvimento sustentável no Relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum), de 1987, mas afirma que tal conceito já se encontrava, no século XVIII, na relação entre população e alimentação estabelecida por Malthus, e no crescimento excessivo da economia que prejudicaria a qualidade de vida e o meio ambiente em John Stuart Mill. “Aquilo que Malthus e Mill buscavam era o que hoje chamamos, na linguagem moderna, de desenvolvimento sustentável” (GIDDENS, 2016, p. 78).

Impondo-se a partir de um processo globalizado que territorializa, reterritorializa, desterritorializa os espaços dos Estados nacionais, transversaliza outros temas importantes para estabilidade das sociedades humanas, a agenda de desenvolvimento sustentável foi debatida nas arenas das Organizações das

Nações Unidas, começando em Estocolmo (GALVÃO; NASCIMENTO, 2014). A Conferência de Estocolmo foi a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano “atenta à necessidade de um critério e de princípios comuns que ofereçam aos povos do mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente humano”. Realizada de 5 a 16 de junho de 1972, obteve como resultado a Declaração de Estocolmo, que reúne 26 princípios que marcaram o início da busca por uma conciliação entre práticas de preservação ambiental e desenvolvimento (ONU, 1972). Iniciada e liderada pelos países desenvolvidos, a Conferência colocou as questões ambientais definitivamente nas agendas multilaterais. Porém, um dos maiores resultados de 1972 foi o aprofundamento da clivagem Norte versus Sul em função da carência de uma visão compartilhada de direitos e deveres (LE PRESTRE, 2000).

Em paralelo aos debates sobre meio ambiente e soberania, em 1982 foi assinada a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (ONU, 1982), reforçando o fato de que o tema “oceanos” geralmente foi tratado às margens das grandes conferências ambientais.

Em junho de 1992 foi realizada no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco-92, que contou com a participação de 172 países, incluindo 108 chefes de estado, além de mais de 2.400 representantes de organizações não-governamentais e de 17.000 participantes dos eventos paralelos organizados por ONG. Cerca de 10.000 jornalistas fizeram a cobertura do evento. Milhões de pessoas acompanharam pela imprensa mundial a Eco-92 (ONU, 2012a). É de bom alvitre destacar que 1992 pode ser considerado o ano de fechamento de um ciclo de negociações multilaterais complexas, o que contribuiu em larga medida para a construção de consenso que engendrou duas convenções-quadro (clima e diversidade biológica), duas declarações (princípios e florestas) e a Agenda 21. Esta última está diretamente ligada à Agenda de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (Agenda ODM de 2000 a 2015) e à Agenda de Desenvolvimento Sustentável (Agenda ODS de 2015 a 2030).

Em ato seguinte, em 1997, foi realizada em New York a Cúpula da Terra+5 (ou Rio+5) numa sessão especial da ONU, ocasião em que foi discutida a Agenda 21 com recomendações de implementação, bem como as mudanças climáticas e a erradicação da pobreza com vista à realização do desenvolvimento sustentável. Paralelamente, no Rio de Janeiro, organizações da sociedade civil discutiam e trocavam experiência no Fórum Rio+5 (EM DISCUSSÃO, 2012) no sentido de compreender o conceito de desenvolvimento sustentável com vista a sua realização concreta.

Com o fito principal de reafirmar os compromissos da Cúpula do Rio, em setembro de 2002 foi realizada a Cúpula Mundial Sobre Desenvolvimento Sustentável ou Rio+10, em Joanesburgo, África do Sul. Convém sublinhar que em 1972 o título da conferência trazia “meio ambiente humano”, ao passo que em 1992 foi “meio ambiente e desenvolvimento”; depois “Cúpula de desenvolvimento sustentável” em 2002. Esta evolução demonstra a maior integração do conceito de desenvolvimento sustentável nas políticas discutidas na arena multilateral. O documento final de 2002, assinado pelos representantes de todos os Estados-Membros da ONU presentes, incluiu a demanda pelo alívio da dívida externa dos países em desenvolvimento, o aumento da assistência financeira para os países menos avançados. Além disso, reconheceu que os desequilíbrios e a má distribuição de renda, tanto entre países quanto dentro deles, estão no cerne do desenvolvimento insustentável (LORENZETTI, 2002; LAGO, 2006).

Em um passo adiante, visando definir a agenda do desenvolvimento sustentável para as próximas décadas, realizou-se a Rio+20, promovida pelo Brasil, cujos resultados passamos a examinar. Entre 1972 e 2012, merecem destaques alguns ganhos tangíveis e intangíveis, formando um denso *continuum*. Do ponto de vista institucional, a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio ambiente (PNUMA), com sede no Quênia, bem como a criação de ministérios em diversos países durante a década de 1970 contribuiu para a inserção de temas relativos a desenvolvimento sustentável nas agendas nacionais e multilaterais (LE PRESTRE, 2000). Além disso, a ratificação de inúmeros tratados ambientais multilaterais e temas afins, formando um verdadeiro “complexo de regimes”⁵ em poucas décadas, estruturou a governança global, sob liderança euro-atlântica (BOULET et al., 2016).

Entre os ganhos intangíveis, mesmo que inseparáveis dos ganhos tangíveis, cabe ressaltar a crescente participação dos atores não-estatais (privatização), inclusive da comunidade científica e setores empresariais, com destaque para iniciativas como a Global Compact. O aumento da preocupação da sociedade em geral com as questões da sustentabilidade – aqui considerados como ganhos intangíveis – tem provocado mudança no comportamento das empresas, que passaram a buscar soluções mais aceitáveis (GRANDELLE, 2014), como por exemplo, o investimento em energias limpas e produção alimentar orgânica. Essa mudança impacta estratégias empresariais, à medida que os consumidores, buscam produtos mais sustentáveis, e assim desafiam as empresas a buscarem produtos inovadores e novos modelos de negócios capazes de criar imagem

⁵ Ver Orsini, Morin e Young (2014) sobre o conceito.

e construir reputações (MARKET RESEARCH BLOG, 2017). Entretanto, o capitalismo de hiperconsumo demanda hipervisibilidade das marcas, onde a dimensão do imaterial se sobrepõe à dimensão material, criando uma identidade ou uma cultura da marca por meio de ferramentas de comunicação e marketing (LIPOVETSKY; SERROY, 2011).

Essa maior consciência das questões ambientais resultante da agenda multilateral também é percebida no Brasil e tem mudado o comportamento da classe política, porém de forma assaz assimétrica e irregular. Estudos de Galvão e Nascimento (2014) comprovaram que, transversalmente, todos os partidos que disputaram as capitais dos estados da Amazônia legal nas eleições municipais de 2012 assimilaram elementos da agenda ambiental em seus programas de governo, num processo pedagógico tanto para partidos quanto para eleitores:

Apesar da significativa participação nos programas de governo dos candidatos a prefeitos das capitais da Amazônia Legal, as evidências apontam no sentido de que estas cumprem mais uma função estratégica do ponto de vista da captura discursiva do eleitor do que efetivamente uma intenção a ser cumprida. Do ponto de vista do eleitorado, este acaba passando por um processo de aprendizado baseado na experiência, tornando-se cada vez mais exigente. A classe política também aprende e se adapta à nova realidade imposta. Como os políticos visam à reeleição (ou a eleição de seus sucessores), estes terão que executar, pelo menos em parte, o que prometeram (GALVÃO; NASCIMENTO, 2014, p. 36).

Por fim, esse processo histórico de estruturação da agenda de desenvolvimento sustentável se completa, amplia-se e dinamiza o horizonte futuro de resultados com os instrumentos de planejamento de longo prazo. Já mencionado, a Agenda 21, elaborada na Rio-92; Agenda de 2000-2015 (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio) e; Agenda seguinte, até 2030 (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) são parte de um longo processo multilateral. Estas são, indubitavelmente, fontes preciosas dos ganhos intangíveis obtidos desde 1972 e dos novos riscos assumidos com a “complexificação” das relações internacionais segundo Kavalski (2016), analisado a seguir a partir da esfera pública digital.

2 A RIO+20, MÍDIA E A ESFERA PÚBLICA DIGITAL

A esfera pública é o espaço de discussão e do debate público das sociedades modernas, de intersecção entre os interesses dos grupos da sociedade civil e do Estado a partir de processos dialógicos deliberativos capazes de garantir legitimidade às políticas públicas e o melhor interesse público (GIDDENS; SUTTON, 2016).

“Ela se torna a arena onde se dá tanto a amálgama da ‘vontade coletiva’ quanto a justificação de decisões políticas previamente acertadas” (COSTA, 1995, p. 55).

Costa (1995), ao analisar o modelo teórico-discursivo de esfera pública, observa que os atores da sociedade civil diferem dos demais quanto ao conteúdo, uma vez que tematizam situações-problemas relevantes para toda a sociedade, emergentes na vida cotidiana. Também diferenciam quanto às formas de comunicação, pois buscam transformar a esfera pública numa arena de argumentação discursiva e de convencimento do conjunto da sociedade sobre a justiça de seus propósitos. Esses esforços comunicativos resultam em poder quando as mensagens transmitidas encontram ressonância na sociedade.

A esfera pública é o espaço que a sociedade civil dispõe para exercer influência sobre o processo político. Por isso, busca explorar intensivamente as possibilidades comunicativas existentes e ampliar as fronteiras dessa esfera, a partir da incorporação de novas minorias e grupos marginais e da invenção de novos meios comunicativos, contribuindo com a reprodução e revitalização da esfera pública (COSTA, 1995). No nível multilateral, o mesmo processo pode ser observado, com destaque para a atuação de atores como políticos de destaque (Al Gore, Arnold Schwarzenegger), comitês internacionais (Prêmio Nobel), Fundações (Bill e Melinda Gates, Bill Clinton) e cientistas (IPCC e diversas outras formas de interação público-privada).

Castells (2013) já observara que os movimentos sociais em rede ao redor do mundo têm exigido uma nova forma de democracia, que possibilite administrar de forma coletiva nossas vidas de acordo com princípios amplamente compartilhados em nossas mentes e que são, em geral, negligenciados no cotidiano. O autor considera que esses movimentos sociais em rede configuram novos tipos de movimento democrático, que estão reconstruindo a esfera pública no espaço de autonomia constituído em torno da interação entre localidades e redes da internet, num processo de recomeço, moldando mecanismos de participação política.

Nye (2009) ressalta que a interatividade a baixo custo, possibilitada pela ampliação do acesso à internet, permite o desenvolvimento de novas comunidades virtuais que aglutinam pessoas que, mesmo distantes fisicamente, sentem-se integrantes de um mesmo grupo. Essas comunicações transnacionais tornaram as fronteiras mais permeáveis e contribuem para a constituição dessa sociedade em rede, onde o poder é multidimensional - e se organiza em torno de redes programadas em cada domínio da atividade humana - e é exercido influenciando a mente humana mediante as redes multimídia de comunicação de massa, fontes decisivas de construção do poder (CASTELLS, 2013).

A constituição de redes é operada pelo ato da comunicação. Comunicação é o processo de compartilhar significado pela troca de informações. Para a sociedade em geral, a principal fonte da produção social de significado é o processo da comunicação socializada. Esta existe no domínio público, para além da comunicação interpessoal. A contínua transformação da tecnologia da comunicação na era digital amplia o alcance dos meios de comunicação para todos os domínios da vida social, numa rede que é simultaneamente global e local, genérica e personalizada, num padrão em constante mudança (CASTELLS, 2013, s/n).

Castells (2013) aponta que os movimentos sociais, para além do processo comunicativo com a sociedade em geral, precisam construir um espaço público - situado entre os espaços digital e urbano - que não se restrinja à internet, mas que dê visibilidade nos lugares da vida social, uma vez que o espaço público institucional está ocupado pelos interesses das elites dominantes e suas redes. Daí a importância de se ocupar o espaço urbano e os prédios simbólicos. A participação dos movimentos sociais nas conferências da ONU – espaço público institucional designado para a deliberação – não viria a ser a domesticação desses movimentos? Diz o autor que as redes de contra-poder devem reprogramar qualquer dimensão que pretendam mudar (a organização política, a economia, a cultura etc.), introduzindo nos programas das instituições e em suas próprias vidas outras instruções – inclusive versões utópicas –, para que prevaleçam sobre as redes de poder embutidas na organização da sociedade. Também precisam estabelecer conexão entre diferentes redes de mudança social.

Marques (2006), ao examinar teoricamente algumas das dimensões da interface entre democracia e novas tecnologias digitais de comunicação e informação, mais especificamente as possibilidades de estabelecimento de uma versão virtual do espaço discursivo que é a esfera pública, conclui que a esfera pública virtual é um espaço de conversação civil, atuando de modo mais eficaz como espaço destinado à formação complementar de opiniões do que como um espaço decisório por excelência. A forma democrática de governo tem, assim, nas redes telemáticas, um canal alternativo para fomentar a participação dos cidadãos.

Assim, complementa Marques (2006), observa-se que muitos debates só se concretizam por causa do advento da internet. Bem ou mal, o ambiente digital possibilita a exposição de opiniões e formação de arenas conversacionais. “O fato é que o modelo de esfera pública que exige dos cidadãos um engajamento e racionalidade constantes parece ser pouco correspondente à realidade social contemporânea”, sentencia Marques (2006, p. 183).

Destarte, a Rio+20 pode ser entendida a partir do conceito habermasiano de esfera pública global, caracterizada por processos de participação e

aprendizagem, a partir do qual se firmam ganhos intangíveis. Essa conferência, assim como outros eventos globais históricos (Estocolmo 72, Rio 92, Rio+5, Rio+10, Rio+20, entre outros), podem auxiliar na compreensão de um problema global, qual seja: os efeitos deletérios do homem e seu sistema produtivo sobre o meio ambiente, que levou ao conceito de Antropoceno.

Assim, e apesar do contexto desfavorável para a assunção de novos compromissos multilaterais, a Rio+20 foi realizada na cidade do Rio de Janeiro, de 13 a 22 de junho de 2012. Foram mais de 100 países representados por autoridades, incluindo 57 Chefes de Estado, 08 Vice-Presidentes, 31 Chefes de Governo, 09 Primeiros-Ministros, 487 ministros e 30 mil participantes. Foram 498 eventos paralelos ao longo dos dez dias da Conferência (ONU, 2012b). Apesar desses números, a Conferência foi considerada por alguns um fracasso que estava anunciado. Tal fracasso se deveu pela crescente distância entre os problemas de interdependência e os mecanismos globais de governança existentes, resultantes de um sistema internacional dominado por forças soberanistas e conservadoras, reticentes a ceder poder e renunciar a interesses de curto prazo na busca da construção de bens públicos globais sustentáveis (GUIMARÃES; FONTOURA, 2012; VIOLA; FRANCHINI, 2012)

A Rio+20 manifesta-se como evidência clara dessa defasagem entre crise sistêmica; consciência pública global sobre o problema, que se expande progressivamente; e resposta diplomática extremamente conservadora e ineficiente. A Cúpula foi um fracasso desde o ponto de vista da evolução dos mecanismos cooperativos para promover a gestão sustentável dos recursos compartilhados, chamados “bens comuns globais”, e um fracasso ainda maior se consideradas as evidências científicas sobre a degradação do sistema terrestre acumuladas neste período (VIOLA; FRANCHINI, 2012). E ainda mais desastroso se considerarmos o aumento da capacidade destrutiva das armas nucleares desde 1972, principalmente nas potências europeias que supostamente promovem o discurso ambiental.

Em parte, o fracasso da Rio+20 deu-se em decorrência da crise financeira iniciada nos EUA em 2007, que demandou aporte bilionário de recursos do governo americano e dos governos europeus para salvar seus sistemas financeiros. Isso impactou fortemente a construção dos regimes internacionais, aqui entendidos como princípios, normas e procedimentos decisórios em torno dos quais converge a expectativa dos atores em certas áreas temáticas (KRASNER, 2012). A Rio+20, da perspectiva de construção de regimes ambientais nos últimos 40 anos, parece não fugir desta tendência. Desta forma, quando os atores envolvidos na construção dos regimes percebem a falta de liderança que decorre

da ação direta do *hegemon* e de seus círculos de influência, também se afastam das obrigações internacionais (VIOLA; FRANCHINI, 2018). Entretanto, o sociólogo e embaixador Luiz Felipe Lampreia (2012) discordou da avaliação de que a Rio+20 foi um fracasso:

É porém injusto dizer que uma reunião na qual houve tantos debates paralelos, tantos encontros científicos, tantas análises inteligentes e manifestações múltiplas terá sido um fracasso. A consciência do imperativo da sustentabilidade certamente multiplicou-se e ganhou mais convencidos. Tal resultado não é tangível mas é real, mesmo no momento em que a crise econômica internacional desvia as atenções dos dirigentes para outros horizontes. Esta percepção demora a penetrar as mentes das sociedades e dos políticos mas vai, cada vez mais, tornar-se evidente em razão de fenômenos climáticos que danificam as culturas agrícolas e desequilibram a oferta de alimentos, em virtude dos danos ambientais que a televisão nos mostra diariamente e dos riscos cada vez mais palpáveis que nosso planeta enfrenta. Por isso tudo, eu diria que a Rio+20 foi um passo na direção certa (LAMPREIA, 2012, s.p.).

A Rio+20 ficou marcada pela adoção de uma plataforma inovadora na discussão sobre desenvolvimento sustentável. Com os Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável, realizou-se pela primeira vez em conferências das Nações Unidas um processo participativo e inclusivo que possibilitou aos representantes da sociedade civil apresentar recomendações ao Segmento de Alto Nível da Conferência. Os Diálogos consistiram em dez rodadas de discussão, com dez participantes em cada uma, que abordaram temas prioritários da agenda internacional de sustentabilidade. Foram conduzidos durante a Rio+20, no Riocentro, entre 16 e 19 de junho, e os temas debatidos em cada painel foram escolhidos por pessoas de diversas partes do mundo por meio da internet. Iniciado em abril de 2012, esse processo envolveu cerca de 30 representantes de universidades e centros de pesquisa no mundo que coordenaram discussões abertas pela internet. O processo de participação da sociedade civil teve início por meio da discussão demais de 500 recomendações propostas na Plataforma Digital dos “Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável”. As que tiveram maior nível de apoio foram levadas para votação, entre 5 e 15 de junho, no site aberto. Internautas de todo o mundo puderam contribuir votando nas 100 recomendações propostas pela plataforma. Mais de 63.000 pessoas de 193 países participaram com cerca de 1,4 milhão de votos (RIO+20, 2012).

Segundo Luhmann (2000) em Oliveira e Reis (2013, p. 239), comunicação ocorre entre sistemas quando um sinal surge e a informação referente impacta um sistema específico, que se reorganiza, incorporando essa informação e

promovendo a comunicação. Para o autor, “o que existe na formação da opinião pública moderna é uma seleção de temas, cujo tempo de vida é muito curto, acelerando o processo de seleção de qual tema estará em voga”. Para ele, a opinião pública não é entendida como o produto de um sistema, e sim das múltiplas interações necessárias à “autopoiese⁶” do sistema político. Oliveira e Reis (2013), ao analisarem mensagens relacionadas à marca Rio nos ambientes *broadcast e socialcast* e veiculadas durante a Rio+20, identificam que a convergência das informações nos contextos do *broadcast e do socialcast* promove a visibilidade em massa de temas que muitas vezes não são selecionados pelos chamados “sistemas” de Luhmann, mas pelo interesse demonstrado pelos grupos engajados e articulados nas redes sociais. Assim, tendencialmente pode se afirmar que o debate que ocorre nessa esfera pública digital pauta cada vez mais os temas que serão selecionados pelos meios de comunicação de massa.

No Broadcast (do inglês, transmissão) a informação sai de uma fonte emissora e chega a uma grande massa de receptores. Para isso é preciso haver um intenso investimento das empresas em criar tecnologia que alcance um número maior de pessoas. Portanto, o capital é fator determinante na manutenção desse método. Já no Socialcast, a informação sai de uma grande massa e chega a outra grande massa, onde todos tem o poder de transmitir uma informação ou dar um furo de notícia. O Socialcast não exige licenças e muda o posicionamento da publicidade e do capital. Ele quebra a barreira de tempo e espaço e dispensa plataformas fixas (ABDALLA, 2011, s.p.).

Ely (2013) fez uma análise dos discursos proferidos na rede social *Facebook* durante a Rio+20, buscando compreender a importância da comunicação em rede na sociedade contemporânea e analisar como a sustentabilidade é disseminada pelas redes sociais digitais. A partir da análise dos discursos proferidos sobre o tema, a autora buscou compreender que movimentos são gerados discursivamente, e qual o caráter dessas conversações, concluindo que, apesar das redes sociais possibilitarem acesso a informações e conectarem as pessoas, isso não leva a um aumento da efetividade das ações relacionadas à sustentabilidade. “Simplesmente, é mais um espaço criado e disponibilizado para lançar propostas, gerar conversas e mobilizar debates. Portanto, constitui-se em um espaço mais de ideias do que de práticas”, completou a autora.

Quando se fala de sustentabilidade, os atores que participam do processo – seja na rede ou fora dela – são empresas, governos, organizações não governamentais, entidades civis, instituições de ensino públicas e privadas,

⁶ Termo criado pelos biólogos chilenos Humberto Maturana e Francisco Varela para designar a capacidade de criação e recreação dos sistemas viventes.

personalidades do mundo pop, defensores dos animais, membros de comunidades, acadêmicos, filósofos ou cidadãos comuns, que expressam seu simples desejo ou ponto de vista pessoal. E a mídia. Seja pelo viés da atuação institucional, seja pelo engajamento de alguns profissionais, seja por uma política de relacionamento com a audiência, a mídia está conectada mais do que nunca nos debates e conversas sobre o tema da sustentabilidade. Entre os tipos de discursos mais recorrentes, encontram-se aqueles que divulgam ideias, questionam conceitos, criam eventos e articulam manifestações. Existem ainda os que satirizam e ironizam certas situações. O mais interessante e salutar do processo da digitalização dos discursos políticos e sociais é que todos esses atores e seus discursos coexistem no mesmo espaço (ELY, 2013, p. 38).

Apesar dos avanços na cobertura jornalística de eventos ambientais, especialmente após a Eco 92, alertam Sabbagh e Reis (2014) que os depoimentos, a análise dos textos do Jornal de Santa Catarina, a bibliografia e os artigos evidenciam que, de maneira geral, a grande mídia e a imprensa latino-americana “divulgam mal e, pior que isso, de maneira superficial a problemática ambiental, concentrando foco apenas nos casos dramáticos e factuais”, evidenciando uma ausência de preocupação maior em pautar “uma agenda regular, qualificada e propositiva pela ampliação da consciência ambiental, do desenvolvimento sustentável, da proteção premente dos ecossistemas e a luta pela qualidade de vida das atuais e futuras gerações e de todos os seres vivos” (SABBAGH; REIS, 2014, p. 11).

Os números da Conferência impressionam: mais de 45.000 participantes; delegações de 188 Estados-Membros e três observadores; mais de 100 Chefes de Estado e de Governo; aproximadamente 12.000 delegados e 9.856 ONGs e Major Groups. Um custo de R\$ 97,1 milhões. Durante a Rio+20, a Cidade recebeu 110 mil turistas, os hotéis tiveram taxa de ocupação de 95% e o Comércio cresceu 6%. Do ponto de vista da comunicação, os números são mais impressionantes ainda: mais de 4 mil jornalistas fizeram a cobertura no Rio de Janeiro; mais de 160 mil matérias foram publicadas sobre a Rio+20 no mundo todo; mais de 50 milhões de pessoas compartilharam ou visualizaram ideias e pensamentos sobre desenvolvimento sustentável e o futuro que elas querem; foram geradas no *Twitter* mais de um bilhão de impressões com #Rioplus20, além de mais de um milhão de pessoas no *Facebook* (ONU, 2012b).

Para compreender a relevância desses números, precisamos atentar para as transformações ocorridas na dimensão cultural do mundo globalizado. Lipovetsky e Serroy (2011) sentenciam que um regime inédito de cultura emergiu com o novo ciclo de modernidade que recompõe o mundo atual. A este novo

ciclo eles denominam de hipermodernidade, organizado em torno de quatro polos estruturantes: hipercapitalismo, hipertecnificação, hiperindividualismo e hiperconsumo. Essa hipermodernidade seria responsável pela transformação estrutural da cultura. “Ela se tornou mundo, uma cultura-mundo, a do tecnocapitalismo planetário, das indústrias culturais, do consumo total, das mídias e das redes digitais. [...] uma espécie de hipercultura universal que [...] reconfigura o mundo em que vivemos e a civilização por vir” (LIPOVETSKY; SERROY, 2011, p. 7). Os autores entendem que, com esta nova configuração de cultura, aumentou a consciência planetária dos perigos e o sentimento de viver em um mundo crescentemente interdependente.

Se é verdade que vivemos num mundo mais consciente desses perigos globais que nos afetam, também é verdade que as notícias que nos informam e atualizam desses perigos navegam no mar de informações que disputam nossa atenção todos os dias. “Não sofremos mais com a raridade do saber: estamos perdidos na própria abundância da informação” (LIPOVETSKY; SERROY, 2011, p. 22). A atenção é que se torna o recurso escasso e a credibilidade um recurso decisivo e importante de *Soft Power*. Há uma competição por narrativas num contexto onde informações que parecem ser propaganda pura mostram-se contraproducentes (NYE, 2009). Daí a importância de eventos globais como as conferências ambientais da ONU, com credibilidade e capacidade de disputar a atenção do público e que tragam a narrativa da agenda ambiental multilateral.

Os ganhos intangíveis decorrem dos rastros históricos deixados pelo processo de construção de regimes ambientais nos últimos 45 anos, muitas vezes encobertos pelas decisões que se institucionalizaram no sistema de Estados com os tratados multilaterais. Porém, quando inviabilizados, geram a falsa sensação de que não houve ganhos quanto às temáticas de desenvolvimento sustentável. Entretanto, o busílis da questão não é apenas de saber se houve acordo submetido a assinatura (*hard law*), mas sim quais foram os avanços intangíveis, alguns inclusive marcados por declarações, agendas e promessas coletivas ou individuais (*soft norms*). Em compromissos voluntários, a conferência mobilizou algo próximo de 513 bilhões de dólares e mais de 700 compromissos de grupos da sociedade civil, empresas, governos, universidades entre outros (ONU, 2012).

Os resultados intangíveis se corporificam com a participação intensa não só de atores estatais como também de atores não-estatais; com o grande fluxo de informações nos mais diversos meios de comunicação (imprensa tradicional, redes sociais na internet e outras mídias), sensibilizando a sociedade para que acompanhe as políticas públicas levadas a cabo pelo Estado. No caso de 45 anos de negociações e conferências onusianas, os ganhos intangíveis correspondem à

ampla participação de atores não-estatais, como a rede transnacional do ICAN; aos avanços de consensos baseados na ciência, como no caso do IPCC e IPBES; à estruturação de novas formas de se fazer política, como as coalizões tipo *high ambition group* do clima que possibilitou a assinatura do acordo de Paris em 2015, e principalmente à possível revitalização da dinâmica multilateral, para que todos os compromissos assumidos formalmente sejam efetivamente observados, como no caso do desarmamento nuclear. Pensando em 2017 e na resistência das potências nucleares apoiadas pela OTAN, o tratado de abolição total de armas nucleares tem pouca chance de se tornar efetivo. Mas, pensando nos ganhos intangíveis desde 1972 que podem mobilizar os cidadãos que querem deixar para as gerações futuras um Planeta mais seguro e pacífico, talvez não.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo de quase cinco décadas floresceram espaços de governança – Estocolmo (1972), Rio-92 (1992), Joanesburgo (2002) e Rio+20 (2012) – que estabeleceram desafios políticos, econômicos e sociais para mitigar as externalidades da atual crise ambiental.

A última das conferências, a Rio+20, ficou marcada por ser considerada quase que unanimemente como um fracasso anunciado. Conforme observado, há ganhos intangíveis, mas reais. A experiência dos Diálogos Rio de convidar a todos para compartilhar perspectivas com líderes mundiais na Conferência iniciou uma tendência nas Nações Unidas, mostrando o valor de trazer todas as partes interessadas para enfrentar maiores desafios do mundo e inspirou novas rodadas de diálogos globais, tais como as consultas para o regime do clima, a Agenda ODS pós-2015, a Cúpula Mundial da Ajuda Humanitária, III Diálogos Habitat e a Assembleia Ambiental da ONU.

Outra dimensão dos ganhos intangíveis diz respeito ao processo de sensibilização da população para a agenda global. A imprensa mundial noticiou a Rio+20 de forma limitada, comentando sobre preparativos, expectativas, participantes e desafios. Durante o evento, fazendo a cobertura com flashes ao vivo, cadernos especiais, analistas e convidados. E após, fazendo balanços dos resultados, ouvindo especialistas e baseada nas publicações. De outro modo com os debates paralelos, encontros científicos, análises inteligentes e manifestações múltiplas contribuíram para fortalecer a consciência do imperativo da sustentabilidade e mobilizar esforços. Esse processo de sensibilização pode ter gerado mais engajamento de cidadãos mais diversos em todas as partes do mundo; deu visibilidade a temas que normalmente são ausentes da agenda, num

processo onde essa nova esfera pública digital formada pelas redes sociais pauta temas de seu interesse. É esse processo de sensibilização e conscientização permanente - que vem ocorrendo nas conferências ambientais internacionais - que pode construir uma opinião pública mundial capaz de influenciar os atores globais a avançar rumo ao desenvolvimento sustentável.

As conferências sobre desenvolvimento ocorridas no âmbito ONU podem ser entendidas como uma dimensão importante na esfera pública global-lugar de participação, debate e aprendizado dos movimentos sociais em rede que se alastram pelo globo. Esse debate envolve a compreensão sobre o desenvolvimento numa perspectiva que o aproxime do ideal humanista do desenvolvimento sustentável.

Essa nova esfera pública dialógica global traz consigo a perspectiva de convivência harmônica do sistema capitalista com a preservação ambiental. O diálogo sobre desenvolvimento, historicamente traçado, rompe com a ideia do crescimento econômico - numa intercessão com variáveis sociais, políticas, ambientais e tecnológicas - para pensar o desenvolvimento de outra forma, a forma sobre os quais se possa apontar para o desenvolvimento sustentável. As conferências sobre desenvolvimento têm proporcionado este debate que reúne atores estatais e da sociedade civil. Se compreendermos que a sociedade se articula em redes e esta ideia se materializa em ferramentas de comunicação em tempo real - as chamadas “redes sociais” -, podemos perceber que, ao longo do tempo, essa esfera tem se ampliado, visto que ela vai além do limite pontual dos protocolos articulados em torno da representação que ali se encontra, proporcionando informação para todo o globo. Essa esfera pública funciona, desta forma, numa dimensão cada vez mais digital. Se participação é a energia que alimenta esta arena, a vocalização através do ciberespaço é fundamental e estratégica, como demonstrados pela proliferação de mídias sociais articuladas em rede.

Uma alegoria interessante para pensar a esfera pública global seria o atirar de uma pedra na superfície de um lago de águas calmas. A perturbação causada pelo impacto da pedra na água gera um movimento de ondas de circunferências concêntricas que se afastam do ponto do impacto (o centro) para o exterior. Se pensarmos na esfera pública global com vista ao desenvolvimento sustentável, podemos vislumbrá-la como essa perturbação impulsionada e alimentada pela participação social em permanente diálogo com o Estado com vista ao melhor interesse público.

Ao laurear com a premiação do Nobel da Paz de 2017 uma ONG que militou pela proibição total das armas nucleares e, em 2007, o ex-vice-presidente dos Estados Unidos e ativista ambiental Albert Arnold (Al) Gore Jr. e o Painel

Intergovernamental para Mudanças Climáticas (IPCC) da ONU por seus esforços para desenvolver e disseminar maior conhecimento sobre mudanças climáticas, o comitê reflete em suas decisões o processo de sensibilização da sociedade civil global (ou sociedades civis globais).

Considerando as conferências ambientais da ONU como dimensão da esfera pública global, podemos apontar, de imediato, a participação como um ganho social global. São essas conferências – como novas pedras atiradas no lago - que revigoram estes espaços, cujos **resultados** são o aprendizado com vista a criar mecanismos para resolução de um problema global: desenvolvimento de forma mais sustentável. A participação, além de ganho, é a retroalimentação de toda esfera pública. Os **ganhos** que advém desta participação fortalecida servem para o empoderamento da sociedade civil e como uma energia de reforço no sentido de apontar o diálogo e o aprendizado como as melhores estratégias para convencer os **tomadores de decisão** a agirem por meio da cooperação internacional. Um exemplo emblemático é a oposição de atores públicos e privados à decisão do presidente Trump de se afastar do Acordo de Paris. Esses ganhos - intangíveis - não podem ser vistos de forma isolada, mas a partir de uma forma processual que, a cada período, pode colher os frutos desejados na trajetória da participação na esfera pública global. Neste sentido, as conferências ambientais, em geral, foram muito exitosas.

REFERÊNCIAS

ABDALLA, Y. **Mas afinal, o que é Socialcast?** 2011. Disponível em: <<https://erasocialcast.wordpress.com/2011/09/23/mas-afinal-o-que-e-socialcast/>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

ALFAIA JÚNIOR, J. R. **Reclamar ou intervir?** As obrigações positivas do Estado em situações de desastre ambiental. 2014. 309f., il. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

BARROS-PLATIAU, A. F.; MALJEAN-DUBOIS, S. La gouvernance globale de la biodiversité en haute mer. Enjeux juridiques de fragmentation et de fragmentation. In: COMPAGNON, D.; RODARY, E. **Politiques de la biodiversité**. Presse de Sciences Po de Paris, 2017. p. 49-66.

BOULET, R.; BARROS-PLATIAU, A. F.; MAZZEGA, P. 35 years of Multilateral Environmental Agreements ratifications: a network analysis. Workshop Network Analysis in Law. **Artificial Intelligence and Law**, v. 24, n. 2, p. 133-148, June 2016. DOI 10.1007/s10506-016-9180-7.

BRASIL. **O que o brasileiro pensa do meio ambiente e do consumo sustentável.** 2012. Disponível em: <www.mma.gov.br/images/noticias_arquivos/pdf/sumarioexecutivo_pesquisabrasileiro_principais_resultados_2012.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2017.

_____. **Relatório Especial (A Rio +10 e os governos locais).** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-epesquisa/publicacoes/estnottec/arquivos-pdf/pdf/pdf/209342.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

CASTELLS, M. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet.** Trad.: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum.** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

COSTA, S. A democracia e a dinâmica da esfera pública. **Lua Nova** [online], n. 36, p. 55-65, 1995. ISSN 0102-6445.

ELY, L. C. **O discurso da sustentabilidade nas redes sociais: uma análise das interações no Facebook durante a Rio+20.** 2013. 125f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

EM DISCUSSÃO. **Rio+5 só reitera compromissos.** Ano 3 – No 11 – junho de 2012. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/forum-rio5-evento-da-onu-para-avaliacao-de-resultados-da-conferencia-rio-92-sobre-o-desenvolvimento-sustentavel.aspx>>. Acesso em: 5 out. 2017.

ESTEVA, G. **Development.** In: The Development Dictionary a guide to knowledge as power edited by Wolfgang Sachs, 2010.

FORUM BRASILEIRO DE ONGS E MOVIMENTOS SOCIAIS PARA O MEIO AMBIENTE - FBOMS. **Brasil século XXI: os caminhos da sustentabilidade cinco anos depois da Rio- 92.** LEROY, J. P.; MAIA, K. D.; GUIMARÃES, R. P. (Org.). Rio de Janeiro, FASE, 1997.

FRANCO, A. **Pobreza e desenvolvimento local.** Brasília: AED, 2002.

GALVÃO, J. W. e S.; NASCIMENTO, D. M. A agenda ambiental nos planos de governo dos candidatos a prefeito das capitais da Amazônia legal nas eleições de 2012. In: BAHIA, M. C.; NASCIMENTO, D. M. (Org.). **Estado, sistemas produtivos e populações tradicionais**. Belém: NAEA, 2014, p. 18-38.

GIDDENS, A.; SUTTON, P. W. **Conceitos essenciais de sociologia**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2016

GRANDELLE, R. **Preocupação da sociedade com planeta leva empresas a investirem projetos sustentáveis**. 05.06.2014. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/sustentabilidade/preocupacao-da-sociedade-com-planeta-leva-empresas-investir-em-projetos-sustentaveis-12723656>>. Acesso em: 31 out. 2017.

GREEN, J. F. **Rethinking private authority**: agents and entrepreneurs in global environmental governance. Princeton University Press, 2014.

GUIMARÃES, R. P.; FONTOURA, Y. S. dos R. da. Rio+20 ou Rio-20?: crônica de um fracasso anunciado. **Ambient. soc.** [online]. 2012, v. 15, n.3, p.19-39. ISSN 1809-4422. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2012000300003>.

HELD, D.; MCGREW, A.; GOLDBLATI, D.; PERRATON, J. **Transformaciones globales**: política, economía y cultura. México: Oxford University Press, 2002.

HURRELL, A.; KINGSBURY, B. (Ed.). **The international politics of the environment**. Oxford, Clarendon Press, 1992.

JANG, J.; MCSPARREN, J.; RASHCHUPKINA, Y. Global governance: present and future. **Palgrave Communications** 2, Article number: 15045. doi:10.1057/palcomms.2015.45. 2016.

KALDOR, M. The idea of global civil society. **International Affairs**, 79(3), p. 583–593, maio 2003.

KAVALSKI, E. “Complexifying IR: Disturbing the “Deep Newtonian Slumber””. In: KAVALSKI, E. (Ed.). **World Politics at the Edge of Chaos**: Reflections on Complexity and Global Life, Nova Iorque: State University of New York Press, 2016. p. 253-275.

KEOHANE, R.; NYE, J. S. **Power and interdependence**: world politics in transition. 3. ed. New York: Longman, 1977.

KRASNER, S. Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, n.42, p. 93-110, 2012.

LAGO, A. C. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília, FUNAG, 2006.

LAMPREIA, L. F. **A Rio + 20 foi um fracasso?** 2012. Disponível em: <<http://blogs.oglobo.globo.com/lampreia/post/a-rio-20-foi-um-fracasso-452290.html>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

LE PRESTRE, P. **Ecopolítica internacional**. São Paulo: Senac, 2000.

———. **Global politics revisited**. Towards a Complex Governance of Global Environmental Problems. Routledge, 2017.

LIPOVETSKY, G.; SERROY, J. **A cultura-mundo, respostas a uma sociedade desorientada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

LORENZETTI, M. **A Rio+10 e os Governos Locais**. Relatório Especial. Câmara dos Deputados, 2002.

LUHMANN, N. **The reality of the mass media**. Stanford, CA: Stanford University Press, 2000.

MARKETRESEARCHBLOG. **Megatrend: Ethical Living is Pushing Companies to Become Socially Conscious**. 2017. Não paginado. Disponível em: <<https://blog.euromonitor.com/megatrend-ethical-living/>>. Acesso em: 31 out. 2017.

MARQUES, F. P. J. A. Debates políticos na internet: a perspectiva da conversação civil. **Opinião Pública**, Campinas-SP, v. 12, n. 1, p. 164-187, abr./maio, 2006.

MATURANA, H. R.; VARELA GARCIA, F. J. **De máquinas e seres vivos: autopoiese; a organização do vivo**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

NYE, J. S. **Cooperação e conflito nas relações internacionais: uma leitura essencial para entender as principais questões da política mundial**. São Paulo: Gente; 2009.

NOBEL FOUNDATION. Disponível em: <<https://www.nobelprize.org/>>. Acesso em: 05 out. 2017.

OLIVEIRA, P. R. N. de; REIS, P. C. As estratégias de comunicação da marca rio em eventos de alta visibilidade: o caso da RIO+20. **Revista Organicom ORGANICOM**, v 10, n. 19, p. 231-248, 2. sem. 2013.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Além da Rio+20: Avançando rumo a um futuro sustentável**. Rio de Janeiro, 2012b. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/alem-da-rio20-avancando-rumo-aum-futuro-sustentavel/>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

_____. A/RES/64/236.2010. Disponível em: <<http://hotsite.mma.gov.br/rio20/wpcontent/uploads/Resolu%C3%A7%C3%A3o-64-236-da-Assembl%C3%A9ia-Geral-da-ONUtraduzida.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

_____. **Declaração de Estocolmo**. 1972. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável**. Joanesburgo. 2002. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/07/unced2002.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2017.

_____. **Eco-92**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>>. Acesso em: 09 jul. 2017.

_____. **Rio+20: como chegamos até aqui**. 2012a. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20/rio-20-como-chegamos-ate-aqui/at_download/rio-20-como-chegamos-ate-aqui.pdf>. Acesso em: 07 out. 2017.

_____. **Sobre a Rio+20**. 2012c. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html>. Acesso em: 21 ago. 2017.

_____. **United Nations Convention on the Law of the Sea**. 1982. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm>. Acesso em: 05 out. 2017.

_____. **United Nations Conference to Negotiate a Legally Binding Instrument to Prohibit Nuclear Weapons, Leading Towards their Total Elimination**. 2017. Disponível em: <<https://www.un.org/disarmament/tpnw/index.html>>. Acesso em: 07 out. 2017.

ORSINI, A.; MORIN, J. F.; YOUNG, O. Regime complexes: A buzz, a boom, or a boost for global governance? **Global governance**, v. 19, 1, p. 27-39, 2014. Disponível em: <<http://journals.riennet.com/doi/abs/10.5555/1075-2846-19.1.27>>. Acesso em: 07 out. 2017.

OXFORD UNIVERSITY PRESS. **Aplicativo dictionary da Apple**. 2017

ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. O. **Governanças em governo**. Ordem e transformação na política mundial. Brasília: UnB, 2000.

RUGGIE, J. Multilateralism: The anatomy of an institution. **International Organization**, 46(3), 561-598, 1982. doi:10.1017/S0020818300027831 1990

SABBAGH, M. I. I.; REIS, C. **Desenvolvimento sustentável na imprensa: Cobertura da Rio + 20 pelo Jornal de Santa Catarina**. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. Palhoça-SC. 2014.

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

VEIGA, E. **Para entender o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora 34, 2015.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. Os limiares planetários, a Rio+20 e o papel do Brasil. Cad. **EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, artigo 1, Set. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5475>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____; _____. **Brazil and climate change**, Beyond the Amazon, Routledge, 2018.

Texto submetido à Revista em 30.01.2018
Aceito para publicação em 27.09.2018



Percepção atual dos diversos atores sociais da Regional de Palmas em relação à gestão dos resíduos sólidos

Current perception of the various social actors of Palmas region concerning solid waste management

Cristina Solange Hengdes – Mestranda em Engenharia Ambiental na Universidade Federal do Tocantins (UFT), Campus Palmas. Bacharel em Engenharia Ambiental pela Fundação Universidade do Tocantins e Bacharel em Física. E-mail: cshengdes@gmail.com

Dorcas Ribeiro dos Santos – Mestranda em Engenharia Ambiental na Universidade Federal do Tocantins (UFT), Campus Palmas. Bacharel em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal do Tocantins. E-mail: dorcasrs@yahoo.com.br

Aurelio Pessoa Picanço – Doutor em Hidráulica e Saneamento pela Escola de Engenharia de São Carlos. Professor da Universidade Federal do Tocantins, professor do Mestrado Profissional em Engenharia Ambiental e Presidente da Seção Tocantins da ABES. E-mail: aureliopicanco@mail.uft.edu.br

Resumo

A preservação do meio ambiente é uma construção cultural e depende da percepção de pertencimento ao meio ambiente. O presente trabalho tem como objetivo apresentar a percepção atual que os diversos atores sociais da Regional de Palmas têm em relação à gestão dos resíduos sólidos, realizada por meio de oficina técnica, apresentadas por meio de debate de soluções e propostas para quebra de paradigmas e construção dos novos rumos, possibilitando, assim, a formulação de um banco de ideias para subsidiar a proposição das diretrizes e estratégias, propostas, projetos e ações que irão compor o Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Tocantins (PERS-TO). Os resultados indicam que os participantes têm consciência dos problemas relacionados ao lixo, sendo que a proposta considerada mais importante pelos participantes da oficina da área programa de Palmas, com 14 votos, foi a criação de fábricas de adubo orgânico; usinas de geração de energia; arte e ofício/reuso; fábricas de materiais recicláveis, que na verdade são referentes a diversos temas, mas principalmente com base na reutilização da fonte da matéria prima que é o resíduo.

Palavras-chave

Gerenciamento. Resíduos Sólidos. Percepção. População.

Abstract

Preservation of the environment is a cultural construction and depends on the perception of belonging to that environment. The present study aims to present the Current Perception of several social actors from Palmas Regional regarding the Solid Waste Management, accomplished by Technical Workshop, introduced through debates on solutions and proposals in order to break paradigms and construction of new directions, thus enabling the formulation of an Idea Bank that will support proposals of guidelines and strategies, suggestions, projects, and actions that will compose the Tocantins State Plan for Solid Waste. The results indicate that participants are aware of the waste problems, and the most important proposal considered by the participants of the Palmas Program Area workshop, with 14 votes, was the creation of organic fertilizer production poles; power plants; arts and crafts / reuse; recyclable materials factories, which are actually related to various topics, but mainly based on the reuse of raw source material which is the residue.

Keywords

Management. Solid Waste. Perception. Population.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a produção do lixo tem aumentado significativamente no planeta, o consumismo tem crescido a cada dia de forma incontrollável, Resultante de um modelo econômico exploratório e do crescimento desordenado populacional, preocupa e desafia os gestores municipais a equacionar a questão dos resíduos sólidos (JACOBI, 2012).

A conscientização da sociedade sobre a importância do bom gerenciamento dos resíduos é imprescindível, uma vez que o envolvimento dos cidadãos com a problemática dos resíduos é a forma ideal de estimular a participação dos mesmos no processo e na adoção – por parte destes cidadãos – de atitudes que contribuam para a sustentabilidade do processo de gerenciamento dos resíduos (HENNIGEN, 2003; FILHO; BRAGA, 2009).

O estudo da percepção ambiental é de fundamental importância porque por meio dele é possível conhecer cada um dos envolvidos, facilitando a realização de um trabalho com bases locais, partindo da realidade do público-alvo, para conhecer como os indivíduos percebem o ambiente em que convivem, suas fontes de satisfação e insatisfação (FAGGIONATO, 2011).

Considerando que a diretriz fundamental da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei Federal nº 12.305/2010 (BRASIL, 2010), estabelece que todos os cidadãos e cidadãs são responsáveis pelos resíduos sólidos gerados, torna-se muito importante a manutenção do diálogo permanente entre os diversos segmentos sociais, para que desta forma se obtenham resultados positivos para esta tarefa coletiva e, conseqüentemente, as responsabilidades sejam de fato compartilhadas por todos.

Certamente o processo de Elaboração dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos levará a mudanças de hábitos e de comportamento da sociedade. Assim, o diálogo terá papel estratégico e será mais eficiente se acontecer de forma organizada, envolvendo as diversas entidades representativas dos setores econômicos e sociais de cada comunidade ou região.

Em consonância com as diretrizes do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), para a construção do Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Tocantins (PERS-TO) se torna necessária a implementação de modalidades de participação e controle social, que nesse caso foi realizado em forma de oficinas técnicas, que visam possibilitar a expressão e o debate de opiniões individuais ou coletivas da sociedade.

Desse modo, o presente trabalho tem como objetivo identificar a percepção dos diversos atores sociais da regional de Palmas têm em relação à gestão dos resíduos sólidos, possibilitando, assim, a formulação de um banco de ideias para subsidiar a proposição das diretrizes e estratégias, propostas, projetos e ações que irão compor o PERS-TO, em elaboração pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Tocantins (SEMARH).

1 METODOLOGIA

A metodologia aplicada nas oficinas foi a CDP (Condicionantes/Deficiências/Potencialidades), método de ordenação criteriosa e operacional dos problemas e fatos, proporcionando uma apresentação compatível, visualizável e compatível com a situação das áreas de interesse para o planejamento. Para a realização das oficinas técnicas, foi definida, por premissa básica, uma sistematização adequada das informações geradas, de maneira dinâmica e objetiva, sendo que foram realizadas um total de 18 oficinas técnicas em todas as Áreas-Programa do estado, conforme divisão de regionais mostradas na Figura 1 e em destaque a regional em estudo, Palmas.

A Regional de Palmas localiza-se na porção central do estado do Tocantins. É composta por 11 (onze) municípios, quais sejam: Aparecida do Rio Negro, Brejinho de Nazaré, Fátima, Ipueiras, Lajeado, Miracema do Tocantins, Monte do Carmo, Oliveiras de Fátima, Porto Nacional, Tocantínia e Palmas, os quais juntos, perfazem a área de 20.235,10 km², representando 7,28% da área do estado do Tocantins. Abriga uma população de 330.267 habitantes (23,87 % da população estadual), sendo o município de Palmas o mais expressivo dessa regional (IBGE, 2016).

Para a realização da oficina inicialmente realizou-se uma explanação geral sobre resíduos sólidos, nas esferas federal, estadual e regional, e posteriormente foi realizada uma dinâmica de grupo.

Figura 1 – Espacialização da programação para a realização das oficinas técnicas

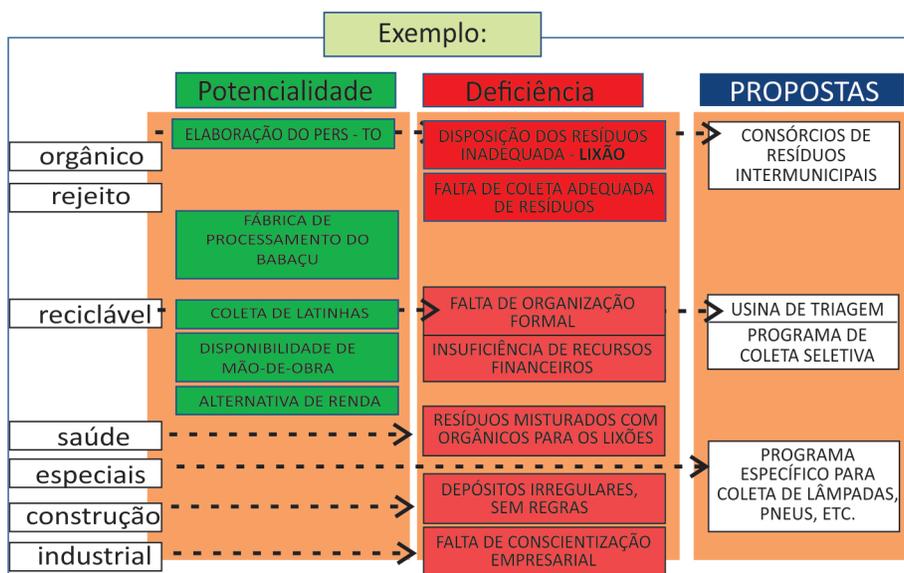


Fonte: PERS-TO (2017)

A dinâmica de grupo teve como intuito identificar a percepção dos atores envolvidos em relação à gestão dos resíduos sólidos.

As principais questões debatidas e trabalhadas na dinâmica de grupo foram três: a problematização (deficiências e potencialidades), as propostas e a priorização (Figura 2).

Figura 2 – Exemplo Esquemático para Montagem dos Painéis das Oficina Técnicas



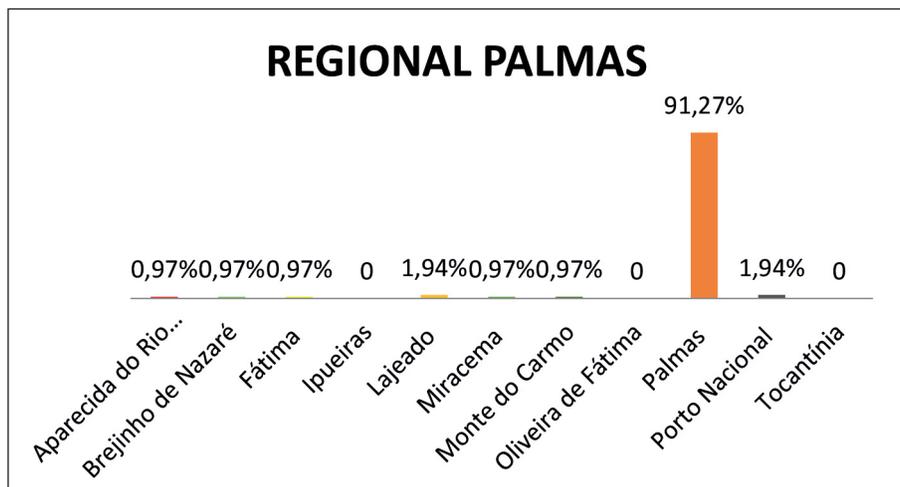
Fonte: PERS-TO (2017)

As sugestões apresentadas pelos participantes, ainda que não mostrassem entendimentos adequados, não foram alteradas. Estas sugestões passarão por uma análise técnica, durante o processo da construção subsequente do PERS-TO, visando compatibilizá-las com a PNRS, e com as necessidades e características do estado do Tocantins, no que tange à gestão dos resíduos sólidos.

2 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Oficina Técnica na Regional de Palmas foi realizada em 14 de outubro de 2015 e estiveram presentes 99 (noventa e nove) pessoas. Dos onze municípios convidados, apenas 08 fizeram-se presentes, sendo que a maior participação foi da cidade de Palmas (91,27%). A distribuição de participantes por município é demonstrada na Figura 3.

Figura 3 – Participação dos Municípios na Oficina Técnica



Fonte: PERS-TO (2017)

Dentre os participantes, estavam prefeitos, secretários municipais, representantes de autarquias e empresas públicas municipais, poder legislativo, universidades, instituições públicas federais e estaduais, cooperativas/associações de coleta seletiva e reciclagem, ONG e outras representações da sociedade civil organizada. Segundo Castilhos Junior (2003), o gerenciamento de resíduos sólidos urbanos deve ser integrado e compatível com os demais sistemas do saneamento ambiental, sendo essencial a participação do governo, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada.

Durante a Oficina Técnica da Área Programa Palmas, as propostas apontadas como as mais relevantes ou prioritárias pelos participantes foram as seguintes:

- Criação de: fábricas de adubo orgânico; usinas de geração de energia; arte e ofício/reuso; fábricas de materiais recicláveis – 14 votos;
- Atender a política de logística reversa – 09 votos;
- Estruturar cooperativas; incentivar novas cooperativas – 08 votos;
- Programas de educação ambiental efetivos – 08 votos;
- Ecopontos: muitos e baratos – 08 votos;
- Centro de triagem Resíduos da Construção Civil (RCC) – 08 votos;
- Polos de armazenamento de materiais reciclados – 07 votos;

A proposta considerada mais importante pelos participantes da oficina da área programa de Palmas, com 14 votos, foi a criação de fábricas de adubo orgânico; usinas de geração de energia; arte e ofício/reuso; fábricas de materiais recicláveis, que na verdade são referentes a diversos temas, mas principalmente

com base na reutilização da fonte da matéria prima que é o resíduo. A consciência do processo de coleta seletiva, triagem, aproveitamento, tratamento ou destino dos resíduos sólidos urbanos é de fundamental relevância para elaboração de análises e estudos que priorizem o seu aproveitamento (HENRIQUES, 2009).

Sobre a fábrica de adubo orgânico, justificou-se de que uma grande quantidade do resíduo destinado ao aterro sanitário é composta por resíduo orgânico, e conseqüentemente diminui a vida útil do aterro. Deste modo, poderia aproveitar-se este resíduo orgânico, como também os resíduos orgânicos de grandes geradores para a criação de fábricas de adubo orgânico. Além disso, a criação de usinas de geração de energia de modo a aproveitar o uso do gás metano proveniente da decomposição do resíduo orgânico para possível venda para a concessionária de energia elétrica do estado, a Energisa.

De acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), a logística reversa pode ser definida como:

instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada (BRASIL, 2010, p. 2).

Dessa forma, é importante que a prefeitura trabalhe em conjunto com esses profissionais informais, apoiando e propiciando condições dignas de trabalho, facilitando a coleta, oferecendo espaço físico para a seleção, o enfardamento e a comercialização dos materiais recicláveis (ABREU, 2007).

Com referência à educação ambiental, os participantes apontaram como proposta a implantação de Programas de Educação Ambiental Efetivos (08 votos) e constante (05 votos), no qual realmente a educação ambiental funcionasse como uma importante ferramenta para a problemática dos resíduos sólidos, principalmente na separação dos resíduos pela população nos próprios domicílios e/ou ambientes de trabalho.

Segundo os participantes, a educação ambiental sobre a questão dos resíduos não está sendo efetiva, e conseqüentemente não está tendo a adesão da população como também não tem obtido resultados expressivos. Assim, demandam-se novos programas mais efetivos, que alcancem mais o objeto da educação ambiental, para que haja uma participação em massa da população.

Sobarzo (2008) destaca a necessidade da adoção de uma prática educativa que aborde os resíduos em toda a sua complexidade (fatores ambientais, sociais, econômicos, culturais e políticos), desde as etapas da extração dos recursos naturais, até a reinserção dos resíduos no sistema produtivo. Os princípios partem

da ação, da participação, do envolvimento e da sensibilização da comunidade sobre o tema tratado, ou seja, uma verdadeira mobilização social.

Esta proposta demonstra a percepção dos participantes da relação direta entre educação ambiental e o sucesso da coleta seletiva, o que de fato é muito relevante para o alcance dos objetivos fundamentais da PNRS: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos e disposição ambientalmente adequada dos rejeitos.

Outra questão levantada nas deficiências foi em relação aos RCC e na dificuldade das empresas que realizam a coleta em efetivar uma separação adequada desses resíduos dos demais pertencentes a outras classes. Deste modo, surgiu a proposta da criação de um centro de triagem de RCC (08 votos), para que este tipo de resíduo seja destinado e reaproveitado corretamente. Para a destinação dos resíduos de construção civil e pneumáticos, Castro (2003) sugere locais de disposição voluntária, que poderiam ser instalados próximos aos pontos onde ocorrem com maior frequência as deposições clandestinas, visando assim aproveitar o fluxo já existente dessas pessoas a essas regiões.

Ao invés disso, Araújo (2000) sugere a adoção de uma série de medidas desde a minimização da geração dos RCC (da concepção do projeto arquitetônico até o final da construção da edificação), passando por reutilização e reciclagem dos resíduos que venham a ser gerados, atualização das normas e regulamentações sobre a gestão dos RCC até medidas de educação ambiental envolvendo todos os agentes: geradores, coletores/transportadores, técnicos municipais e trabalhadores tanto da construção civil quanto da limpeza urbana.

Quadro 1 – Resultado dos Painéis da Dinâmica de Grupo I - Regional de Palmas

Potencialidades	Deficiências	Propostas
Os municípios têm resíduos como: pneu, papelão, plástico, porém não tem para onde destiná-los para descarte correto.	Falta de apoio do Estado e municípios	Polos de armazenamento de materiais reciclados
Existência de soluções (empresas) para destino adequado de Resíduos Sólidos da Saúde - RSS (pirólise)	-	-
-	Insuficiência de capacidade técnica dos municípios em implementar as ações dos PMGIRS	-

-	Falta de implementação do PMGIRS	Implementar o PMGIRS
-	Falta de gestão para manutenção dos aterros sanitários	-
-	-	Estruturar cooperativas e Incentivar novas cooperativas
-	Quem separa (catadores) não sabe para onde enviar os resíduos recicláveis. Papelão (por exemplo)	Divulgação das ações de coleta Seletiva
		Educação ambiental constante
-	Dificuldade financeira para implantar coleta seletiva	
-	Pouca articulação município/ estado para formação de consórcio municipal para geração de resíduos sólidos	Articulação estratégica para formação de consórcios para geração de resíduos sólidos
-	Deficiência de ações de incentivo à reciclagem de eletroeletrônicos, ferro velho, resíduos de construção e vidro	Incentivo fiscal para atrair empresas
-	Ausência de aterro industrial	Implantar o aterro industrial
-	Passivos ambientais decorrentes dos lixões	Diagnóstico e proposição Recuperação (adequação) e monitoramento
-	Ausência de biodigestores e incineradores	Incentivo fiscal para atrair empresas

Fonte: PERS-TO (2017)

Em relação aos catadores, foi apontada a estruturação de cooperativas e o incentivo à formação de novas cooperativas de catadores pelos municípios, com 08 votos, a qual objetiva que os municípios deem suporte institucional para que sejam criadas e estruturadas estas cooperativas, no sentido das questões legais perante os órgãos responsáveis.

Sobre esse tema, Cantóia (2012) ressalta que a atuação do poder público municipal, junto aos catadores de materiais recicláveis e em conjunto com a sociedade, é fator primordial para resultados positivos no que se refere ao gerenciamento de resíduos sólidos. A forma como as atividades de reciclagem são organizadas tem consequências importantes para a geração de renda, as condições de trabalho e o *status* social.

Conforme levantado pelos participantes, os catadores não têm entendimento sobre estas questões burocráticas e de quais vantagens teriam, caso fosse formada uma cooperativa. Deste modo, os municípios deveriam incentivar a formação, orientar e estruturar estas cooperativas de catadores. Além disso, a proposta de criação de polos de armazenamentos de materiais reciclados (07 votos) alimentados pelas cooperativas dos catadores, para que as fábricas de materiais reciclados tivessem uma logística facilitada.

Quadro 2 – Resultado dos Painéis da Dinâmica do Grupo II- Regional de Palmas

Potencialidades	Deficiências	Propostas
Coleta regular	Falta de coleta seletiva	Coleta seletiva com a inclusão dos catadores
Logística reversa (Porto Nacional e Palmas)	Falta de fiscalização da logística reversa	Atender a política de logística reversa
Escola parceria com a cooperativa na coleta seletiva (Escola Paulo Leivas Macalão – 407 Norte)	Falta de educação ambiental	-
Cooperativas e associações de catadores	- Viabilidade econômica - Falta de estrutura - Falta de apoio dos gestores públicos	Implantar pontos de coleta seletiva (quadras)/divulgação
		Divulgação dos pontos de coleta seletiva existentes
		Firmar parcerias públicas e privadas para implantar usinas de transformação: tecnologia e economia
		Eco-usina (porto municipal) (triagem/compostagem)
		Sistema de coleta de pilhas usadas
A3P	-	Implantação e execução da A3P nas duas esferas (municipal e estadual)
Pontos de coleta seletiva	-	-
-	Sacolas plásticas	Lei regulando o uso das sacolas plásticas
Móveis e objetos usados	Descarte em terrenos baldios	Bazar ecológico

Fonte: PERS-TO (2017)

O incentivo às fábricas de materiais recicláveis, para que se instalem na região, evitaria a destinação desses resíduos a outros estados para a transformação de matéria-prima e assim gerariam receita e empregos para o estado do Tocantins.

Outra proposta apontada com 09 votos foi com relação ao atendimento à política de logística reversa, em que se ressaltou que os municípios teriam de cobrar mais dos produtores/geradores dos resíduos para que instalassem pontos de coleta, como também fizessem campanhas para o recolhimento destes resíduos.

De acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a logística reversa pode ser definida como

instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada (BRASIL, 2010, p.2).

As propostas apresentadas referem-se a um projeto que já existe em algumas localidades, o qual se demonstrou eficaz onde o descarte de resíduos ocorria indiscriminadamente. A instalação de “ecopontos” em diversas localidades no município de Palmas (08 votos) é uma proposta para que a população não descarte os resíduos em localidades que não sejam corretas, como também esta proposta não demandaria um alto custo da instalação pelo poder público ou empresa responsável pela coleta dos resíduos no município.

Silva (2012) ressalta que esse método de gestão de resíduos “ecopontos” vem sendo utilizado para atender a população que necessita efetuar descartes de resíduos e não possui um local ou um serviço já instalado para realizá-lo. O modelo de “ecopontos” propõe a quebra de paradigmas, onde a população deixa de ter o papel passivo na cadeia de gestão de resíduo e passa a participar ativamente do processo, sendo sempre acompanhado de um processo de mudança cultural e educacional da população.

Além das propostas apontadas acima, destacam-se: implementar o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS); divulgação das ações de coleta seletiva; incentivo fiscal para atrair empresas; implantar o aterro industrial; implantar pontos de coleta seletiva em quadras; divulgação dos pontos de coleta seletiva existentes; firmar parcerias públicas e privadas para implantar usinas de transformação, tecnologia e economia; pontos de coleta de resíduos eletroeletrônicos; lâmpadas fluorescentes; óleo lubrificante; pneus inservíveis; políticas de isenção de impostos para cooperativas de catadores de material reciclado; portal de informações sobre gestão de resíduos etc.

Quadro 3 – Resultado dos Painéis da Dinâmica do Grupo III - Regional de Palmas

Potencialidades	Deficiências	Propostas
<ul style="list-style-type: none"> • Aterro Sanitário • Instituições de coleta seletiva • Indústrias de reciclagem • PEV • Lixo como combustível (Aprender com Unaí, São Graçano) • Lixo como produtos de valor agregado com arte, ofício e tecnologia • Projeto Cata-forte • Recurso Federal em conta para trabalhar nos 139 municípios no projeto lixo e cidadania. Licitação em fase de conclusão 	Questão cultural da população (consciência ecológica)	Programas de educação ambiental efetivos
	Não há coleta seletiva nos municípios	Incentivo à coleta seletiva (projeto de lei)
	-	Diminuir a geração de resíduos e reciclar o máximo possível
	Falta de ecopontos	Ecopontos: muitos e barato
		Pontos de coleta de resíduos eletroeletrônicos; lâmpadas fluorescentes; óleo lubrificante; pneus inservíveis
	Falta de integração com governos	Comunicação entre atores
	-	Políticas de isenção de impostos para cooperativas de catadores de material reciclado
	-	Portal de informações sobre gestão de resíduos
	Locais e logísticas para RCC	Centro de triagem RCC
	Geradores de RCC. Falta de fiscalização na geração	-
	Falta de recurso público	% do valor das licitações destinado à coleta seletiva
	-	Apoio institucional para associações e cooperativas de catadores de material reciclado
	Falta de iniciativa privada	Projeto de lei para incentivar o comércio e distribuição de embalagens plásticas (PET)
	Número de municípios de pequeno porte Extensão territorial dos municípios	-
	Baixa densidade demográfica	-
-	Fábricas de adubo orgânico; Usinas de geração de energia; Arte e ofício/reuso; Fábricas de materiais recicláveis	

Fonte: PERS-TO (2017)

CONCLUSÃO

Com a análise preliminar dos painéis das potencialidades, das deficiências e das propostas, foi possível verificar que as oficinas foram bastante produtivas e tiveram seus objetivos alcançados.

É possível perceber que a população tem demonstrado preocupação com a geração de resíduos, sendo essa conscientização fruto do acesso às informações sobre os prejuízos causados pela disposição incorreta dos resíduos sólidos. É visível a necessidade de difundir hábitos sustentáveis que promovam a qualidade de vida.

O desenvolvimento deste trabalho possibilitou perceber que a população da Regional de Palmas conhece o assunto, sabe o seu significado e reconhece os danos causados no meio ambiente pelo lixo.

Os participantes, em sua maioria, entenderam as explicações e engajaram-se em dar suas contribuições em forma de percepções atuais e futuras sobre o tema resíduos. Por outro lado, em alguns momentos, observaram-se algumas percepções da comunidade que não estavam alinhadas com as premissas da PNRS. No entanto, primou-se pela não alteração do conteúdo produzido pela comunidade e reprodução dos painéis na íntegra, de modo a manter a transparência e a liberdade de expressão nesta etapa de processo participativo. Não obstante, todo o conteúdo das oficinas será analisado e considerado segundo o que preconiza a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. F. **Do lixo à cidadania: estratégias para a ação**. 2. ed. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2007.

ARAÚJO, J. M. Caçambas metálicas nas vias públicas para a coleta de resíduos sólidos inertes e riscos à saúde pública: um enfoque para a gestão ambientalmente adequada de resíduos sólidos. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 27. Porto Alegre, 2000. **Anais...** Porto Alegre, 2000

BRASIL. Lei Federal nº 12.305/2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, 2 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 28 maio 2016.

CANTOIA, S. F. **Coleta seletiva municipal, educação ambiental e organizações de catadores de materiais recicláveis na vertente paulista da bacia do Rio Paranapanema**. 2012. 325 f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Programa de Pós-Graduação, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/105043>>. Acesso em: 24 maio 2016.

CASTILHOS JUNIOR, A. B. et al. **Resíduos sólidos urbanos: aterro sustentável para municípios de pequeno porte**. Rio de Janeiro: ABES/RiMa, 2003, 294p.

CASTRO, L. O. A. **Destinação dos resíduos de construção e demolição na área insular do município de Santos e seus impactos sanitários e ambientais**. 2003. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade Estadual de São Paulo, São Paulo, 2003.

FAGGIONATO, S. **Percepção ambiental**. Materiais e Textos, 2011. Disponível em: <http://educar.sc.usp.br/biologia/textos/m_a_txt4.html>. Acesso em: 24 maio 2016.

FILHO, L. V. da S; BRAGA, M. C. B. Abordagem para o desenvolvimento de um questionário de percepção ambiental em uma Bacia Hidrográfica Urbana. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 18. Campo Grande, 2009. **Anais...** Campo Grande, 2009.

HENNIGEN, V. **Otimização da coleta seletiva em edifícios residenciais de Porto Alegre-RS: desafios e oportunidades**. 2003. 172f. Monografia (Especialização em Gestão Empresarial) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

HENRIQUES, R. M. **Potencial para geração de energia elétrica no Brasil com resíduos de biomassa através da gaseificação**. 2009. Tese (Doutorado em Planejamento Energético) - COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico**, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

JACOBI, P. R. **Desafios e reflexões sobre resíduos sólidos nas cidades brasileiras**. Resíduos sólidos urbanos e seus impactos socioambientais. São Paulo: IEE-USP, 2012. p. 31-34.

SILVA, A. A. da. **Avaliação dos pontos de apoio (ecopontos) na gestão de resíduos sólidos urbanos**: estudo de caso são Jose do Rio Preto-SP. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Exatas e da Terra) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012.

SOBARZO, O. As cidades médias e a urbanização contemporânea. **Cidades**, Presidente Prudente-SP, v. 5, n. 8, p. 277-292, 2008.

TOCANTINS. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH. **Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Estado do Tocantins (PERS-TO)**, Relatório Síntese, 2017.

Texto submetido à Revista em 01.11.2016
Aceito para publicação em 02.10.2018



Mineração em territórios quilombolas: notas sobre uma consulta prévia em Trombetas, Oriximiná-PA

Mining in quilombola lands: notes on prior consultations in Trombetas, Oriximiná-PA

Erika Beser – Doutora pelo Programa de Pós-Graduação Sociedade, Natureza e Desenvolvimento (PPGSND) na Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). Antropóloga no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA/MT). E-mail: erika_guiliane@yahoo.com.br

Luciana Gonçalves de Carvalho – Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA) na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora na Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). E-mail: luciana.gdcarvalho@gmail.com

Resumo

O objetivo deste artigo é contextualizar a aplicação do instrumento jurídico da consulta prévia no âmbito de um projeto de mineração em áreas protegidas e pleiteadas por comunidades quilombolas nas margens do rio Trombetas, em Oriximiná-PA. A pesquisa baseia-se em fontes processuais e documentos acostados nos autos do Inquérito Civil que repercutiu na obrigação de realização da referida consulta. Os resultados preliminares do estudo apontam a coexistência de entendimentos e expectativas distintas em torno da consulta prévia, por parte das comunidades e do Ministério Público Federal que obrigou a sua realização.

Abstract

This article describes the process of prior consultation in the context of a mining project in protected areas claimed by Quilombola communities on the banks of the Trombetas River in Oriximiná, state of Pará, Brazil. Its research is based on the procedural sources and documents attached to the records of the Civil Inquest that led to this particular consultation. Its initial results point at different interpretations and expectations regarding this process by the communities involved in it, on the one hand, and, on the other, by the Federal Public Prosecutor's Office as the institution that called for its execution.

Palavras-chave

Consulta Prévia. Mineração. Território Quilombola. Unidades de Conservação.

Keywords

Prior Consultations. Mining. Quilombola Lands. Conservation Units.

INTRODUÇÃO

Há quatro décadas as 14 comunidades quilombolas que, atualmente, integram os territórios Alto Trombetas I e Alto Trombetas II,¹ no município de Oriximiná-PA, convivem com duas Unidades de Conservação (UC) federais e a mineração de bauxita sobrepostas a áreas que elas ocupam desde o século XIX. Assim, embora se dediquem regularmente a atividades tradicionais de roça, caça, pesca e extração de gêneros florestais, (destacadamente castanha e copaíba) – as quais são restritas nas UC –, é notório que um número cada vez maior de moradores mantém relações de trabalho com a mineração, as quais se refletem em vínculos de dependência econômica, alianças políticas ocasionais ou duradouras, e também conflitos (ACEVEDO; CASTRO, 1993; WANDERLEY, 2008). Nesse sentido, é recorrente ouvir dos quilombolas, a respeito da mineradora e dos órgãos ambientais atuantes nos territórios, que “eles entram sem pedir licença”.

O pessoal já está mais de olho aberto, muitos já tiveram mais estudo. Dos anos que nós morávamos aqui, meu pai não tinha estudo nenhum, não tinha nada, aí chegava aqui: “Olha, peguei a terra e dá licença que vamos fazer um trabalho aqui”. [...] Meu pai, o que qualquer um lhe dissesse, ele aceitava (CUMBUCA NORTE, 2016, p. 180).

Contudo, como o depoimento acima demonstra, o acesso à informação e a crescente consciência de direitos têm alimentado mudanças de atitudes entre os quilombolas. Foi assim que, em caráter inédito, em 2012, representantes de dois territórios quilombolas do Alto Trombetas denunciaram ao Ministério Público Federal (MPF) em Santarém-PA que a empresa Mineração Rio do Norte (MRN) vinha realizando atividades em áreas ocupadas pelas comunidades, sem que houvesse dialogado com elas sobre suas pretensões, conforme relato abaixo:

A mineração é o seguinte: hoje só está tendo essa conversa porque 27 de novembro de 2012 nós estivemos em Brasília para fazer uma denúncia dela, da Mineração. Eles já [tinham] passado por cima de nós, [...] eles não tiveram consideração de chegar com as comunidades e dizer assim:

¹ O Território Quilombola (TQ) Alto Trombetas I abrange as comunidades Mãe Cué, Tapagem, Sagrado Coração de Jesus, Paraná do Abuí, Santo Antônio do Abuízinho e Abuí, e é representado pela Associação Mãe Domingas. O TQ Alto Trombetas II abrange as comunidades Moura, Último Quilombo, Nova Esperança, Palhal, Juquiri Grande, Juquirizinho, Jamarí e Curuçá, e é representado pela Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Alto Trombetas II (ACRQAT). Ambas as associações têm processos administrativos em curso na SR-30/Santarém no Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incra) visando a delimitação e titulação dos territórios que representam, sendo que o TQ Alto Trombetas I é parcialmente titulado pelo Instituto de Terras do Pará (Iterpa). A finalização desses processos, datados de 2004, tem sido dificultada e postergada, entre outros fatores, pela sobreposição com duas Unidades de Conservação (UC) federais: a Floresta Nacional (Flona) Saracá-Taquera e a Reserva Biológica (Rebio) do Trombetas.

“Pessoal, nós vamos mexer aqui”. Não. Eles dizem que até hoje eles se arrependem de ter passado pelo rio. Porque nós só descobrimos [as atividades que a mineradora vinha realizando] porque eles passaram pelo rio, porque, quando nós vimos o excesso de lancha, a gente começou a desconfiar o que estava acontecendo (CUMBUCA NORTE, 2016, p. 217).

Diante da denúncia, o MPF abriu o Inquérito Civil (IC) nº 1.23.002.000480/2012-81. No âmbito desse procedimento, enquanto procedeu à apuração dos fatos, o MPF recomendou a suspensão das autorizações previamente concedidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) à MRN e determinou a realização da consulta prévia, livre e informada às comunidades, conforme preconiza a Convenção nº 169 sobre os Povos Indígenas e Tribais (C169) da Organização Internacional do Trabalho (OIT). De acordo com a interpretação da convenção para a realidade brasileira, as comunidades remanescentes de quilombos têm direito de definir as próprias prioridades no processo de desenvolvimento econômico, social e cultural, bem como de participar dos processos decisórios que as afetem, mesmo em se tratando de terras ou recursos de propriedade da União, conforme pactuado no Art. 15:

Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes nas terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.

A referida consulta sucedeu-se, portanto, em meio a episódios conectados ao procedimento jurídico e dotados de alta carga moral-legal (OLIVEIRA, 2002), envolvendo um conjunto de atores sociais que exercem poderes distintos sobre os territórios quilombolas do Alto Trombetas. O processo padeceu de dificuldades incontestes no que diz respeito à garantia das condições para que a consulta fosse, efetivamente, prévia, livre e informada, transfigurando-se em um drama social (TURNER, 2008) marcado por dissidências internas e desavenças entre líderes quilombolas, além de desacordos com os órgãos envolvidos, conflitos com a empresa e divergências com o próprio MPF que buscou proteger o direito das comunidades.

Neste artigo, baseado principalmente em pesquisa de documentos acostados nos autos do inquérito – atas de reuniões, despachos, pareceres

e recomendações, entre outros – e algumas entrevistas realizadas com líderes comunitários, busca-se compreender os sentidos dramáticos que a consulta assumiu perante os quilombolas. Para tanto, parte-se da hipótese de que o IC criou situações de reparação da invisibilidade jurídica (LEITE, 1996; OLIVEIRA, 2002) das comunidades, mas acentuou sua invisibilidade moral em uma série de atos que foram percebidos pelos sujeitos em questão como desconsideração, no sentido apontado por Oliveira (2002, p. 9):

A desconsideração como insulto moral, é caracterizada como um ato ou atitude que agride direitos de natureza ético-moral [...]. Diferentemente das agressões a direitos jurídicos-legais, o insulto moral não pode ser traduzido, de imediato, em evidências materiais.

O artigo compõe-se de duas partes, além desta introdução e de considerações finais: a primeira é dedicada à revisão de institutos que asseguram direitos às comunidades remanescentes de quilombos, destacadamente a Convenção nº 169; a segunda comenta e analisa o processo de consulta acerca da mineração na região de Trombetas. Partindo de excertos do IC e relatos de quilombolas, bem como da categoria analítica de drama social – formulada por Victor Turner (1996) para abordar o conflito como mecanismo imprescindível da dinâmica da vida social, especialmente em contextos críticos de mudança –, o artigo demonstra que a efetiva implementação do instituto da consulta é objeto de enfrentamentos agravados pela própria disparidade entre pontos de vista, percepções e expectativas de direitos por parte dos envolvidos. Por fim, revelando dinâmicas próprias do processo analisado, espera-se contribuir para os debates atuais sobre o instituto da consulta prévia, livre e informada no campo da Antropologia Jurídica e do Direito.²

1 A CONVENÇÃO Nº 169 E O DIREITO À CONSULTA PRÉVIA

No âmbito nacional, remonta à Constituição Federal de 1988 (CF/88), mais precisamente ao artigo nº 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o ordenamento jurídico que qualificou os grupos remanescentes de quilombos como sujeitos de direitos específicos, inclusive o direito de propriedade

² De acordo com Roberto Kant de Lima (2002), a Antropologia do Direito (*Anthropology of Law*) compreende estudos comparativos de sistemas legais de diferentes culturas e sociedades, enquanto a Antropologia Jurídica (*Legal Anthropology*) é caracterizada pelas reflexões sistemáticas sobre o direito em suas diferentes manifestações culturais.

das terras historicamente ocupadas.³ No âmbito internacional, destaca-se a Convenção nº 169, cuja interpretação, à luz da realidade brasileira, confere a povos e comunidades tradicionais – incluídos os remanescentes de quilombos – os direitos reconhecidos pelo pacto da OIT a povos indígenas e tribais.

A OIT, criada pelo Tratado de Versalhes em 1919, começou a preocupar-se particularmente com a situação desses povos entre as décadas de 1920 e 1930, quando realizou investigações e adotou instrumentos jurídicos internacionais para obrigar os Estados a suprimirem qualquer forma de trabalho forçado, a exemplo do trabalho escravo a que eram submetidos na América (FIGUEROA, 2009). Em 1957, diante das condições precárias de integração desses povos aos estados nacionais, a OIT adotou a Convenção nº 107 Concernente à Proteção e Integração das Populações Indígenas e Outras Populações Tribais e Semitribais de Países Independentes (C107).

Criticada por seu caráter integracionista e assimilacionista, na medida em que pressupunha a irreversibilidade dos processos de “assimilação” ou de “integração” dos povos indígenas e outras populações às sociedades nacionais, a C107 foi revogada em 1989. Sucedeu-a a Convenção nº 169, adotada na 76ª sessão da Conferência Geral da OIT, realizada em 7 de junho de 1989, em Genebra. Pautada em diversos instrumentos internacionais dirigidos ao combate da discriminação, entre os quais a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, a C169 inovou ao propor normas que reconhecem “as aspirações desses povos a assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram” (Preâmbulo).

Reconhecendo, também, que em diversos Estados nacionais “esses povos não podem gozar dos direitos humanos fundamentais no mesmo grau que o restante da população [...] e que suas leis, valores, costumes e perspectivas têm sofrido erosão frequentemente”, a Convenção 169 considerou-os como sujeitos de direitos culturais, políticos, econômicos e para os fins que interessam aqui territoriais, determinando que:

Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou

³ Longa discussão sobre a qualificação dos remanescentes de quilombos como sujeitos de direitos tem sido feita na Antropologia e no Direito, não sendo o caso de retomá-la aqui. Para aprofundamento sobre o tema, ver: Rios (2007), Arruti (2006), Leite (2008; 2012), Almeida (2002), O’Dwyer (2002; 2005) e Jorge (2017), entre outros.

territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação (Art. 13).

No que concerne aos direitos territoriais dos povos indígenas e tribais, o Artigo 14 da C169 apresenta um mandamento fundamental ao reconhecer “explicitamente a usurpação de terras desde o domínio colonial”, como alega Almeida (2008, p. 49), e salvaguardar o direito desses povos a terras que não sejam ou estejam ocupadas exclusivamente por eles, mas às quais tenham tido acesso historicamente.

Dever-se-ão reconhecer aos povos indígenas e tribais os direitos de propriedade e posse da terra que ocupem tradicionalmente. Além disso, nos devidos casos, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito desses povos de utilizar terras que não sejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais tradicionalmente tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dispensada especial atenção à situação de povos nômades e de agricultores itinerantes (Art. 14).

É de se destacar que a convenção adota a expressão “terras tradicionalmente ocupadas”, a qual contempla diferentes formas de ocupação, dimensões e finalidades das relações desses povos com a terra, entendida como “a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma” (Art. 13). Abrange, assim, múltiplos sentidos da noção de território, na medida em que remete a um conjunto de fatores como “as formas de ocupação e uso da terra e dos recursos naturais; às culturas e valores vinculados a essa terra [...] e à participação [no] uso, administração e conservação dos recursos mencionados” (SHIRAISHI NETO, 2007, p.47).

Por fim, a C169 incumbe Estados e governos de instituir e adotar todas as medidas necessárias, inclusive jurídicas, para garantir aos povos indígenas e tribais os efetivos direitos de posse e propriedade sobre as terras que ocupam tradicionalmente, bem como o direito de participar da gestão dos recursos naturais que nelas existam.

Para diversos Estados signatários da C169, seus mandamentos implicariam reformulações legislativas. Não é o caso do Brasil, pois a CF/88 já contempla, em boa medida, os fundamentos da convenção no que tange aos povos indígenas e às comunidades remanescentes de quilombos, ainda que a Carta Magna não aplique a essas últimas o conceito de “povos”.

Note-se, sobre esse conceito, que o princípio basal da C169 é o da autodeterminação, o que, em determinados setores da sociedade brasileira, gerou

temores em relação a uma possível desintegração do Estado Nacional motivada pela eventual fragmentação do povo brasileiro em diferentes povos. Tais temores, contudo, revelam-se injustificados, pois a própria convenção ressalta que “a utilização do termo ‘povos’... não será interpretada como tendo implicação no que se refere a direitos que no direito internacional lhes possam ser conferidos” (TOMEI et. al. 1999 apud ALMEIDA, 2008, p. 50). Ou seja, a C169 não proporciona base para que a autodeterminação, confirmada pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, se traduza na forma de direitos de secessão.

Mesmo assim, as discussões geradas em torno da possível desagregação do povo brasileiro contribuíram para postergar a ratificação da C169 pelo Brasil. Embora ela tenha sido apresentada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 1991, a ratificação só ocorreria em 2002, e a sua promulgação pelo Presidente da República, em 2004.

De acordo com Figueiroa (2009, p. 22), outro foco de resistência à adoção da C169 no país foi a previsão de garantia da propriedade sobre as terras indígenas e tribais: “alguns legisladores argumentavam que o termo ‘propriedade’ contrariava o disposto na Constituição brasileira, que reconhece aos indígenas a posse permanente de terras que são propriedade da União” – explica. Porém, a própria autora adverte que, nesse mister, o Artigo 14, “concebido de forma a garantir direitos territoriais equivalentes ao de propriedade em relação ao uso da terra [deveria ser] lido em conjunto com o Artigo 34, que estabelece o princípio da flexibilidade na aplicação da Convenção, levando em conta as condições peculiares de cada país” (FIGUEIROA, 2009, p. 23).

Apesar da ressalva, o próprio reconhecimento de direitos associados aos diferentes modos de ser e estar que implicam territorialidades múltiplas no território nacional é suficiente para suscitar questionamentos acerca das condições de participação dos diversos grupos na sociedade brasileira. Para Almeida (2008), o desvelamento da pluralidade encoberta sob a noção singular e homogeneizante de “povo brasileiro” cria possibilidades de reinterpretção jurídico-formal de inúmeros agrupamentos sociais até então invisibilizados.

No caso da formação histórica brasileira pode-se dizer que tal dispositivo abre possibilidades para reconhecimento de múltiplas situações sociais que abarcam uma diversidade de agrupamentos tornados invisíveis pelas pretensões oficiais de homogeneização jurídica da categoria “povo” desde o período colonial. A pluralidade implícita na noção de “povos” publiciza diferenças. Ao mesmo tempo chama a atenção para territorialidades específicas, que têm existência efetiva dentro do significado de território nacional, apontando para agrupamentos constituídos no momento atual

ou que historicamente e contrapuseram ao modelo agrário exportador, apoiado no monopólio da terra, no trabalho escravo e em outras formas de imobilização da força de trabalho (ALMEIDA, 2008, p. 50).

Assim, o novo ordenamento jurídico no Brasil vem, consoante o pacto internacional, reconhecer uma diversidade de grupos que, não sendo indígenas nem tribais, assumem “uma expressão político-organizativa com critérios de representatividade próprios” (ALMEIDA, 2008, p. 52), de modo a se constituírem como sujeitos de direitos específicos. Neste sentido, vale destacar o Decreto nº 6.040/2007, que, ao instituir política específica de desenvolvimento sustentável para povos e comunidades tradicionais,⁴ define-os como:

Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Compreendidos, pois, como “povos e comunidades tradicionais”, os grupos remanescentes de quilombos fazem jus aos direitos previstos na Convenção 169, não restando dúvida de que suas prerrogativas devem ser observadas pelo Estado brasileiro. Foi, portanto, com base nesse fundamento que o MPF determinou a realização da consulta prévia às comunidades quilombolas potencialmente afetadas pelo projeto de exploração mineral na região de Trombetas, dando origem ao processo ora analisado.

Postulada como mecanismo obrigatório para assegurar que as necessidades e as prioridades de povos indígenas e tribais sejam refletidas nas decisões que os afetem, a consulta prévia, livre e informada é um dos temas mais controversos da C169 e um dos que mais têm sido discutidos na Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações (CPACR) da OIT. Sua aplicação, na prática, tem sido objeto de frequentes embates entre povos, Estados e empresas no Brasil e na América Latina.

Com efeito, diversos observadores atestam que, em regra, ou a consulta tem sido mal conduzida, ou simplesmente não tem sido observada em diversos estados nacionais, o que constitui motivo de alarme para os povos afetados, sobretudo, por projetos desenvolvimentistas públicos e privados (SANJINÉS, 2010; SIMBAÑAS, 2012; GARZON; YAMADA; OLIVEIRA, 2016; SILVA,

⁴ O decreto também reconhece que tais grupos exercem territorialidades específicas que são perpassadas por razões práticas e simbólicas relativas à terra e aos recursos naturais. Por “terras tradicionalmente ocupadas” são entendidos “os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária” (Art. 3º, II).

2016). Christian Veloz, da OIT, resume: “A consulta tem vários problemas. Já participei na Colômbia de seminários com as mineradoras, povos indígenas e Ministério do Interior, é uma situação de guerra” (VELOZ, 2009, p. 64).

No Brasil, o direito à consulta prévia e de boa fé tem sido frequentemente desconsiderado no escopo de projetos de infraestrutura e de exploração de recursos naturais em áreas ocupadas por povos e comunidades tradicionais. A ausência ou a insuficiência de informação sobre a finalidade e os princípios que a consulta deve respeitar são, frequentemente, apresentadas como justificativas para a supressão desse processo. São comuns, também, alegações de que a legislação pátria não dispõe de regulamentação suficiente para orientar sua aplicação. Porém:

à luz do direito internacional [...] o resultado da aplicação da lei deve respeitar o princípio da boa-fé na aplicação dos tratados internacionais conforme o artigo 26 da Convenção de Viena, segundo o qual um Estado não pode argumentar sobre legislação interna de forma a elidir suas responsabilidades no âmbito do direito internacional (FIGUEIROA, 2009, p. 62).

Neste sentido, a ratificação da Convenção nº 169 pelo Brasil teria caráter vinculante. Dela decorreria, por exemplo, o compromisso de transformar em normas as suas disposições, inclusive a consulta prévia, não podendo o Estado brasileiro se omitir de fazê-la por falta de regulamentação específica. Da mesma forma, estaria o Estado obrigado a prestar contas à OIT sobre a aplicação das normas da Convenção no país (CALDAS, 2009).

A propósito, cumpre ressaltar que, embora algumas empresas venham adotando mecanismos de diálogo com as comunidades, aos quais pretendem atribuem o valor de “consulta”, a consulta prévia estipulada na C169 é um dever do Estado que não pode ser transferido a outras partes. Ademais, em sua realização devem ser observadas condições apropriadas à livre e efetiva participação dos interessados, especialmente por meio de suas instituições representativas. A esse respeito, é claro o Art. 6º da C169, ao determinar que as consultas “deverão ser conduzidas de boa-fé e de uma maneira adequada às circunstâncias, no sentido de que um acordo ou consentimento em torno das medidas propostas possa ser alcançado”.

Por fim, a consulta caracteriza-se como “um processo’ [...] que abarca continuidade no tempo [e] permite o intercâmbio genuíno entre os governos e os povos potencialmente afetados” (FIGUEIROA, 2009, p. 41), em vista do estabelecimento de acordos em torno do consentimento e/ou da reparação de danos imputáveis a determinadas medidas. Logo, não pode se resumir a mera

formalidade na transmissão de informações aos interessados; a consulta deve, ao contrário, consistir efetivamente numa oportunidade para que os grupos influenciem o resultado dos processos decisórios que a eles concernem.

O que se viu no caso do Trombetas, porém, foi algo bem distinto: uma série de mal-entendidos, divergências entre os envolvidos e cisões entre os próprios quilombolas que, juntos, haviam sido responsáveis pela deflagração do Inquérito Civil que suscitou a consulta. Embora dramático para indivíduos e grupos que dele participaram, o processo aqui analisado é tão rico como objeto de pesquisa jurídica e antropológica quanto o foi como experiência de aprendizado sobre o funcionamento do campo do direito para os líderes locais que protagonizaram o processo de consulta.

2 A CONSULTA COMO DRAMA SOCIAL

A lavra de bauxita na região do Trombetas, que responde pelo maior volume de produção desse minério no Brasil, remonta à década de 1970, quando a Mineração Rio do Norte – criada pelo grupo Alcan do Brasil em 1967 – se instalou na *company town* Porto Trombetas, construída para abrigar seus funcionários e sediar suas operações. Na época, inexistia o aparato jurídico de que as comunidades quilombolas atualmente dispõem para proteger seu ambiente natural e cultural, de modo que pequenas barganhas se tornaram usuais entre a mineradora e as comunidades, como relata um morador:

A mineração, quando entrou, [...] eles fizeram umas propostas e tanto. A gente tinha remédio, falaram que tinha dentista de graça [...], eles colocaram uma imensa lista que ia ter direito. Enquanto depois eles foram cortando aos poucos, aos poucos. Quer dizer, então, mesmo a gente naquele tempo, se ela não mentisse para nós, nós estaria mais ou menos (CUMBUCA NORTE, 2016, p. 180).

Com as mudanças relativamente recentes na legislação que ampara as comunidades quilombolas no Brasil, o cenário para a implantação de novos projetos minerários na bacia do Trombetas se alterou significativamente. Logo, quando se tratou da movimentação da MRN, em 2012, para iniciar o processo de licenciamento ambiental⁵ e realizar os estudos de detalhamento geológico⁶ dos

⁵ O processo tem início com a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), que constitui peça técnica obrigatória no âmbito do Licenciamento Ambiental no Brasil. No caso da ZCO, incidente em áreas ocupadas e reivindicadas por comunidades quilombolas, além do EIA deve-se realizar um Estudo do Componente Quilombola (ECQ), conforme exige a Portaria Interministerial nº 60/2015.

⁶ Estudos que visam ao detalhamento das qualidades da bauxita encontrada nos platôs.

platôs da chamada Zona Central Oeste (ZCO),⁷ líderes quilombolas, apoiados pela Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Oriximiná (Arqmo) e pela Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI-SP), prestaram denúncia ao MPF.

Ao cindir as relações correntes entre empresa e comunidades, a denúncia instaura o drama social enquanto “processo anarmônico ou desarmônico que surge em situações de conflito” (TURNER, 2008, p. 33) e é marcado por quatro fases: 1) ruptura; 2) crise e intensificação da crise; 3) ação reparadora; e 4) desfecho (que pode levar à harmonia ou cisão social). De acordo com Turner (2008, p. 34),

[...] a ruptura de relações formais, regidas pela norma, ocorre entre pessoas ou grupos dentro do mesmo sistema de relações sociais [...]. Tal ruptura é sinalizada pelo rompimento público e evidente, ou pelo descumprimento deliberado de alguma norma crucial que regule as relações entre as partes [...]. Uma violação dramática pode ser praticada por um indivíduo, certamente, mas ele sempre age, ou acredita agir, em nome de outros indivíduos, estejam eles cientes disto ou não. Ele vê a si mesmo como um representante, e não como um agente solitário.

Como se depreende do relato de um quilombola, a ruptura, no caso estudado, é representada como uma briga:

Foi nesse momento que a gente veio a briga, a gente paralisou eles. Porque uma vez um cara do Ibama falou: “Eu não sei se existe quilombola naquela região. Sei que tem gavião real”. Olha só, um cara do Ibama, que dá autorização de entrada, sabe que tem um gavião real ali no Monte Branco,⁸ mas não sabe que tem comunidade quilombola. Aquilo ali foi um murro que deram na nossa barriga, e a porrada desceu lá dentro. Daí, só teve a consulta prévia porque nós denunciámos. Aí que nós falamos: “Tem que ter a consulta prévia, senão não rola”. Então, a consulta prévia trouxe essas informações para nós. A mineração, sabe o que ela fazia? Eles vieram uma vez aqui só para dizer que já iam explorar [...]. Ela já fala em explorar, instalar (CUMBUCA NORTE, 2016, p. 217).

Envolta em alta carga moral, a denúncia dos quilombolas corresponde à percepção da desconsideração com que são tratados não só pela mineradora, mas também pelo Estado. Afinal, o órgão responsável pelo processo de licenciamento ambiental não levava em conta as comunidades quando da emissão de autorizações para a empresa realizar estudos em áreas da ZCO que, apesar de estarem nos

⁷ Os platôs Escalante, Rebolado, Cruz Alta Leste, Jamari, Barone, Cruz Alta e Peixinho, adquiridos da Alcoa e da Billiton Metais em 1992, integram a chamada Zona Central Oeste. A divisão em zonas faz parte da estratégia de lavra da empresa, considerando sua previsão de permanência na região pelos próximos 40 anos, assim como os períodos de esgotamento das minas.

⁸ Platô em fase de exploração pela MRN, localizado no TQ Alto Trombetas II.

limites da Floresta Nacional de Saracá-Taquera, estão em processo de titulação em favor delas. Mais que isso, corresponde à dolorosa percepção dos quilombolas de que, simplesmente, sua existência é negada pelo Estado, reforçada por uma moradora: “Em Brasília consta que aqui mora só gavião real, que não tem nada, só um gavião real” (informação verbal). Como explica Leite (1996, p. 41),

não é que o negro não seja visto, mas sim que **ele é visto como não existente**. É interessante observar que este mecanismo, posteriormente percebido também no Brasil, ocorre em diferente regiões e contextos, revelando-se como uma das principais formas de racismo a se manifestar. Como um **dispositivo de negação** do Outro, muitas vezes inconsciente, é um produtor e reproduzidor do racismo. A invisibilidade pode ocorrer no âmbito individual, coletivo, nas ações institucionais, oficiais e nos textos científicos (Grifos da autora).

Em meio às sucessivas demonstrações de desconsideração aos quilombolas, o MPF, ao acolher sua denúncia e instaurar o Inquérito Civil, em 2012, foi o primeiro a tratá-los como sujeitos de agência, isto é, dotados da capacidade de processar a experiência social e reagir de modo a provocar mudança, mesmo estando em posições de subordinação (GIDDENS, 2009). Como ressaltam Long e Ploeg (2011), seguindo Giddens (2009), os sujeitos subordinados podem influenciar ações dos superiores na medida em que mobilizem recursos disponíveis nas próprias relações de dependência e subordinação. No caso em apreço, o recurso ao MPF marcou uma nova fase de enfrentamento da situação de desconsideração e desrespeito de direitos, historicamente vivenciada pelas comunidades quilombolas.

As primeiras providências no âmbito do ICP pretenderam apurar a legalidade das ações da mineradora e dos órgãos ambientais envolvidos no processo. Instado a manifestar-se, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) limitou-se a informar que se encontrava em fase de análise o Termo de Referência para elaboração do EIA/Rima da ZCO. Já a MRN informou que vinha realizando trabalhos para obter melhor conhecimento da mineralização da bauxita e enfatizou que possuía autorização de supressão vegetal para tanto, concedida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio):

Em relação à abertura de ramais no Platô Cruz Alta, destaca-se que, antes mesmo de iniciar as tratativas junto a órgãos ambientais competentes, em 09/03/2012, a MRN se reuniu com a comunidade Mãe-Cué para informar sobre o planejamento dos trabalhos de detalhamento geológico no Platô Cruz Alta. Em 07/07/2012 devidamente autorizada pelo ICMBio, a MRN iniciou os trabalhos de limpeza dos ramais. E, em 04/09/2012, após a

conclusão de abertura do ramal principal, a MRN reuniu-se novamente com a comunidade Mãe-Cué para informar sobre o início dos trabalhos de abertura dos ramais secundários (IC/MPF nº 1.23.002.000480/2012-81).

Em despacho, o MPF destacou a preocupação, do ponto de vista ambiental e do ponto de vista humano, para com as comunidades quilombolas da região e evocou a necessidade da consulta prévia quanto a eventuais medidas administrativas, tais como a expedição de licenças, que venham a afetá-las:

Não se trata apenas da necessária concretização do direito de consulta previsto na Convenção 169, mas de garantir o direito fundamental dos povos quilombolas de ter preservado seu modo de vida, de ter preservado o direito ao seu território nos termos do art.68 do ADCT, de ter preservado seu direito à informação. Entende-se que não é possível alijar as comunidades quilombolas mesmo nas discussões preliminares de um empreendimento que pode causar dano tão considerável para a terra que reivindicam [...]. A presença quilombola no local é de conhecimento notório, **não é aceitável que reste invisível do ponto de vista jurídico**, sendo imprescindível que seja considerada tal presença pelo empreendedor e órgãos públicos de fiscalização e licenciamento (IC/MPF nº 1.23.002.000480/2012-81. Grifo dos autores).

A partir desse despacho, a consulta pautada pela C169 é apresentada pelo MPF como oportunidade privilegiada para que os quilombolas participem “ativamente (apesar de nem sempre no nível de consciência discursiva) na construção de seus próprios mundos sociais, apesar de [...] as circunstâncias que eles encontram não serem simplesmente fruto de sua própria escolha” (LONG; PLOEG, 2011, p. 26). Contudo, a compreensão do direito que o MPF buscava assegurar-lhes não é imediata, dando margem a dissensões entre as próprias comunidades, alimentadas por entendimentos diferenciados do que deveria ser a consulta, como ilustra um entrevistado:

Olhe, na verdade, de início, eu lhe juro que eu não tinha noção realmente de que era uma consulta, logo no início eu estava meio perdido, mas com o parecer do MPF, começamos a entender realmente o que era uma consulta, porque para nós isso foi exótico, né?! Isso nunca tinha acontecido. Não imaginava que esse era um direito nosso. Eu, pelo menos, não tinha conhecimento que a consulta prévia é um direito nosso. Comecei a ficar sabendo que era um direito quilombola a partir de 2012. Através do MPF nós começamos a ficar sabendo que era um direito nosso e que ela tinha que ser feita. Porque, de início nós entendemos que ela podia ser feita de qualquer jeito, somente uma reunião com as comunidades, só para saber quem era a favor ou contra a mineração realizasse os estudos ou não. E já estava tudo resolvido [...] Mas depois vem o MPF e diz tudo diferente: “Não, vocês vão ter que fazer a consulta, ela tem que ser feita por fases,

ela tem que ser feita por etapas, porque ela tem que ser prévia, livre e informada”. E daí, nós fomos tomando consciência do que realmente era uma consulta e começamos a fazer (Entrevista concedida na comunidade Juquirizinho, 18.02.2017).

Na prática, contrariando as expectativas iniciais de um processo livre e informado, a consulta se desmembraria em conturbados eventos que, sucessivamente, viriam a anular resultados uns dos outros. Gerando desgastes entre os próprios moradores das comunidades e entre outros atores envolvidos no drama, tais como as associações quilombolas, a MRN, os órgãos ambientais e o próprio MPF⁹, os eventos da consultam tornam-se crises: “pontos de inflexão ou momentos de perigo e suspense, quando é menos fácil vestir máscaras” (TURNER, 2008, p. 34).

Primeiro, reagindo ao posicionamento do procurador do MPF, os advogados da MRN questionam se a consulta prévia é o instrumento adequado, já que a procuradoria do Ibama teria salientado que o procedimento correto para o caso seria a audiência pública, a qual só poderia ser realizada após a elaboração de estudos previstos nos ritos do licenciamento ambiental. Ademais, a procuradoria do órgão nega aos quilombolas o reconhecimento como legítimos ocupantes das terras em questão:

Esclareço que os citados platôs encontram-se dentro da Floresta Nacional Saracá-Taquera e não em terras quilombolas [...]. Esclareço, também, que um dos instrumentos de diálogo com as comunidades afetadas do empreendimento são as audiências públicas nas quais serão dirimidas dúvidas e recolhidas as dúvidas e sugestões frente à apresentação dos estudos ambientais. Porém, essas são realizadas apenas após a elaboração dos estudos, sendo as considerações das comunidades inseridas na análise do processo. [...] somente os estudos ambientais poderão indicar quais serão as comunidades que serão afetadas (IC/MPF nº 1.23.002.000480/2012-81).

Chamada à ação, a Fundação Cultural Palmares (FCP),¹⁰ que é o órgão federal responsável pela implementação de políticas públicas voltadas para os grupos afro-brasileiros, esclarece a diferença entre audiência pública e consulta prévia, ratificando que essa última está prevista em casos que envolvam

⁹ Vários outros atores participaram eventualmente do IC, especialmente quando convocados a prestar informações ou a assessorar as comunidades, entre os quais o Ministério Público do Estado do Pará (MPE-PA), o Inbra, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Ufopa e outros. Devido ao escopo deste texto, não serão considerados aqui.

¹⁰ A Fundação Cultural Palmares (FCP) foi criada em 22 de agosto de 1988, instituição vinculada ao Ministério da Cultura (MinC) com o objetivo de promoção e preservação da arte e da cultura afrodescendente. É responsável por emitir certificações para comunidades quilombolas, documento que reconhece os direitos das comunidades quilombolas e dá acesso aos programas sociais do Governo Federal, bem como, é documento fundamental para processo de titulação do território quilombola.

comunidades quilombolas. Nesse ínterim, o MPF recomenda à FCP que inicie imediatamente, no início de 2013, o procedimento de consulta prévia às comunidades. Atribui-lhe, então, as seguintes medidas: i) elaborar plano de consulta com informações básicas sobre o objeto da consulta, os principais interlocutores e o tempo necessário para as comunidades assimilarem o objeto; ii) coletar e repassar informações sobre o empreendimento em linguagem clara e objetiva para as comunidades; iii) submeter o plano de consulta aos principais intervenientes.

Nesse ínterim, o Ibama e o ICMBio acatam recomendação do MPF para que suspendessem licenças ou autorizações para atividades da MRN na área de pretensão quilombola, até que ocorresse a consulta, o que motiva a mineradora a buscar formas alternativas de diálogo com as comunidades.

Assim, a empresa criou um Grupo de Trabalho (GT) com representantes das comunidades potencialmente afetadas pelo projeto de mineração que pretendia executar. Esse GT, que se reunia mensalmente na sede da mineradora para debater aspectos do projeto minerário e eventuais compensações para as comunidades, foi duramente criticado por quilombolas que questionavam a legitimidade dos representantes no grupo e pelo MPF, que demandou a rigorosa observância dos preceitos legais e recomendou à empresa abrir mão de fóruns que desviassem a atenção da consulta prévia, livre e informada, que estava a cargo da Fundação Palmares.¹¹

Ocorre que, em junho de 2014, representantes das comunidades quilombolas e da CPI-SP informam ao MPF que a FCP teria realizado eventos inadequados a título de consulta, nos quais não teria havido expressiva representatividade quilombola. Segundo eles, apenas um pequeno grupo teria participado das decisões, então encaminhadas sob pressão da MRN:

a Fundação Cultural Palmares, juntamente com o prefeito, o vice prefeito e vereadores do Município de Oriximiná, além de representantes da Mineradora Rio do Norte, realizaram reuniões com alguns comunitários, para tratar, inicialmente, sobre o tema genérico “educação”, e que, ao final, foi realizada uma espécie de “consulta” para a concessão da autorização pretendida para o estudo de mineração (IC/MPF nº 1.23.002.000480/2012-81).

Mais uma vez, em agosto de 2014, o MPF oficia à FCP para que iniciasse a consulta prévia, nos termos previstos em lei, no prazo máximo de dez dias. Em seguida, a CPI-SP reporta ao MPF sobre a atuação da FCP:

¹¹ A empresa desfez o GT, mas, na sequência, adotou a realização de encontros mensais nos territórios quilombolas para manutenção de grupos de diálogo.

A consulta não se resume a um concordar ou não com a atividade da mineradora, mas também em estabelecer em quais condições ela poderá ser realizada para minimizar impactos para as comunidades [...] É, no mínimo, estranho que o órgão responsável por conduzir a consulta prévia aos quilombolas desconheça a atividade que é objeto da consulta. E se não dispõe de informações sobre os estudos, é de se supor que também não tenha uma avaliação de seus impactos, nem tão pouco condições de propor medidas de controle e de mitigação decorrentes desses impactos (IC/MPF nº 1.23.002.000480/2012-81).

Os desentendimentos entre os órgãos de Estado, a organização não governamental e os quilombolas vão fazendo da consulta prévia, na qual depositavam esperança, um assunto indigesto para os últimos. A crise se intensifica, de acordo com as palavras de Turner (2008, p. 33), e há “uma tendência de que a ruptura se alargue, ampliando-se até se tornar tão coextensiva quanto uma clivagem dominante no quadro mais amplo de relações sociais relevantes ao qual as partes conflitantes ou antagônicas pertencem”.

Finalmente, em setembro de 2014, a Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Município de Oriximiná (Arqmo) oficia ao MPF afirmando que os quilombolas não queriam mais realizar uma consulta prévia aos estudos que a MRN pretendia desenvolver, mas sim aplicar a consulta na fase do licenciamento ambiental do empreendimento. Em seu entendimento, depois dos chamados “estudos da mineração”, como costumam chamar o detalhamento geológico, o EIA e outras atividades conexas, eles fariam a consulta para determinar posições quanto ao projeto em si de exploração de bauxita na área.

Para Scaramuzzi (2017, p. 78), a manifestação da Arqmo expressa “a fragmentação interna e a discordância da população quilombola acerca da melhor decisão a ser tomada no impasse com a mineradora”, a qual o autor interpreta como efeito de “diferentes formas de se relacionar com a empresa, por parte dos quilombolas das comunidades da Área Trombetas 2 e das mais distantes, da Área Trombetas 1”. Com efeito, quilombolas envolvidos diretamente na organização das reuniões da consulta se ressentiram de cisões entre as duas áreas. Alguns, inclusive, alegam ter sofrido injúrias e difamações por parte de outros quilombolas, que os teriam acusado de serem “vendidos à mineração” e não agirem com boa-fé.

Na sequência, a MRN solicita ao MPF “uma efetiva intervenção nas ações coordenadas pelas entidades do terceiro setor, uma vez que os princípios da consulta preconizados pelo MPF estão sendo ignorados por seus representantes nessas ações”, assim como que “seja disponibilizada a realização imediata de reunião entre o MPF e os verdadeiros representantes das comunidades do Alto

Trombetas I e II para os devidos esclarecimentos e correção do direcionamento que está sendo dado ao processo”. Ademais, por intermédio de seus advogados, a MRN solicita que sejam retomadas as autorizações para realização dos estudos socioambientais.

Às questões colocadas o MPF responde, em outubro de 2014, com um extenso relatório no qual julga que o documento apresentado pela Arqmo “não é apto o suficiente para afastar o direito à realização do processo de consulta, já que existem parcelas consideráveis das comunidades quilombolas afetadas que desejam exercê-lo”. No entendimento da procuradoria federal, a consulta prévia é um direito indisponível:

Estamos a tratar de interesses de comunidades tradicionais quilombolas. Povos, esses, historicamente perseguidos pelo Estado e, quando passaram a não lhes serem mais economicamente interessantes, foram relegados à invisibilidade e ao abandono. [...] Essas comunidades são invisíveis aos olhos do Estado e assim tendem a permanecer diante da falta de exercício de direitos de participação que poderia, de alguma forma, alterar o panorama historicamente verificado. Ao considerar que parte das lideranças quilombolas apresentou declaração formal de negativa participação no processo de consulta prévia para a autorização de estudos minerários e detalhamento geológico, e que a consulta é um direito que pode não pode ser exercido pelo seu titular (já que ninguém é obrigado a exercer um direito que lhe prestigia), somado, mais uma vez, o respeito à autodeterminação que acompanha tais comunidades, não lhe persistiria a condição válida para a realização do processo de consulta. Contudo [...], duas questões não se ser enfrentadas: a) a representatividade e a legitimidade daqueles que subscrevem a manifestação (não querem estudos) e os direitos das maiorias, já que parte considerável das comunidades manifestou perante essa procuradora da República o interesse e o firme propósito na realização da consulta; b) parte importante da fase de autorização de continuidade dos estudos e detalhamento geológico não está definida, qual seja, a indenização cabível pelo uso da terra, nos termos do art.27 do Código de Minas, pois seria objeto de discussão durante o processo de consulta, conquanto independente de sua realização.[...] o art.27 merece leitura constitucional quanto a dois aspectos: a) legitimidade das comunidades quilombolas recebem a indenização: em que pese ainda não existir titulação para a maior parcela territorial das comunidades atingidas, os respectivos processos administrativos de reconhecimento da propriedade encontram-se em trâmite. De mais a mais, o próprio art. 27 alude a simples condição de possuidor já confere direito a indenização; b) os danos e prejuízos apontados pelo art.27 não se resumem àqueles meramente materiais, já que alcançam também os danos e prejuízos imateriais causados às comunidades locais [...] (IC/MPF nº 1.23.002.000480/2012-81).

Por outro lado, na visão de alguns quilombolas que haviam participado dos eventos compreendidos como parte da consulta, já cansados de suas idas e vindas e desacertos, o MPF lhes havia retirado o direito de decidir sobre o objeto e os termos da consulta: “primeiro mostrou o nosso direito, depois tirou o nosso direito”. Para um líder comunitário que participara de todo o processo até então, a sequência de erros a que teriam sido induzidos pelo próprio Estado conduzia ao descrédito em relação ao direito que a C169 pretendeu assegurar:

Tem que fazer consulta, a Palmares faz a consulta, a consulta não está certa, o MP não aceita, tem que refazer, a gente refaz, depois dizem que não foi feita. A gente não sabe mais o que fazer, se a gente errou é porque foi orientado, ninguém aqui se vendeu à mineração, ninguém tem nada (Entrevista concedida em Santarém, 2016).

Chega-se, assim, a um momento limítrofe do processo social vivenciado em torno da consulta prévia, no qual valores e pactos previamente acordados estão abalados, e a crise pública assume o que Turner (2008, p. 34) chama de:

[...] características liminares, uma vez que se trata de um limiar entre fases relativamente estáveis do processo social, embora não seja um ‘límen’ sagrado, cercado de tabus e afastado dos centros da vida pública. Pelo contrário, ele assume seu aspecto ameaçador dentro do próprio fórum e, por assim dizer, desafia os representantes da ordem a lidar com ele. Não pode ser ignorado ou desprezado.

Nessa fase do drama social, medidas de reparação são exigidas no intuito de limitar a difusão da crise e restabelecer relações em meio ao conflito. Tais medidas corretivas, segundo Turner (2008, p. 34), constituem “‘mecanismos’ de ajuste e regeneração [...], informais ou formais, institucionalizados ou *ad hoc* [...] operacionalizados por membros de liderança”.

No caso em tela, ratificada a obrigatoriedade do procedimento recomendado dois anos antes, torna-se necessário recomençar, em fins de 2014, todo o processo de consulta. Desta vez, no contexto de disputas entre comunidades quilombolas, órgãos de Estado e mineradora, ainda mais conturbado pelas oposições internas agravadas entre as primeiras e pelas percepções e expectativas de direitos divergentes verificadas entre os diferentes partícipes do Inquérito Civil, o MPF optou pela estratégia de criar um grupo de trabalho com lideranças quilombolas para dar andamento às etapas da consulta prévia, livre e informada preconizada pela C169. Esse grupo ficaria, então, responsável pela condução de reuniões nos territórios Alto Trombetas I e Alto Trombetas II, as quais viriam a se desenrolar até o segundo semestre de 2016.

Documentos anexados no IC, denominados “Relatórios das reuniões de todas as etapas do plano de consulta realizado nas comunidades do Alto Trombetas I e II”, demonstram que esse grupo realizou duas rodadas de reuniões consultivas nos territórios: a primeira para aprovar o plano de consulta que seria implementado, e a segunda para decidir sobre a forma de avaliação dos impactos causados pelos estudos que a mineradora pretendia realizar. Das atas acostadas no IC depreende-se que cada evento reunia moradores de uma ou mais comunidades, conforme sua conveniência (em função de critérios como quantidade de pessoas e proximidade geográfica).

As reuniões de cada rodada seguiram uma metodologia própria para construir uma posição coletiva sobre os “estudos da MRN nos platôs Zona Central e Oeste”. Na primeira rodada, os organizadores do evento passavam cópias do plano de consulta para todos os participantes e, posteriormente, discutiam o conteúdo do plano. Ao final, os participantes votavam pela aprovação do plano. Na segunda rodada de reuniões, debatiam e deliberavam se contratariam uma empresa para avaliar e valorar impactos dos estudos prévios ao empreendimento ou se fariam uma negociação direta com a mineradora,¹² decidindo-se pela primeira opção. Como disse uma liderança quilombola em uma das reuniões, as discussões deveriam se pautar por critérios utilizados pelo MPF, reformulados segundo seu entendimento:

fazer valer a democracia de um direito dos quilombolas e povos tradicionais, que a PR pediu que as lideranças conversassem entre si para chegar num bom senso, isso aconteceu, e vamos fazer valer esse direito. Aonde a mesma sugeriu que podemos negociar com a empresa ou até contratar uma empresa para avaliar os impactos e deixou claro que esse pagamento será em formas de projetos e benefícios coletivos, e disse que é para ser de forma bem participativa, a decisão será de forma de votação secreta, e aí o povo decide [...] (IC/MPF nº 1.23.002.000480/2012-81).

Os episódios que ocorreram ao longo das duas rodadas de consulta confluíram, ao fim de 2015, para um acordo quanto ao seu resultado, no caso, favorável à realização dos estudos pela mineradora – realizados em 2016 e 2017. Em contrapartida, a empresa assumiu o compromisso de proceder a outro estudo, solicitado pelo MPF, com a finalidade de mensurar eventuais perdas sofridas pela comunidade – não executados, até o momento. Desse modo, o processo relativo à consulta encerrou-se com um (não)desfecho, que, para Turner, consistiria em uma fase de reintegração, assim apresentada:

¹² Em seu horizonte, havia a perspectiva de receberem algum valor financeiro pelos impactos causados e pelo tempo de uso do território durante a realização dos estudos.

A última fase que ressalto consiste na reintegração do grupo social perturbado ou no reconhecimento e na legitimação social do cisma irreparável entre as partes do conflito. Do ponto de vista do observador científico, a quarta fase – aquela do clímax, solução ou resultado temporário – é uma oportunidade para se fazer o balanço. [...]. Novas normas e regras terão sido geradas durante tentativas de remediar o conflito: velhas regras terão caído em descrédito e sido abolidas (TURNER, 2008, p. 35).

Após o acordo, porém, houve reivindicações de invalidação da consulta por parte de alguns quilombolas, as quais foram negadas pelo MPF, intenso processo de troca de acusações e mágoas que se instalou entre os próprios quilombolas dos territórios Alto Trombetas I e II, uns apontando os outros como adversários em uma disputa que transformou diferenças em fragmentação, e não em reintegração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando os quilombolas foram envolvidos no IC, e instados à realização da consulta prévia sobre a mineração na região de Trombetas, não tinham clareza de que esse era um direito seu, nem de como proceder na implementação desse direito. Sua perspectiva só começou a ser modificada a partir dos diálogos com o MPF, quando a consulta prévia passou a ser vislumbrada como oportunidade potencialmente reparadora – senão no plano material, pelo menos na dimensão simbólica do reconhecimento como sujeitos de direitos. Desde então, a temática da consulta prévia adquiriu um lugar central na vida política e comunitária dos quilombolas, mobilizando-os ao longo de mais de dois anos e trazendo-lhes saldos positivos e negativos.

Por um lado, é inegável que a consulta – apesar de questionada e postergada em várias ocasiões, não só pela mineradora, mas também pelo Estado e até mesmo por alguns de seus representantes – logrou conferir visibilidade moral às comunidades quilombolas. Como se tentou demonstrar, em que pese ao arcabouço jurídico específico que a elas se aplica no Brasil, é notório que essas comunidades não veem contempladas suas percepções e expectativas específicas de direitos, restando, na prática, desconsideradas ou pouco valorizadas na esfera jurídica-administrativa.

Por outro lado, os inequívocos atropelos observados na realização da consulta fizeram do exercício desse direito mais uma arena de disputas entre os envolvidos no inquérito, inclusive, alimentando desavenças e acusações entre quilombolas, na ausência de posições claras e consoantes por parte dos órgãos de

Estado. Considerando que a este caberia o dever de realizar a consulta, conforme a C169, a condução da mesma por diferentes atores, em etapas que sucessivamente anularam umas as outras, frustrou tanto as expectativas dos quilombolas de um honesto “pedido de licença” da empresa para usar áreas que ocupam, quanto a lisura do processo consultivo. Sobre esse ponto, Scaramuzzi (2017, p. 74) afirma:

É possível averiguar na documentação do Inquérito Civil Público que os quilombolas, em um contexto de extrema disparidade de poder e voz, enxergaram nesse diálogo e nessa negociação com a mineradora a possibilidade de tentar resolver os impasses relativos à regularização fundiária e às demandas de melhora ou implantação de serviços públicos, que são obrigações estatais e não têm nenhuma relação com a mineradora. Outro dado que revela o conjunto de atas é que a maior parte das reuniões realizadas para a discussão do assunto foi com a presença de funcionários da MRN. Em nenhum momento houve uma reunião exclusiva com os quilombolas e todos os órgãos estatais envolvidos no caso, como Ibama, ICMBio, Fundação Cultural Palmares e Incra, sem a presença de pessoas ligadas à mineradora.

Está claro que enfrentamentos ocorridos na implementação da consulta foram agravados pela própria disparidade entre pontos de vista e demandas dos diferentes atores envolvidos no processo. A sucessão de eventos no Trombetas ensina, portanto, que se a consulta prévia se pretende um instrumento de justiça para povos e comunidades tradicionais, faz-se necessário, em cada caso de sua aplicação, considerar as situações específicas atravessadas por percepções e expectativas de direitos diferenciadas.

Para um Estado que não se exima do dever de executar a consulta prévia, livre e informada como garantia do direito que têm aqueles povos e comunidades, de participarem dos processos decisórios que as afetem, cabe reconhecer a existência de perspectivas legitimamente dissonantes sobre a consulta. De outra forma, a sua operacionalização, ainda que obediente às diretrizes gerais da C169, arrisca frustrar o gozo de direitos por parte das próprias comunidades que o processo intenta proteger.

Tomada como um drama social, a consulta sobre a mineração em Trombetas mostra-se, enfim, extremamente complexa. A breve narrativa do caso ilustra o caráter altamente dramático que a implementação desse direito assumiu entre os quilombolas, para muito além do processo acusatório que engendrou, o qual, apesar de eloquente, contribui de forma muito limitada para a compreensão efetiva do que está em jogo entre os partícipes da consulta.

Trata-se, também, de um caso emblemático para a compreensão da multiplicidade de pontos de vista e estratégias de ação acionadas por comunidades

tradicionais sobre o campo jurídico, o qual, em regra, lhes é refratário. Neste sentido, envolvidos em uma série de eventos encadeados na estrutura de um campo social sobre o qual construíram interpretações e interesses divergentes, os quilombolas do Trombetas, enquanto sujeitos dotados de agência, lograram resultados ao promover desequilíbrios nas relações de poder pré-estabelecidas no conflito que a consulta tematizou.

REFERÊNCIAS

ACEVEDO, R.; CASTRO, E. **Negros do Trombetas: guardiães de matas e rios**. Belém: UFPA-NAEA, 1993.

———. **Mobilização política de comunidades negras rurais: domínios de um conhecimento praxiológico**. Novos Cadernos NAEA, Belém, v.12, n 2, p.73-106, dez. 1999.

ALMEIDA, A. W. B. de. Os quilombos e as Novas Etnias. In: O'DWYER, E. C. (Org.). **Quilombos: Identidade Étnica e Territorialidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

———. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. Manaus: PGSCA–UFAM, 2008.

ARRUTI, J. M. **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola**. Bauru-SP: Edusc, 2006.

CALDAS, F. A participação cidadã no sistema de monitoramento da OIT e ao papel da CUT. In: CONVENÇÃO 169 DA OIT SOBRE POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil, 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. p. 274-277.

CUMBUCA NORTE. **Estudo do componente quilombola das comunidades localizadas no entorno da Mineração Rio do Norte**. Santarém, 2016. 632 p.

FIGUEROA, I. A Convenção 169 da OIT e o dever do Estado brasileiro de consultar os povos indígenas e tribais. In: CONVENÇÃO 169 DA OIT SOBRE POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil, 2009. São Paulo. **Anais...** São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. p. 13-48.

GARZÓN, B.; YAMADA, E.; OLIVEIRA, R. **Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais**. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica-RCA; Washington DC: DueProcessof Law Foundation, 2016.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

JORGE, A. L. **O processo de construção da questão quilombola**: discursos em disputa. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

KANT DE LIMA, R. Cultura Jurídica e Administração de Conflitos: a questão da apropriação particularizada dos espaços públicos. In: CONGRESSO LUSO AFRO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS: AS CIÊNCIAS SOCIAIS NO ESPAÇO DE LÍNGUA PORTUGUESA, 6. **Anais...** Faculdade de Letras, Universidade do Porto, 2002, v. 1, p. 261-264.

LEITE, I. B. (Org.) **Negros do Sul do Brasil**: invisibilidade e territorialidade. Florianópolis: Letras Contemporânea, 1996.

_____. Terras de quilombos. In: LIMA, A. C. de S. (Coord.). **Antropologia e direito**: temas antropológicos para estudos jurídicos. Rio de Janeiro; Brasília: Contracapa; LACED; ABA, 2012. p. 356-368.

_____. O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. **Estudos Feministas**, v. 16, n. 3, 2008.

LONG, N.; PLOEG, J. D. van der. Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstituição do conceito de estrutura. In: SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. (Orgs.). **Os atores do desenvolvimento rural**: perspectivas teóricas e práticas sociais. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2011. p. 62-90.

O'DWYER, E. C. (Org.). **Quilombos**: identidade étnica e territorialidade. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

_____. Os quilombos e as fronteiras da Antropologia. **Antropolítica**, Niterói-RJ: UFF, v. 10, p. 91-111, 2005.

OLIVEIRA, L. R. C. de. **Direito legal e insulto moral**: dilemas de cidadania no Brasil, Quebec e EUA. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia Política, 2002.

SANJINÉS, I. **Lecciones aprendidas sobre consulta previa**. La Paz: CEJIS, 2010.

SCARAMUZZI, I. A resistência dos quilombolas de Oriximiná à mineração. In: NOBRE, M. (Org.). **Violência e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Sempreviva Organização Feminista, 2017. p. 67-82.

SHIRAIISHI NETO, J. A particularização o universal: povos e comunidades tradicionais face às declarações e convenções internacionais. In: SHIRAIISHI NETO, J. (Org.). **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional**. Manaus: UEA, 2007. p. 25-52.

SILVA, L. A. L. da. Parecer sobre a implementação da consulta prévia na América Latina. In: SOUZA FILHO, C. F. M.; ROSSITO, F. D. (Orgs.). **Estudos sobre o cadastro ambiental rural (CAR) e consulta prévia: povos tradicionais**. Curitiba: Letra da Lei, 2016. p. 71.

SIMBAÑA, F. Consulta previa y democracia em El Ecuador. **Revista Latinoamericana de Comunicación-Chasqui**, Quito, n. 120, p. 4-8, dec. 2012.

TURNER, V. **Schism and continuity in an African society**. Manchester: Manchester University Press, 1996 [1957].

———. **Dramas, campos e metáforas: ação simbólica na sociedade humana**. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2008.

VELOZ, C. R. A Convenção 169, seu conteúdo e alcance. In: CONVENÇÃO 169 DA OIT SOBRE POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil. São Paulo. **Anais...** São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. p. 59-65.

WANDERLEY, L. J. de M. **Conflitos e movimentos sociais populares em área de mineração na Amazônia brasileira**. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGG, 2008.

Texto submetido à Revista em 09.12.2017
Aceito para publicação em 27.09.2018



O perfil socioeconômico dos municípios mineradores paraenses: formação de *clusters* a partir do IFIRJAN

The socioeconomic profile of the municipalities of Pará: miners clusters formation from the IFIRJAN

Alegria dos Santos Leite – Doutoranda em Desenvolvimento econômico, território e meio ambiente pelo Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) da Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: alegria1717@yahoo.com.br

Gisalda Carvalho Filgueiras – Doutora em Ciências Agrárias pela Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA). Professora da Faculdade de Economia da Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: gisaldaf@yahoo.com.br

Carlos Eduardo Rodrigues Martins – Doutorando em Desenvolvimento econômico, território e meio ambiente pelo Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Professor da Faculdade de Economia da UFPA. E-mail: kadumartins91@yahoo.com.br

Suellen Souza Ramos – Doutora em Desenvolvimento Socioambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Economista e Coordenadora de Planejamento na Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional do Instituto Federal do Pará (IFPA). E-mail: suellenramos83@gmail.com

Resumo

O artigo objetiva analisar o perfil socioeconômico a partir da formação de *clusters* dos municípios mineradores do estado do Pará. Para tanto, utilizou-se o IFIRJAN-2010 nos 31 municípios que apresentaram a atividade mineradora com alguma relevância econômica. Destarte, foram utilizadas técnicas de pesquisa qualitativa e quantitativa por meio de análise estatística multivariada com a finalidade de detectar e identificar agrupamentos similares de municípios em termos econômico-sociais com a finalidade de traçar o perfil da mineração no estado do Pará, uma vez que, em 2013, a mineração respondeu por um terço do PIB do estado e 88% do valor das exportações. A análise descritiva dos resultados da pesquisa demonstrou índices bastante baixos, o que aponta para uma pequena importância da atividade mineral na elevação dos pesos dos subíndices do IFIRJAN atribuída aos aspectos referentes ao emprego e renda, educação e saúde. A análise de *cluster* permitiu a classificação dos municípios mineradores em três grupos, sendo que o maior deles, com 39% dos municípios apresentaram os melhores resultados nos subíndices do IFIRJAN (embora não proporcionais à dimensão econômica da mineração neste aglomerado), bem como PIB, taxa de desflorestamento e vínculos empregatícios. Ademais, os outros dois *clusters* apresentaram atividades ainda incipientes e com fases iniciais de exploração mineral.

Palavras-chave

Mineração. *Cluster*. IFIRJAN. Pará.

Abstract

The study aimed to analyze the socioeconomic profile from the formation of clusters of mining cities of state of Pará. For this, was used the IFIRJAN-2010 in thirty-one counties that submit mining activity with some economic relevance. Thus, was used techniques of qualitative and quantitative research through multivariate statistical analysis in order to detect and identify similar groupings of municipalities in economic and social terms to define the profile of mining in Pará. Since in 2013, mining accounted for a third of the state's GDP and 88% of export value. The descriptive analysis of the survey results shows very low levels, pointing to a small amount of mineral activity in elevating the weights assigned to IFIRJAN aspects relating to employment and income, education and health. Cluster analysis allowed the classification of mining cities in three groups, with the largest, with 39% of the municipalities has the best record in the subletter IFIRJAN as well as GDP, rate of deforestation and employments, the other two clusters have activities yet early stages of exploration.

Keywords

Mining. *Cluster*. IFIRJAN. Pará.

INTRODUÇÃO

O Banco Mundial considera a existência de economia mineira em um país, território ou região cujo setor mineral represente mais de 10% do seu Produto Interno Bruto (PIB) e contribua com mais de 50% das suas exportações, que é o caso do estado do Pará. Além disso, para se tornar uma economia mineral, a região deve apresentar dimensões de depósitos consideráveis e atrativos, que nada mais são do que jazidas e minas, dados que são condicionantes para que os agentes econômicos de grande e pequeno porte possam investir e explorar esta atividade.

A atividade mineral é representada por três setores da economia: primário, que engloba a pesquisa mineral e mineração; secundário (de transformação mineral, que envolve a metalurgia, siderurgia e química) e a terciária (mercado e comércio). Por esta visão, dada a amplitude de abrangência setorial, percebe-se que a atividade mineral pode desempenhar importante papel no desenvolvimento econômico e social de uma sociedade, região ou país.

A mineração no Brasil encontra-se em posição de destaque dado ao ambiente de geodiversidade que condiciona vantagens comparativas das jazidas de classe internacional, associadas às províncias minerais e que asseguram as vantagens competitivas ao negócio mineral do Brasil. Podem ser citadas as jazidas: “Polimetálica de Carajás”, “Manganesífera da Serra do Navio”, “Polimetálica do Mapuera”, “Estanífera de Rondônia”, “Aurodiamantífera Roosevelt Aripuanã”, “Auríferas do Alto Guaporé”, “de Alta Floresta” e “do Tapajós”; “Quadrilátero Ferrífero” etc.

Outro fator a destacar é o posicionamento do Brasil definitivamente na rota dos fluxos financeiros, tornando-se um dos principais alvos para os investidores estrangeiros, conforme cenários de mercado otimistas projetados sobre o ingresso de Investimento Estrangeiro Direto (IED) no país de 2010-2013, pois a média de investimentos ficou em torno de R\$ 35 bilhões de dólares (BNDES, 2009).

Segundo Ministério de Minas e Energia (MME, 2009), a produção mineral no Brasil tem como origem 3.354 minas legalizadas. Destas, 159 são de grande porte (minas que apresentam um milhão de toneladas/ano- *run of mine*, 5% do total), 837 de médio porte (abaixo de milhão de toneladas/ ano e acima de 100 mil toneladas/ ano de *run of mine* 24% do total), e 2.358 minas de pequeno porte (abaixo de 100 mil toneladas/ano e acima de 10 mil toneladas/ano *run of mine*), 71 % do total. Destaca-se ainda que o país possui grandes reservas de nióbio, tantaliza, grafite, bauxita, caulim, ferro e estanho.

Na Amazônia legal, a importância da mineração data dos anos de 1970, com a implantação de grandes projetos para desenvolver e integrar esta região junto ao país e ao resto do mundo. Um estudo completo que trata deste período e da questão da mineração na Amazônia Legal foi elaborado pelo Centro de Tecnologia Mineral (CETEM), denominado “O Banco de Dados SUSTEMIN – Sustentabilidade da Mineração na Amazônia”, sendo uma referência de estudos feitos na época para se discutir o impacto da mineração na Amazônia (BARCELLOS; LIMA, 2002). Naquele período, a participação dos principais minerais em relação ao Brasil foi revelado, indicando a magnitude na participação de minérios para o Brasil e mundo, sendo que o estado do Pará se destaca com maior número de reservas e de atividades voltadas para o setor mineral, conforme será analisado mais à frente.

Em termos mais específicos, o estado do Pará, em menos de sete décadas, tornou-se o segundo maior produtor mineral do Brasil, ficando atrás somente de Minas Gerais que já desenvolve a mineração há mais de três séculos. Dos 15,8 bilhões de dólares em exportações totais do Pará, no ano de 2013, 88% deste valor se deve à indústria de mineração e transformação mineral, fazendo do setor mineral o carro chefe das exportações paraenses, sendo que o ferro corresponde no total de participações a 70,7% das exportações, além do cobre (9,6%), da alumina calcinada (7,1%), da bauxita (1,7%), do caulim (1,6%) e do manganês (1,5%), os principais produtos minerais exportados. Os três principais mercados compradores dos bens minerais do Pará foram a China (56 milhões de toneladas), o Japão (13 milhões de toneladas) e a Alemanha (7,9 milhões de toneladas), segundo dados do Ministério de Desenvolvimento da Indústria e Comércio (MDIC, 2013). Segundo o Sindicato das Indústrias Minerárias do Pará (SIMINERAL, 2013), a cadeia mineral respondeu por 271 mil empregos diretos e indiretos no ano de 2013. Segundo o relatório desta instituição, para cada emprego direto gerado na indústria mineral, criam-se outros treze postos de trabalho ao longo da cadeia produtiva. A arrecadação do *royalty* da CFEM aumentou em um ano, de 2012 para 2013, 53% sendo Parauapebas e Canaã dos Carajás os dois municípios com o maior volume de arrecadação.

Neste cenário, busca-se apresentar, tendo em mente as análises teóricas do desenvolvimento, a importância da atividade mineradora para os municípios do estado do Pará, na medida em que analisa em forma de aglomeração 31 municípios que realizam a referida atividade. Foram utilizados dados quantitativos, a partir do índice FIRJAN, para demonstrar a realidade econômica e social do município, apontando a importância econômica da atividade como principal geradora de externalidades.

A metodologia utilizada neste trabalho é qualitativa na medida em que se utiliza de pesquisas históricas, teórica e social, buscando respostas em um grupo social, por meio do uso de fontes formais via pesquisa bibliográfica e historiográfica. Também se trata de um artigo que usa dados quantitativos, utilizando-se de dados institucionais como o Índice da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (IFIRJAN), expressando-se por meio da análise de *cluster* que teve como finalidade a classificação e o agrupamento de municípios em função de sua similaridade frente ao IFIRJAN emprego e renda, educação e saúde. Portanto, por essas similaridades, pode-se por meio de políticas públicas intervir nos territórios ações que possam alavancar o desenvolvimento local e regional.

Desta forma, além deste próêmio, o artigo encontra-se dividido no seguinte formato: (ii) revisão teórica, (iii) metodologia (iv) resultados e discussão (v) conclusão.

1 REVISÃO TEÓRICA

A literatura sobre o desenvolvimento socioeconômico em municípios detentores de reservas minerais converge no sentido de compreender a atual dinâmica de exploração dos minérios e atividades congêneres na Amazônia a partir das primeiras iniciativas capitaneadas pelo Estado autoritário nas décadas de 1960 e 1970. Tais iniciativas tinham por objetivo a ocupação dos espaços vazios, conforme o ideário da Doutrina de Segurança Nacional, acrescentado à necessidade de obtenção de divisas para financiar o crescente *déficit* da balança comercial brasileira (tendo em vista o processo de deterioração das contas externas nacionais a partir do fim do milagre na segunda metade da década de 1970) por meio das exportações dos minérios em grande escala para os países industrializados centrais.

Por meio da conjunção Estado e capital internacional, potencializada por reformas de cunho jurídico que viessem ao encontro das aspirações dos grandes conglomerados na região, tal qual o novo Código de Minas, de 1967, o caminho foi propício para a instalação de grandes projetos de exploração das riquezas minerais amazônicas, de reduzido proveito para a realidade das sociedades locais e regidos sob a lógica inexorável do grande capital. Carvalho (2006, p. 2) ressalta que se esperava que os “grandes Projetos Minerais pudessem originar outras atividades produtivas capazes de contribuir à promoção do desenvolvimento da Amazônia Legal como preconizava a estratégia de desenvolvimento regional do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)”.

Acreditava-se que os projetos industriais de mineração pudessem alavancar e produzir verdadeiros polos de desenvolvimento advindos da industrialização de produtos minerais. Carvalho (2001) atenta para o fato de que a estratégia de desenvolvimento da Amazônia levava a crer que, após a criação dos polos extrativos minerais, estes atrairiam novos investidores capazes de desenvolverem os polos siderúrgicos e metalúrgicos que, por sua vez, iriam atrair novas indústrias processadoras de base e de transformação num nítido processo de industrialização gerando efeitos de *linkages*. “Além dos efeitos para trás, esperava-se que o processo de industrialização desencadeasse os seus efeitos em cadeia para frente de forma a atrair as modernas indústrias eletrolíticas e eletrotérmicas vorazes consumidoras de energia elétrica das grandes hidrelétricas da Amazônia” (COSTA, 1987, p. 39-40).

A mineração tornou-se uma das atividades de maior destaque no Pará – sendo este o segundo maior estado minerador do Brasil e primeiro em extração de ferro. No estado do Pará, principal lócus mineiro da Amazônia, o setor mineral responde por 88% das exportações (MDIC, 2013) e um terço do Produto Interno Bruto (PIB) estadual (IBGE, 2013). No ano de 2011, o estado do Pará obteve uma quantidade produzida de minérios na ordem de 448.582.303 toneladas, segundo do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).

De acordo com o Anuário Mineral do Pará (2012), a atividade está presente em 32 municípios paraenses, divididos em três níveis da cadeia produtiva (pesquisa mineral, extração mineral e transformação mineral). Tal atividade é acompanhada por mudanças socioeconômicas e ambientais nas localidades na qual são implantadas, no entanto, há uma grande discussão acadêmica sobre a capacidade de esta atividade impulsionar o desenvolvimento econômico e social nos municípios em que estão instaladas.

Isto porque, ao longo de quase 50 anos de extração e industrialização mineral na Amazônia, com destaque para o estado do Pará, vários autores já confirmaram esta indústria como um grande enclave econômico. Implica dizer que os benefícios relacionados ao social e ambiental tem sido mínimos.

Nesse contexto, Enriquez (1998) ressalta que apesar de a Amazônia brasileira possuir uma das maiores e mais diversificadas reservas minerais do planeta e altos valores da produção, o setor mineral não tem sido um vetor de desenvolvimento regional. O setor mineral emprega apenas 0,45% da mão-de-obra economicamente ativa da Amazônia, contribui com menos de 4% das arrecadações de impostos e seus efeitos multiplicadores em outros setores da economia regional são ínfimos (VIDAL; SANTANA, 1998). Essa incapacidade de gerar benefícios para a sociedade local no presente e no futuro é ainda mais

preocupante devido ao fato de os minérios serem um recurso não renovável, diminuindo o estoque de capital para o futuro.

Monteiro et al. (2008) – estudando o distrito industrial de Barcarena, no estado do Pará e as quatro grandes empresas mínero-metalúrgicas no entorno da Albras, uma empresa que produz alumínio primário; da Alunorte, uma empresa que produz alumina (insumo para a produção do alumínio primário); e de duas outras empresas responsáveis pela extração, beneficiamento e comercialização de caulim com a rede de empresas fornecedoras de insumos e prestadoras de serviços que atuam no aglomerado local – destacam que houve grandes limitações à ampliação da verticalização da produção industrial de mercadorias geradas a partir da transformação industrial primária de bens minerais em Barcarena e que as relações institucionais entre as quatro empresas mineradoras e as prestadoras de serviços não foram tão satisfatórias para a sociedade local, uma vez que as dinâmicas engendradas não foram tão intensas, sendo marcadas pela baixa cooperação entre as empresas “motrizes” e subcontratadas e com instituições de ensino e pesquisa.

Enriquez (1998), analisando o impacto da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM), uma espécie de *royalty* imposta no início dos anos de 1990 no Brasil com o objetivo de capturar parte do valor da renda referente à diminuição do estoque mineral nos municípios mineradores de Parauapebas e Oriximiná, no estado do Pará, conclui que ainda se necessita de mudanças na tributação, fiscalização e utilização dos royalties com a finalidade de tornar o setor mineral um genuíno vetor de desenvolvimento regional e de assegurar que as gerações presentes e futuras se beneficiem da exploração dos estoques minerais.

Nesta direção, a discussão que se tem levado em nível acadêmico e institucional é o quanto a economia mineradora pode contribuir com o desenvolvimento endógeno regional e o quanto sua exploração deve ser sustentável, de modo a minimizar seus impactos ambientais. Tanto assim que estudos relativos de alguns autores, como Monteiro (2005), Vieira (2011), Deus e Nascimento (s/d), tem constatado a grande dificuldade para que a exploração de minerais cumpram esse processo básico de qualquer extração de recurso natural, qual seja, ser sustentável nas três dimensões básicas: econômico, social e ambiental. Isto porque, na visão de Monteiro (2005), na Amazônia, após meio século de mineração, com destaque para o estado do Pará, com a implementação do PGC,

as indústrias mínero-metalúrgicas tiveram enormes limitações em impulsionar dinâmicas de desenvolvimento amplas e socialmente enraizadas, o que resulta, em grande medida, das trajetórias e dinâmicas de inovação tecnológica a que são vinculadas, da ambiência institucional

na qual estão inseridas e da pouca importância que é requerida das especificidades sociais, culturais e ecológicas locais para garantir a competitividade da valorização pouco qualificada de recursos minerais da região (p. 206).

Entretanto, na contramão da maioria dos autores que enxergam grande negatividade na mineração na Amazônia, Oliveira (2016, n.p) questiona: “Se há tantas necessidades e benefícios suportados pela mineração, por que sua imagem coletiva é tão ruim?”. Este autor aponta exemplos bons da mineração e sustentabilidade ambiental, social e econômica, que ocorre com a produção de óleo e gás em Urucu, que, segundo ele, “com mínimo impacto sobre a floresta e grande efeito positivo na economia do município de Coari e do estado do Amazonas” (OLIVEIRA, 2016, n.p). Outro exemplo de parâmetros sustentável é mostrado ainda por Oliveira (2016), no caso de Carajás. Segundo este autor: “o PGC conteve o desmatamento na região e promoveu a economia dos municípios e estados do Pará e Maranhão, que orbitam ao redor do complexo mina-ferrovia-porto” (OLIVEIRA, 2016, n.p)

Na mesma linha de pensamento, outros autores também refutam a vinculação da mineração à ausência de desenvolvimento econômico. Por exemplo, de acordo com Radetzki (1992) apud Rodrigues (2009), as economias subdesenvolvidas devem aproveitar e extrair o quanto antes suas riquezas minerais, pois a mineração exerce um importante papel no progresso tecnológico, rejeitando a alternativa de conservar tais recursos para as futuras gerações.

Na sequência, Enriquez (2009) adiciona um parecer favorável na questão da sustentabilidade da mineração, pois, em um levantamento empírico em 15 grandes municípios mineradores do Brasil, abrangendo oito estados brasileiros (Amapá, Bahia, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Santa Catarina e Sergipe), comparou a trajetória ambiental desses municípios com seus entornos não mineradores, a partir de dados de indicadores secundários e conclui que, ao contrário do que se propala, “os municípios de base mineradora têm um forte sistema de proteção ambiental, uma vez que a dimensão ecológica está razoavelmente institucionalizada em torno de marcos regulatórios e órgãos especialmente voltados para o trato da questão ambiental” (ENRIQUEZ, 2009, p. 51). O autor confirma também a questão da ausência de um padrão homogêneo para tratar da sustentabilidade da mineração nos referidos municípios, o que acaba por acarretar um viés regional. Nesse aspecto, faz-se necessário que o capital humano e a governança fiquem mais presentes e atuem conjuntamente e de forma compartilhada.

Dito de outra forma, nas palavras de Oliveira (2016, n.p), “o setor mineral, composto de prospectores, empresas de bens e serviços, entes federados e comunidades afetadas, é importante para o país, pode gerar o desenvolvimento regional, com pouco impacto ambiental, mas deve avançar no sentido de partilhar seus recursos”.

Implica dizer, no caso específico da Amazônia, que o recurso arrecadado pela CFEM, conforme aquele autor, tem contribuído para uma concentração de renda para o município (65%), dado que inexistente uma vinculação com políticas públicas e, para tanto, faz-se necessário uma mudança que leve sim à alavancagem de atividades sustentáveis e estruturantes, tais como a educação e o meio ambiente.

Outrossim, não é objetivo deste artigo discutir a mineração enquanto atividade de impactos negativos na economia e no meio ambiente, mas sim, ser uma contribuição em nível de descortinar os perfis dos municípios mineiros paraenses, de modo a auxiliar na formulação de políticas públicas que acabem por retomar a discussão para que esta atividade venha, em um futuro próprio, a se desenvolver de forma endógena, espraiando seus benefícios econômicos, sociais e ambientais para a sociedade regional e quiçá, para o resto do país.

2 METODOLOGIA

2.1 UNIVERSO E AMOSTRA DA PESQUISA

Dos 143 municípios paraenses, a atividade minerária, segundo o anuário mineral, está presente em 32, nos três processos da mineração. Nesta pesquisa, optou-se por realizar um censo, por meio da coleta de dados incluindo todos os indivíduos (municípios) integrantes deste universo. Dos 32 municípios, apenas o município de Cachoeira do Piriá foi desconsiderado, por apresentar a atividade ainda em fase de pesquisa mineral, não apresentar IFIRJAN 2010 e os dados institucionais serem escassos quando analisados para a atividade mineral. Por meio dos subíndices do Índice de Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) efetuou-se a análise de *cluster*.

A análise da variável IFIRJAN compreendeu o período de 2000 a 2010, portanto, 11 anos. Este índice é decomposto, como sublinhado anteriormente, em três variáveis (emprego-renda, educação e saúde) que medem o grau de desenvolvimento municipal (IFDM) e varia de 0 a 1 e, como o IDH, quanto mais próximo de um, melhor o desenvolvimento local do(s) município(s) em análise, o que permite analisar a trajetória do crescimento sustentável localmente, podendo, inclusive, melhorar, por intermédio de ações propulsoras de políticas regionais, a performance dos municípios em análise.

Ademais, usou-se conjuntamente outras variáveis em uma estatística descritiva para confirmar mais adiante os resultados de agrupamentos em *cluster*, que em nível de técnica de análise multivariada é bastante empregada para diversos fins. No entanto, para o Pará e na atividade mineradora ainda não se conhece a sua aplicação, o que torna este trabalho inovador, neste momento, o seu uso comparativamente a muitos outros trabalhos realizados, com métodos qualitativos, descritivos, políticos, sociológicos e até com emprego de instrumentos algébricos como a Matriz de Insumo Produto e Matriz de Contabilidade Social, para mensurar o impacto do setor mineral.

2.2 MODELO EMPÍRICO (ANÁLISE DE *CLUSTER*)

Para Hair et al. (2006), a análise de *cluster* é tida como um conjunto de técnicas multivariadas, o qual tem por finalidade a classificação e o agrupamento de indivíduos em função de sua similaridade frente a um determinado fator ou conjunto de fatores. Assim, torna-se similar à análise fatorial no sentido de ser uma técnica multivariada de dados, entretanto se difere desta porque busca agregar objetos (municípios, regiões, empresas etc.) com base na similaridade deles, ao invés de agregar variáveis comuns como ocorre na análise fatorial (FILGUERAS et al., 2013).

Neste estudo, foi utilizado procedimento hierárquico do tipo aglomerativo, em que os elementos, tomados separadamente, são progressivamente combinados, em função de sua similaridade, de forma a construir novos agrupamentos, até que se obtenha um único agrupamento – representado graficamente por meio de um dendograma (HAIR et al., 2006).

Mais precisamente, a análise de *cluster* pode ser colocada da seguinte maneira (CARVALHO; SANTANA; MENDES, 2006 apud FILGUERAS et al., 2013):

Seja $X = \{X_1, X_2, \dots, X_n\}$ um conjunto de variáveis

$E = \{E_1, E_2, \dots, E_n\}$ o conjunto de objetos que se deseja agrupar

Com base no conjunto X , pode-se determinar uma partição de E em grupos G_n de maneira que:

Se $E_r, E_s \in G_i \rightarrow$ São semelhantes

Se $E_r \in G_i, E_s \in G_j \rightarrow$ São dessemelhantes

Para solucionar este problema, definiu-se uma medida de similaridade entre os objetos analisados. Para tanto, por se tratar de dados métricos, escolheu-se a utilização de medidas de distância como medida de similaridade. Segundo Filgueiras et al. (2013), entre as medidas de distância para similaridade, as mais usadas são: a distância euclidiana, a distância euclédiana (com i ou com e ?) quadrada e a *city-block*.

Utilizou-se a distância euclédiana, que consiste na mensuração de um segmento de reta desenhado entre dois objetos, tal que dadas duas variáveis X e Y que podem ser representadas num espaço bidimensional por pontos cujas coordenadas sejam $(X1, Y1)$ e $(X2, Y2)$, tem-se:

$$D = \sqrt{(X2 - X1)^2 + (Y2 - Y1)^2}$$

Nesta pesquisa se utilizou o método de Ward, calculado a partir da medida de dissimilaridade da distância euclédiana até o quadrado entre dois elementos (i e k), representado pela expressão (MINGOTE, 2005):

$$d_{ij}^2 = \sum_{k=1}^p (x_{ik} - x_{jk})^2$$

Onde d_{ij}^2 representa a j -ésima característica do i -ésimo indivíduo; x_{ik} representa a k -ésima característica do i -ésimo indivíduo; e, x_{jk} representa a k -ésima característica do j -ésimo indivíduo.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise descritiva dos resultados da pesquisa demonstra índices bastante baixos, o que aponta para uma pequena importância da atividade mineral na elevação dos pesos dos IFIRJAN, atribuída aos aspectos referentes a emprego e renda, educação e saúde (Tabela 1).

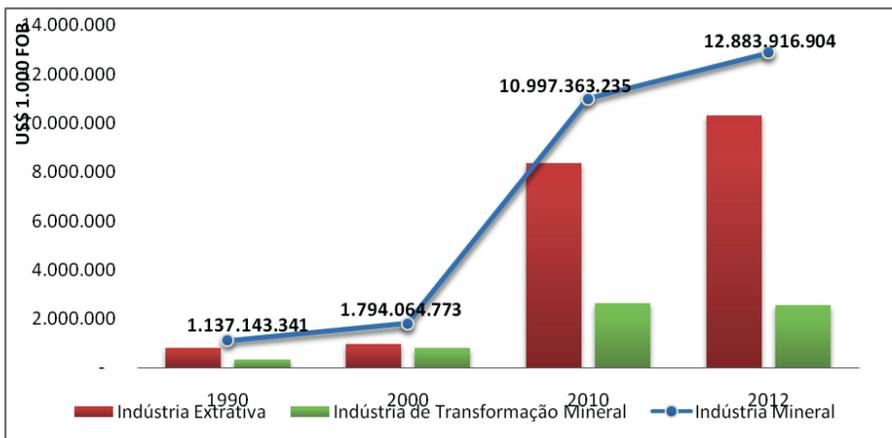
Tabela 1 – Análise descritiva dos IFIRJAN, no período de 2000 a 2010

	FIRJAN Emprego e Renda	FIRJAN Educação	FIRJAN Saúde
Total	14,91	18,77	20,62
Média	0,48	0,61	0,67
Desvio padrão	0,16	0,06	0,07
Coefficiente de variação	33,77	10,26	10,75

Fonte: Resultados da pesquisa, 2014.

Considerando-se a importância dos aspectos aqui levantados para a possibilidade de indução do desenvolvimento regional a partir dos índices, ora em estudo, a análise descritiva aponta para uma reduzida capacidade de promoção do desenvolvimento a partir da atividade mineradora, pois todos os resultados são pouco satisfatórios, particularmente os indicadores relacionados à dimensão emprego e renda. Este resultado corrobora a afirmação de Enriquez (1998), que ressalta a incapacidade da mineração gerar, na Amazônia, benefícios explícitos para a sociedade local, principalmente quando se refere à endogenia da rendas minerais, conforme dito acima, apesar de ter um crescimento elevado na sua produção. Para se ter uma ideia, os 31 municípios ora estudados, representam juntos 43% do PIB do estado (IBGE, 2012), a taxa de crescimento do valor exportado na indústria mineral (indústria de transformação e indústria extrativa) do estado do Pará, da década de 1990 a 2012 cresceu 1.033%, com o visto no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Exportações dos produtos da indústria minero-metalúrgica do Pará, 1990-2012. Em US\$ FOB

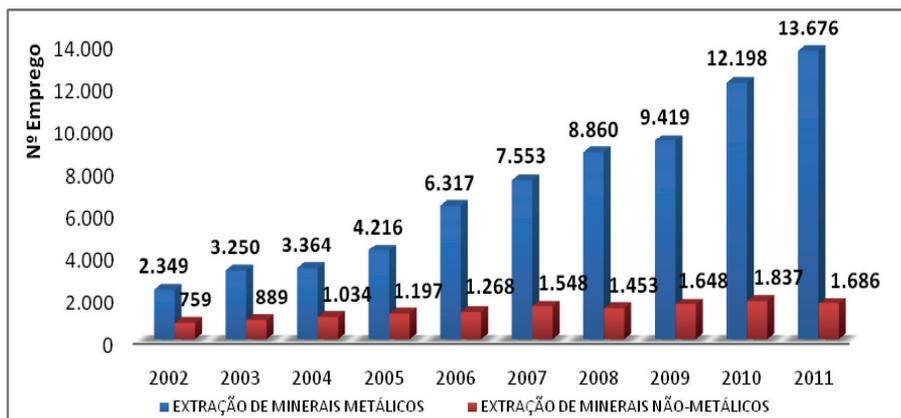


Fonte: MDIC (2012).

Quando se analisa a evolução do emprego da atividade em epígrafe, percebe-se que há uma evolução na geração de empregos, todavia, esta não acompanha a proporção do salto crescente do setor e seu consequente aumento das exportações, como se vê no Gráfico 2.

A indústria de extração mineral metálica foi a que mais cresceu no estado, chegando, em 2013, a empregar mais de 12 mil profissionais diretamente, ao passo que a de não metálicos empregou 1.686.

Gráfico 2 – Evolução do emprego na extração de minerais metálicos e minerais não metálicos no estado do Pará, 2002 - 2011



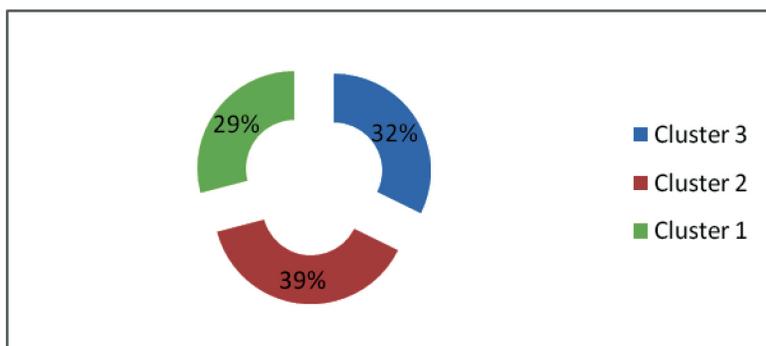
Fonte: MTE/RAIS (2012).

A análise de *cluster* realiza o agrupamento dos indivíduos de acordo com seu padrão de comportamento em relação a um determinado fator de influência, no caso, os escores fatoriais. Desta maneira, pretende-se reunir os municípios que apresentam a mineração em grupos, ou *clusters*, que apresentam comportamento similar em relação ao seu próprio grupo, e dessemelhante quando comparado com os integrantes dos demais grupos.

O número ideal de *clusters* foi definido por meio da chamada “Regra de Parada”, que consiste na análise dos coeficientes de variação entre as etapas do processo de composição dos grupos. Quando há uma variação considerada anormal ou irregular em relação ao padrão de variação observado, deve-se considerar como indicada a etapa imediatamente anterior.

Após a aplicação de procedimento para a determinação do número de *clusters*, verificou-se que os indivíduos foram agrupados em três diferentes conjuntos, sendo que o *cluster 1* reuniu nove (9) municípios, equivalentes a 29% do total da amostra; o *cluster 2* apresentou a maior quantidade de municípios (12), representando 39% dos municípios estudados; o *cluster 3* foi composto por 10 municípios, equivalentes a 32% do total de municípios que integraram a amostra do estudo (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Composição dos *Clusters* formados, de 2000 a 2014



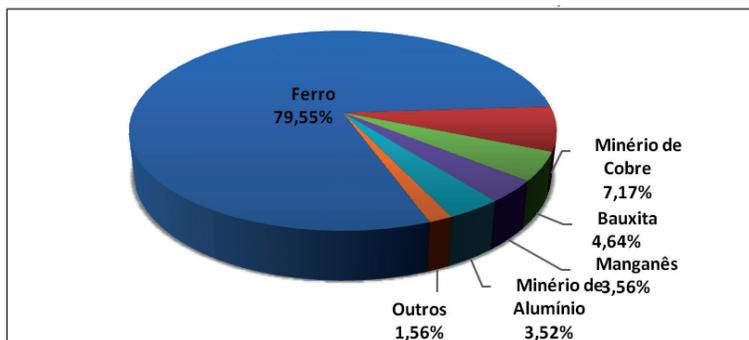
Fonte: Resultados da pesquisa, 2014.

O *cluster 1* congrega os municípios que ainda estão em fases iniciais da atividade mineradora, tais como a pesquisa e a autorização de exploração do minério, bem como a implantação de plantas industriais, como a de São Felix do Xingu para exploração de níquel; a de exploração do ouro, em Cumaru do Norte; e a de bauxita, em Alenquer. Também congregam a produção de minerais de pouca quantidade vendida e baixo valor como sal marinho e cimento. Mencionam-se também as grandes empresas, como a Ymeris, que tem minas de Caulim em Ipixuna do Pará, as quais ainda estão em fase de expansão da capacidade produtiva.

Ressalta-se que o *cluster 2* é formado pelas maiores economias mineiras do estado. O somatório do PIB de seus municípios é 13 vezes maior que o PIB total dos *clusters 3* e 1.

Os municípios pertencentes ao *cluster 2* destacam-se na atividade de extração e beneficiamento primário de minérios, em sua maior parte para exportação, os quais são tidos como minérios de classe mundial pelo seu volume de reservas e qualidade do minério, como o ferro do município de Parauapebas (maior PIB do estado e maior arrecadação da CFEM), a bauxita em Paragominas, o cobre em Canaã dos Carajás e Marabá, e o alumínio em Barcarena. Também são os municípios que mais arrecadam o *royalty* da mineração, o CFEM. (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Arrecadação da CFEM de Minerais, Pará - 2012



Fonte: DNPM (2010).

Ao mesmo tempo, entre os três agrupamentos, apresentam a mais alta arrecadação de ICMS, totalizando, em 2010, R\$ 337.527.283, quase oito vezes maior que a do *cluster 1* e mais de 9 vezes superior a do *cluster 3*.

Apesar da grande expressividade econômica, em termos de desmatamento, entre os três grupos, o *cluster 2* não figura como maior explorador, ficando atrás do *cluster 1*. Aliás, este *cluster* tem outras importantes atividades de maior destaque, como a madeireira e pecuária.

Além disso, o *cluster 2* apresentou a maior quantidade de vínculos empregatícios em 2010, sendo 6 vezes maior que o *cluster 1* e 5 vezes superior ao *cluster 3*. Registrou, ainda, uma população quase 3 vezes maior que a de cada *cluster*.

O IFJAN do *cluster 2* é 3.22 pontos maior que o do *cluster 1* e 2.33 pontos acima do *cluster 3*. No subíndice educação, o *cluster 2* foi quase duas vezes maior que do *cluster 1*, e 2 pontos maior que a do *cluster 3*.

No IFJAN-Saúde, os subíndices não tiveram tantas disparidades, porém o *cluster* dois continua com índices mais elevados em consideração aos outros dois *clusters*.

Já o *cluster 3* foi o que congregou municípios com menos especialização na atividade mineradora, destacando-se a agricultura e a pecuária extensiva, mas há grandes levas de capitais sendo investidos na autorização e pesquisa geológica e requisição de lavra. Além disso, está ocorrendo movimentação na retomada de projetos, como o de bauxita na região da Calha Norte, mais precisamente em Monte Alegre-Pará.

CONCLUSÕES

O estado do Pará é importante explorador na atividade mineradora em relação ao resto do país e, em razão disso, tem contribuído sobremaneira para a formação do PIB, tanto estadual como nacional; de tal modo que, na pauta de exportação do estado, pelo menos os 5 principais itens de exportação são relativos aos produtos minerais.

Ademais, de 143 municípios existentes em 2010, 22,38% possuem – em maior ou menor escala – a exploração de minérios, tendo como resultado um imposto importante (CFEM) que possa contribuir com outras atividades de infraestrutura em nível de estradas, saúde e educação. Aliás, foi verificado que o minério de ferro contribui com quase 80%. Adicionalmente, dos 31 municípios que possuem esta atividade, respondem por 43% do PIB estadual e seu melhor desempenho está relacionado à saúde, cuja decomposição do IFIRJAN mostrou-se mais elevado (20,62), seguido da educação (18,77) e emprego e renda, o menor índice (14,91), o que vem confirmar estudos anteriores sobre o fraco encadeamento desta atividade com demais setores (à montante e à jusante) feito por Enriquez (1998). Para este autor, fazem-se necessárias mudanças na tributação, fiscalização e utilização dos *royalties* com a finalidade de tornar o setor mineral um genuíno vetor de desenvolvimento regional e de assegurar que as gerações presentes e futuras se beneficiem da exploração dos estoques minerais.

No que diz respeito aos *clusters*, estes foram determinados em número de três, denotando as similaridades maiores nos três índices decompostos do IFIRJAN (emprego e renda, educação e saúde). Destes, o mais importante em termos de geração de emprego foi o *cluster 2*, pois em termos econômicos e sociais foi o que apresentou maior número de empregos formais em 2010 e uma maior população; assim como o de educação, portanto, superior aos *clusters 1 e 3*, respectivamente, além de se registrar, apear das diferenças com relação ao item saúde, o *cluster 2* ainda registrou maior coeficiente frente aos demais (redação confusa).

Por tudo isto, faz-se necessário o governo, seja este estadual ou federal, possuir maior contato com relação à exploração de minérios, via empresas que estão operando mais na região, para se ter retornos econômicos e sociais da atividade mineração para a sociedade local como um todo. No entanto, fazer isto exige maiores estudos e discussão sobre os retornos sociais desta atividade nos municípios mineradores paraenses.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, E. A. de.; LIMA, M. H. R. Mineração e desflorestamento na Amazônia Legal. In: JORNADA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 10, 2002, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2002. p. 56-66. Disponível em: <<http://www.cetem.gov.br/jornadas/jornada-de-iniciacao-cientifica/itemlist/category/35-2002>>. Acesso em: 10 out. 2014.

BNDES - BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Panorama Mundial: O desempenho da economia mundial e perspectivas para os próximos anos. In: ALEM, A. C. et al. (Ed.). **Sinopse Internacional**. Rio de Janeiro, n. 12, set. 2009. p. 1 – 27.

CARVALHO, D. F. A indústria mineral não-metálica e seus índices de encadeamento produtivo na economia da região Norte: uma abordagem a partir das matrizes de insumo produto e de contabilidade social dos anos de 1985 e 1999. **Amazônia: Ci. & Desenv.**, Belém, v. 1, n. 2, p. 129-146, jan./jun. 2006.

———. The Amazon and the question in the context of globalization. In: SAHA, S. K.; PARKER, D. (Ed.). **Globalization and sustainable development in Latin America: perspective on the new economic order**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2001.

CARVALHO, D. F.; SANTANA, A. C.; MENDES, F. A. T. Análise de cluster da indústria de móveis de madeira do Pará. **Novos Cadernos NAEA**, Belém: vol. 9, n. 2, p. 25-53. dez. 2006

COSTA, J. M. M. da (Coord.). **Os grandes projetos da Amazônia: impactos e perspectivas**. Belém: UFPA/NAEA, 1987.

DEUS; L.A.B. de; NASCIMENTO, J. A. de. **Desafio da sustentabilidade da mineração na Amazônia** – o geoprocessamento como instrumento de análise. s/d. Disponível em: <http://mineralis.cetem.gov.br/bitstream/cetem/882/1/Leandroa.pdf>. Acesso em: mar. 2017.

ENRIQUEZ, M. A. R. da S. Mineração e desenvolvimento sustentável - é possível conciliar? **Revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica**, Quito – Ecuador, v. 1, n. 12, p. 51-66, 2009.

———. Royalties da mineração: instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável de regiões mineradoras na Amazônia Oriental? **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 1, n. 2, n.p. 1998. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/15>>. Acesso em: 29 out. 2012.

FILGUERAS, G. C.; BENTES, E. dos S.; SANTOS, Z. J. C. G. dos. A degradação ambiental e produção agropecuária no estado do Pará: uma análise Multivariada. **Cadernos CEPEC** (Papers do PPGE), Belém, v. 2, n. 1, p. 1-25, jan. 2013.

HAIR JUNIOR, J. et al. **Análise multivariada de dados**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

_____. **Cidades**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codiounmun=290490>>.

Acessado em: 12 de nov. 2012 e 2013.

_____. **Cidades**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codiounmun=290490>>.

Acessado em: 12 dez. 2013

MDIC - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. 2013. **Documentos de exportação**. Disponível em: <<http://www.aprendendoaexportar.gov.br/sitio/paginas/comExportar/docExportacao.html>>. Acesso em: 05 nov. 2013.

_____. **Exportação por estado-aliceweb**. 2012. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/>>. Acesso em: 04 set. 2013.

MINGOTI, S. A. **Análise de dados através de métodos de estatística multivariada**: uma abordagem aplicada. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

MME - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Secretaria de Minas e Metalurgia. **Perspectiva mineral**, Brasília, n. 2, ago. 2009.

MONTEIRO, M. A. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 187-207, 2005.

MONTEIRO, M. A.; BASTOS, A. P. V.; LIMA, M. A.; CORÔA FILHO, V. U.; COELHO, E. S. Formação de Aglomerações Empresariais e Limitações à Difusão Tecnológica: O Caso do Distrito Industrial de Barcarena, Pará. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 39, n. 2, p. 216-231, abr-jun. 2008.

OLIVEIRA, M. Amazônia e a Mineração. **Amazônia real**, n.p. 06 jun. 2016. Disponível em: <<http://amazoniareal.com.br/amazonia-e-a-mineracao-2/>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

RADETZKI, M. Economic growth and environment. In: LOW, P. (Ed.), *International Trade & the Environment*. **World Bank Discussion Papers**, 159, 1992. The World Bank, Washington, DC.

RODRIGUEIS, A. C. M. **Análise da eficiência socioeconômica dos municípios mineradores da Região Central de Minas Gerais**. 2009. 123 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa. Viçosa-MG, 2009.

SIMINERAL - SINDICATO DAS INDÚSTRIAS MINERAIS DO ESTADO DO PARÁ. **Anuário Mineral do Pará**. 1 ed. Belém: Sindicato das Indústrias Minerais do Estado do Pará, 2013.

VIDAL, C.; SANTANA, A. C. **The role of the mineral sector in the development of the Amazon region**. Belém: IMAZON, 1998 (Documento interno, 15 p.)

VIEIRA, E. A. A (in) sustentabilidade da indústria da mineração no Brasil. **Estação Científica** (UNIFAP). Macapá, v. 1, n. 2, p. 01-15, 2011. 15p.

Texto submetido à Revista em 12.03.2016
Aceito para publicação em 12.08.2018



Parque Nacional do Monte Roraima: conflitos no uso e produção do território

Monte Roraima National Park: conflicts in the use and production of the territory

Oséias Cordeiro Sartori – Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). E-mail: oseias.sartori@gmail.com

Maria Bárbara Magalhães Bethonico – Doutorado em Geografia e Ordenamento Territorial pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora da Universidade Federal de Roraima (UFRR). E-mail: maria.bethonico@ufr.br

Resumo

O presente estudo prioriza as análises dos conflitos decorrentes da criação de uma unidade de conservação de proteção integral em território indígena. Fundamentando-se no conceito de território como categoria de análise, o caso da dupla afetação envolvendo o Parque Nacional do Monte Roraima e a Terra Indígena Raposa Serra do Sol-Roraima foi utilizado como suporte às discussões. A construção da reflexão foi possibilitada pelo cruzamento de informações oriundas de levantamento bibliográfico, análise documental, entrevistas e observações. Os resultados indicaram que as restrições impostas às negociações dificultam o estabelecimento de parcerias, suscitando o desenvolvimento de um instrumento de gestão de conflitos capaz de comportar interesses diversos e permitir o livre exercício da autonomia dos sujeitos envolvidos.

Palavras-chave

Território. Terras Indígenas. Unidades de Conservação. Conflitos.

Abstract

The present study gives priority to analysis of the conflict resulting from the creation of a total protection conservation unit in merindian's territory. Based on the concept of the territory as category of analysis, in case of a double presumption involving the Monte Roraima National Park and the Amerindian's Land Raposa Serra do Sol-Roraima was utilized to support to the discussions. The construction of the reflection was possible by crossing information from bibliographical research, documentary analysis, interviews and observations. The results indicated that the restrictions made the negotiations difficult partnership establishments, leading to the development of an instrument of management of conflicts able to contain different interests, permitting free practice autonomy of the subjects involved.

Keywords

Territory. Amerindians Lands. Conservation Units. Conflicts.

INTRODUÇÃO

A perspectiva do desenvolvimento deste estudo aponta para a construção de uma reflexão a respeito dos conflitos decorrentes das sobreposições territoriais entre unidades de conservação de proteção integral e terras indígenas. Nesta esteira, a situação de dupla afetação entre o Parque Nacional do Monte Roraima (PNMR) e a Terra Indígena Serra do Sol (TIRSS) foi utilizada como suporte às discussões propostas.

Ao resultar das iniciativas do poder público, a sobreposição mencionada encontra suas raízes em critérios políticos e geopolíticos incorporados ao processo de expansão da fronteira preservacionista. O PNMR, criado pelo Decreto nº 97.887, de 28 de junho de 1989, localiza-se no interior da TIRSS, mais especificamente no território do povo Ingarikó.

As ações impositivas propiciadas por uma atitude de invisibilização contra o povo Ingarikó excluíram a participação dos indígenas no processo de criação do PNMR e ensejaram o surgimento de tensões que se prolongaram no tempo, alcançando os dias atuais. Os conflitos resultantes desse processo foram estabelecidos por questões legais e culturais, distintos interesses e obstáculos ao processo de negociação entre as partes envolvidas.

Essas configurações da realidade suscitaram o objetivo de analisar os conflitos decorrentes da criação do PNMR em território indígena. Como resultado de uma pesquisa de mestrado, esse estudo tem sua importância associada à necessidade de reflexões a respeito das sobreposições entre unidades de conservação de proteção integral e territórios indígenas, situações cada vez mais frequentes no país.

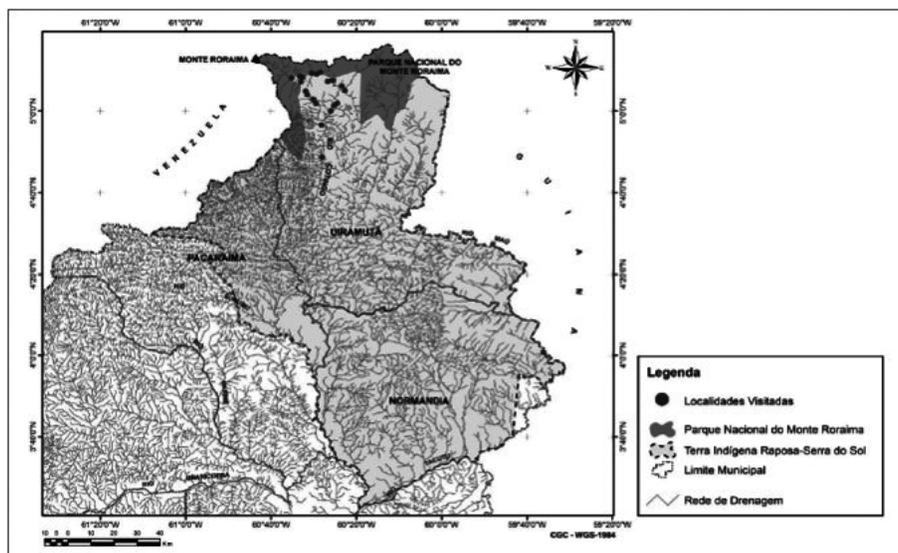
A pesquisa se baseou em um levantamento bibliográfico a partir do conceito de território, sendo este capaz de permitir a análise dos aspectos políticos e culturais relacionados com os distintos interesses dos sujeitos envolvidos. As discussões propostas resultaram do cruzamento de informações oriundas da bibliografia, análise documental, entrevistas e observações. Os documentos acessados foram o plano de manejo do PNMR, contido em Brasil (2000), o compêndio denominado SOS Monte Roraima, disposto em Brasil (2004), o Plano de Administração Conjunta, conforme Brasil (2008), e os relatórios das assembleias gerais do povo Ingarikó. Também foram realizadas quinze entrevistas, sendo treze com o povo Ingarikó e duas com servidores do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade/ICMBio e da Fundação Nacional do Índio/FUNAI. Para ampliar o entendimento do território Ingarikó, foram realizadas nove expedições de campo nas comunidades Serra do Sol, Manalai,

Caramambatai, Awendei, Sauparu, Mapaé, Kumaipá, no período compreendido entre setembro de 2011 e setembro de 2012. Além de visitas ao território, as observações também foram realizadas nas casas de apoio do povo Ingarikó na cidade de Boa Vista/RR, no mesmo período mencionado.

1 A ÁREA DE ESTUDO: LIMITES DO PARQUE NACIONAL DO MONTE RORAIMA

Segundo Brasil (1989), o PNMR localiza-se entre as coordenadas geográficas 04°48' a 05°16' – Latitude Norte e 60°05' a 60°44' – Longitude Oeste (Figura 1). Trata-se de uma unidade de conservação de proteção integral totalmente inserida no território do povo Ingarikó, nos limites da TIRSS, município de Uiramutã, estado de Roraima. Com uma paisagem composta por escarpas imponentes, principalmente na região fronteira com a Venezuela, o PNMR possui algumas nascentes dos rios que fazem parte da bacia hidrográfica do rio Branco, como o Cotingo e o Maú que integram a sub-bacia do rio Tacutu, um dos formadores do rio Branco. Aliados aos relevos tabulares, esses rios possuem níveis de significância que extrapolam os critérios ecológicos. Além da importância como unidades da paisagem, são considerados indispensáveis para a manutenção das comunidades indígenas.

Figura 1 – Localização da área de estudo



Fonte: IBGE (2010). Elaboração: Franzmiller Almeida Nascimento.

Conforme Farage (1991), as evidências da ocupação humana na região remontam a períodos anteriores à Era Cristã. Mesmo corroborando as afirmações anteriores, Frank (2007) acrescenta outras possibilidades de ocupação ao se referir às proximidades do Monte Roraima. A primeira delas faz referência a um período aproximado de dois mil anos, protagonizada por ancestrais *Pemon-Kapon* oriundos da parte central do Escudo das Guianas. A segunda possibilidade aponta para o ano de 1492, por ocasião do processo de fuga da perseguição espanhola. A despeito das possibilidades, Nabuco (1949) ressalta a existência de registros da ocupação indígena na literatura desde o ano de 1810.

A despeito da antiguidade da ocupação indígena, o povo Ingarikó começou a ser mencionado em documentos oficiais a partir do século XX, em publicações como a de Koch-Grunberg (2006). Segundo o autor, os indivíduos pertencentes ao grupo linguístico *Kapon*, no qual se inclui os Ingarikó, sempre viveram ao redor do Monte Roraima. Embora tenham construído toda a sua história no território mencionado, o poder público agiu como se esses indígenas não ocupassem a área pretendida para a criação do PNMR, configurando uma atitude de invisibilização.

2 MULTITERRITORIALIDADE NA ÁREA DO PARQUE NACIONAL DO MONTE RORAIMA

As abordagens sobre as distintas dimensões de território suscitam, inicialmente, uma diferenciação entre os conceitos de território e espaço. Ao considerar o espaço como totalidade, Santos (2008) reporta-se à amplitude do conceito, destacando-o como o mais abrangente. Como portador de representações e realidades, o espaço pode ser caracterizado pela capacidade de envolver as demais categorias, além dos diversos componentes.

Raffestin (1993) destaca que o espaço é anterior ao território. A apropriação de um espaço por determinado indivíduo ou grupo constitui um ato territorializador. A pré-existência do espaço a qualquer ação transforma-o em território tão logo seja manifestada sobre ele uma intenção de apoderamento. No caso específico deste estudo, as abordagens suscitam uma variedade de perspectivas. Ressalta-se, portanto, a opção pela utilização das quatro dimensões do território abordadas por Haesbaert (2010, p. 40):

Jurídico-política (relativa também a todas as relações espaço-poder institucionalizadas) a mais difundida, onde o território é visto como um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder, na maioria das vezes – mas não exclusivamente – relacionado ao poder político do Estado.

Cultural (muitas vezes culturalista) ou simbólico-cultural: prioriza a dimensão simbólica e mais subjetiva, em que o território é visto, sobretudo, como o produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido.

Econômica [...] menos difundida, enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas, o território como fonte de recursos.

Natural, uma noção de território com base nas relações entre sociedade e natureza.

No caso analisado, as discussões sobre a unidade de conservação refletem as dimensões jurídico-política e natural. A dimensão jurídico-política permite tratar da ação estatal que resultou na criação do PNMR. Mondardo (2011) declara que na referida dimensão o território é visto como um espaço sobre o qual se exerce um determinado poder. Já a dimensão natural favorece as abordagens sobre as características do parque nacional. Segundo Little (2006), as unidades de conservação de proteção integral podem ser consideradas territórios em função da centralidade do controle sobre essas áreas, as pesquisas desenvolvidas e o zoneamento que determina as ações permitidas ou vedadas. Dantas e Morais (2008) percebem esses territórios como naturais, por proibir as intervenções e mobilidade humanas.

Nas discussões sobre o território do povo Ingarikó, as dimensões cultural e econômica se mostram mais apropriadas. Para Garcia (1976) e Haesbaert (2010), a dimensão cultural pode propiciar o desvendamento de códigos culturais e os anseios tanto materialistas quanto idealistas envolvidos na construção do território. Na mesma perspectiva, a dimensão econômica se aplica ao território indígena quando o espaço vivido é tratado como fonte de recursos.

As quatro dimensões se revelam importantes na análise da área sobreposta em razão das territorialidades estatais e indígenas envolvidas. Little (2002) percebe a territorialidade como o empreendimento de esforços de um grupo social para a apropriação de determinada porção do espaço. A apropriação compreende as ações de ocupação, uso, controle e identificação, capazes de converter o espaço defendido em território.

Além das referidas territorialidades, as dimensões mencionadas também indicam a construção de dois tipos de territórios reunidos por superposição. A unidade de conservação foi criada pela ordem social dominante, resultante do poder estatal sobre o território nacional denominado por Guattari (1985) como espaço liso. Já o *homeland* indígena se viu inserido no espaço liso, transformado no que Haesbaert (2010) costuma chamar de território alternativo.

3 PARQUE NACIONAL DO MONTE RORAIMA E OS DETERMINANTES DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

O PNMR foi criado pelo Programa Nossa Natureza, por meio do Decreto nº 97.887, de 28 de junho de 1989. Segundo Brasil (2004, p. 3), o Monte Roraima dispõe de uma das paisagens mais exóticas do mundo. A rocha desnuda, pobre em minerais e nutrientes e com “radiação solar e temperaturas extremadas”, propicia o desenvolvimento de mecanismos de especial adaptação da fauna e da flora.

A despeito da importância ecológica, as paisagens encontradas na área de pesquisa não podem ser consideradas estritamente naturais. Bensusan (2004) aponta que a diversidade biológica de determinada área resulta da interação entre as pessoas e o ambiente. As paisagens da região suscitam, portanto, discussões a respeito dos fatores que propiciaram a conservação da biodiversidade, mantendo os recursos disponíveis para a utilização direta ou indireta. Torna-se possível destacar três fatores relevantes na conservação dos bens naturais: o modo de vida indígena, a incidência da região na faixa de fronteira e a existência de terras sagradas.

Quanto ao modo de vida indígena, Diegues e Arruda (2001) ressaltam que quando uma sociedade indígena se apoia num modelo de produção pré-capitalista, suas prioridades costumam se restringir à reprodução cultural, incluindo as relações harmônicas com o ambiente. No caso analisado, o estado de conservação da biodiversidade encontrado no período de criação do PNMR serviu para atestar as relações harmônicas entre os Ingarikó e o ambiente até aquele momento.

Em relação à incidência da região na faixa de fronteira, Bourlière (2005) ressalta que as fronteiras entre os estados nacionais são marcadas em grande parte por barreiras naturais. Para Andersen (2011), esse tipo de região costuma ser caracterizada pela dificuldade de acesso e baixa densidade demográfica. A linha de fronteira norteadada pelo divisor de águas, conforme Silva (2005), comporta as três características citadas.

Já as áreas sagradas resultam do processo histórico de construção e produção do território. Tal processo culminou com a definição das áreas montanhosas como terras sagradas. O etnomapa elaborado pelo povo Ingarikó fornece indicações sobre as porções do território consideradas sagradas (Figura 2).

conservação. Essas três territorialidades do poder público envolvem o Estado Nacional, a Defesa Nacional e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Embora não seja possível precisar o início da ocupação protagonizada pelo povo Ingarikó, Cruz (2005) menciona que a construção do território resultou das estratégias de afastamento dos conflitos interétnicos ocorridos no entorno do Monte Roraima. Ao discorrer sobre os Ingarikó, Koch-Grunberg (2006) destacou o espírito guerreiro do grupo, envolvido em vários conflitos relacionados à defesa do seu território. Dessa forma, torna-se possível conceber que a área estudada constituiu, a priori, um território cultural, produto da apropriação simbólica, e econômico, no sentido de território como fonte de recursos.

Já a territorialidade do Estado Nacional, em termos de controle do espaço liso, iniciou-se com os portugueses, envolvendo a definição das fronteiras com as nações vizinhas e as ações administrativas sobre a área. Em suas considerações, Becker (2004) destacou a atuação da diplomacia nas relações internacionais e o controle interno do território.

Também integrante do poder público, a territorialidade da defesa nacional passou a incidir sobre a área superposta por se tratar de uma faixa de fronteira. Os limites localizados ao norte e a oeste coincidem com a linha de demarcação que separa o Brasil da Guiana e da Venezuela. Segundo Andersen (2011), a faixa de fronteira constitui uma zona específica de segurança, situada dentro do território nacional e ao longo das fronteiras. A definição da faixa de fronteira, fixada pela Constituição de 1988 em 150 quilômetros, envolve toda a área do PNMR. Diante dessa condição, intervenções do poder público na área não podem ser descartadas, visto que para a geopolítica clássica a fronteira é considerada um dos mais importantes elementos de uma nação.

Outra vertente da territorialidade do poder público corresponde ao PNMR, sendo representada pelo ICMBio, órgão responsável por sua gestão. A partir da publicação da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, o ICMBio substituiu o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) na administração das unidades de conservação federais.

A multiterritorialidade formada pelos indígenas e pelo poder público enseja uma sobreposição de governanças no sentido defendido por Silva, Lima e Elias (2006). A despeito dos diferentes interesses sobre a área superposta, os conflitos identificados nesse estudo se concentram nas territorialidades representadas pelo povo Ingarikó e pelo ICMBio.

De modo geral, os conflitos podem ser definidos como tensões produzidas pela presença simultânea de motivos contraditórios. Segundo Nascimento e Sayed (2012, p. 48), o termo conflito indica um “processo onde uma das partes percebe que a outra parte frustrou ou irá frustrar seus interesses”.

Little (2006) estabelece dois estágios intercambiáveis dos conflitos socioambientais: o manifesto e o latente. Quando ocorre o acirramento das tensões, os conflitos socioambientais se tornam manifestos. Depois de algum tempo, pode ocorrer um apaziguamento e as tensões se tornarem latentes. Como não existe possibilidade de resolução completa do conflito sem a eliminação da sua causa, conforme defende Regalia (2012), o estágio latente não desaparece totalmente, podendo evoluir novamente para um conflito manifesto.

5 COMPLEXIDADE DA SOBREPOSIÇÃO DE DIREITOS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA OS ENVOLVIDOS

Qualquer discussão a respeito da sobreposição de territórios conduz a questões relacionadas aos direitos dos envolvidos. Nesse caso, os direitos em contraste pertencem aos domínios ambiental e indígena. Barral e Ferreira (2006) consideram o surgimento das normatizações relacionadas com a questão ambiental uma resposta à intensificação da interferência humana na natureza. A partir da década de 1970, percebe-se a priorização dos esforços para interferir nas agendas políticas. Uma conquista importante foi a inserção de um artigo voltado à proteção do meio ambiente na Constituição Federal de 1988.

A política ambiental brasileira comporta três segmentos considerados basilares da sua composição: as políticas indutoras, regulatórias e estruturadoras. Segundo Boeira (2004), as políticas indutoras constituem estratégias destinadas à persuasão dos indivíduos e grupos por meio de linhas especiais de financiamento ou políticas fiscais e tributárias. Já as políticas regulatórias envolvem a implementação de normas. Para Gutierrez (2008), trata-se de um conjunto de regras ou ações impostas pelo poder público, visando à proteção da qualidade ambiental no território nacional. Conforme Boeira (2004), as políticas estruturadoras correspondem às intervenções diretas do poder público na proteção da qualidade ambiental.

No Brasil, o desenvolvimento das políticas estruturadoras teve início com as propostas de criação de parques nacionais e estaduais, além da declaração de algumas áreas como florestas protetoras, no ano de 1934. Merecem destaques, também, as ações desenvolvidas na década de 1980, tais como a promulgação da Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que estabelece a Política Nacional do Meio

Ambiente. A partir de 1988, ano da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, outras unidades de conservação são criadas.

No tocante às discussões sobre os direitos indígenas, torna-se necessário abordar determinados aspectos da formação do estado moderno. Ao considerar que o Estado nascido de uma constituição se transforma no centro compilador dos interesses do indivíduo, Silveira (2010) declara que o mesmo estabelece antagonismos com as sociedades primitivas. O Estado se recusa a interagir com as comunidades que não se adaptam às suas diretrizes. A escassez de alternativas disponíveis a determinadas minorias se reflete, inclusive, no direito de autodeterminação, vista com ressalvas pelo poder público.

Brasil (2012) ressalta a existência de instrumentos legais voltados aos índios desde o século XVI. Porém, somente com a criação do Serviço de Proteção ao Índio (SPI) alguns princípios indigenistas importantes foram estabelecidos. A despeito dos diversos problemas institucionais, algumas ações envolveram a prevenção de coerções ou outras formas de violência praticadas contra os indígenas.

Com a substituição do SPI pela Fundação Nacional do Índio (Funai), em 1967, e a publicação da Lei 6.001 de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio, alguns avanços foram registrados em termos de direitos. Porém, somente com a Constituição de 1988 os direitos indígenas foram adequadamente reconhecidos.

As determinações da Constituição de 1988 favoreceram o reconhecimento dos territórios do povo Ingarikó e outras quatro etnias situadas entre os limites da TIRSS. Segundo Santilli (2001), Lauriola (2004) e Frank e Cirino (2010), as primeiras iniciativas relacionadas à destinação de uma área na região da Raposa e da Serra do Sol para os povos indígenas foram iniciadas em 1917. Outras ações foram empreendidas a partir de 1919 pelo SPI e após 1976, por iniciativa da Funai. A partir do ano de 1996, diversos embates no âmbito jurídico refletiram a luta dos povos indígenas e seus apoiadores no processo de demarcação da TIRSS, culminando com a homologação pelo Decreto de 15 de abril de 2005. O mesmo instrumento jurídico reconheceu a sobreposição entre o povo Ingarikó e o PNMR e determinou a gestão conjunta da área duplamente afetada.

Alguns anos depois, diante da contestação da demarcação, coube ao Supremo Tribunal Federal (STF) julgar a Petição 3388, relacionada com a demarcação da TIRSS. Embora o STF tenha determinado a validade da demarcação, impôs dezenove condicionantes. Uma delas elevou o órgão ambiental à condição de único responsável pela gestão do PNMR, oferecendo novos contornos aos conflitos entre os direitos ambiental e indígena na área sobreposta.

Nesse novo contexto, nove tipos de conflitos foram estabelecidos. No período compreendido entre os anos 1999 e 2005, os conflitos atingiram o

estágio classificado por Little (2006) como manifesto, provocado pelo impacto da informação sobre a existência de um parque nacional entre os Ingarikó. Após esse período, com as aproximações entre as partes envolvidas, os conflitos aqui abordados passaram para um estágio denominado pelo autor como latente.

a) Conflito I: criação do PNMR em território indígena

Para reforçar o domínio em uma linha de fronteira internacional, o governo decidiu criar uma unidade de conservação de proteção integral no território indígena. A implementação da política pública preservacionista demandou uma estratégia capaz de evitar a resistência indígena. A opção pela invisibilização indígena logrou êxito em evitar a oposição dos autóctones à gênese da PNMR.

A invisibilização mencionada pode ser caracterizada pela recusa do poder público em reconhecer o que Mota e Galafassi (2009) percebem como um vínculo histórico entre os indígenas e o seu território. Para Rodrigues (2013), o povo Ingarikó foi invisibilizado étnica, política e geograficamente em diversos momentos da sua história. O período de criação do PNMR se inclui entre esses momentos.

Para Honneth e Margalit (2015), esse tipo de invisibilidade possui um sentido tanto real quanto figurado, marcado pela recusa em ver aquilo que foi nitidamente percebido. Simim (2015) defende a existência de dois momentos nesse processo de invisibilidade. Num primeiro plano, existe a completa percepção da pessoa ou grupo. Depois ocorre a decisão de não ver.

Essa atitude pressupõe uma intencionalidade, vista por Tomás (2008) como a estrutura essencial da consciência que visa dar significado ao que os olhos percebem. Sendo a consciência a doadora de sentido, o ato de ver se transforma numa operação ou mesmo numa criação. Nesse sentido, a percepção se pauta por motivações, vendo ou se recusando a ver de forma intencional. Em um mundo marcado pela atribuição de diferentes níveis de importância ao que se observa, a experiência subjetiva se torna a única responsável por conferir objetividade à realidade.

Na criação do PNMR, a subjetividade do poder público passou a conduzir a sua própria objetividade, revelando uma atitude consciente e intencional de não ver o povo Ingarikó. Esse comportamento se ajustou às ideias de Cittadino (2005) sobre o invisibilizador se apoiar em sua condição de poder dominante para praticar a invisibilização. Em suas ações relativas ao parque nacional, o poder público lançou sobre os indígenas o que Merigueti (2017) ilustra como um véu imaginário, tornando os autóctones invisíveis aos olhos governamentais.

Ao configurar uma atitude de invisibilização, a ação estatal também se enquadrou naquilo que Carleheden, Heidegren e Willig (2012) e Honneth e Margalit (2015) percebem como um flagrante desrespeito. A falta dos sinais de reconhecimento levou o povo Ingarikó a acreditar na própria invisibilidade perante o poder público. Segundo Buriel (2017), a crença na própria invisibilidade decorre da falta de ações e reações daquele que invisibiliza. Para o autor, a parte vitimada não consegue acreditar na sua visibilidade quando as atitudes do invisibilizador atestam que a percepção não ocorreu.

A postura do poder público impediu as necessárias aproximações e negociações sobre a aceitação da unidade de conservação pelos indígenas e o enfrentamento da conciliação entre a proteção integral e o usufruto indígena. Os diálogos poderiam ter resultado num acordo sobre a categoria de manejo mais apropriada e a forma de participação indígena no processo de gestão, formando parceria na administração da área duplamente afetada.

Rejeitando essas possibilidades, o poder público teve os trâmites relativos à gênese facilitados, mas acumulou maiores dificuldades ao processo de gestão dessa situação não resolvida. A necessidade de tratar de assuntos que deveriam ter sido esgotados no processo de criação do PNMR passou a tomar o tempo, os recursos e os esforços demandados pela conservação da biodiversidade, desafiando a gestão do parque nacional.

Além da tensão estabelecida com o povo Ingarikó, outros problemas foram desencadeados junto aos demais povos da TIRSS. Para esses últimos, a criação do PNMR foi interpretada como um novo obstáculo ao processo de demarcação da TIRSS e a autonomia desses povos. Ao tomarem conhecimento da visão dos povos Patamona, Wapixana, Macuxi e Taurepang sobre a criação do referido parque nacional, alguns autores buscaram analisar a legalidade do ato do poder executivo.

Para Lauriola (2010), a criação do referido parque nacional contrariou o artigo 231 da Constituição, que determina a nulidade de qualquer ato visando a posse, propriedade ou exploração dos bens naturais em territórios indígenas. Em uma perspectiva diferente, Scardua (2004) lembra da ressalva constante no mesmo artigo sobre a possibilidade de respaldo dos atos de interesse do poder público por lei complementar. Nessas condições, tanto a homologação da TIRSS quanto a criação do PNMR apresentam consistências jurídicas que inviabilizam questionamentos sobre os decretos de homologação e criação, respectivamente.

Em meio ao impasse, representantes do órgão ambiental responsável pela gestão do PNMR conseguiram se aproximar do povo Ingarikó. Aproveitando os diálogos, passaram a apoiar a criação do Conselho o Povo Ingarikó (COPING)

no ano de 2003 e participar das assembleias gerais promovidas pelos indígenas. Depois da homologação da TIRSS, começaram a tratar do plano de gestão conjunta com os Ingarikó e a Funai, seguindo a determinação constante no Decreto de 15 de abril de 2005.

A despeito das aproximações entre as partes, as tensões provocadas pela criação do PNMR em território indígena se revelaram desafiadoras por contrapor a proteção integral ao usufruto indígena. Tais estratégias de gestão territorial podem ser consideradas mutuamente excludentes em função das suas respectivas naturezas. Essa reunião forçada de estratégias diferentes se tornou uma fonte de tensões entre as partes envolvidas.

b) Conflito II: durante a definição dos limites do PNMR, uma comunidade indígena e a área de residência de uma família, anteriormente estabelecidas, foram incorporadas à área do parque nacional

Em virtude da atitude de invisibilização do poder público contra os Ingarikó, o centro comunidade Mapaé e a localidade conhecida como Cachoeira da Onça, habitada por uma família, foram incorporadas aos limites do PNMR. Essa situação estabeleceu limitações à aplicação da legislação específica para os parques nacionais. Uma das razões consiste no contraste entre a legislação ambiental e os direitos indígenas, estes últimos respaldados por instrumentos jurídicos tais como a Constituição Federal, o Estatuto do Índio e outros.

Sendo inevitáveis as intervenções indígenas nos centros das comunidades, especialmente num contexto de crescimento populacional, a iniciativa do poder público provocou o aumento da dificuldade de conciliação entre as partes envolvidas na sobreposição por contrastar mais fortemente o usufruto indígena e a proteção integral.

Conforme as declarações de um servidor do ICMBio, os conflitos envolvendo as comunidades residentes no PNMR constituem um tipo de tensão classificada como conflito latente, no sentido defendido por Little (2006). Envolve, portanto, as tensões percebidas, mas não manifestadas abertamente. No caso do PNMR, a não manifestação pode constituir uma estratégia de gestão.

c) Conflito III: sobreposição das legislações ambiental e indígena na áreaduplamente afetada

A opção pela invisibilização indígena também desencadeou uma sobreposição de direitos. Embora a criação de unidades de conservação e

o reconhecimento de territórios indígenas sejam ações constitucionais, sua sobreposição provoca o estabelecimento de tensões não previstas no conjunto do direito brasileiro. Nessas condições, os conflitos acabam se manifestando no cotidiano do processo de gestão da área.

Serve como exemplo a questão do usufruto em unidade de proteção integral. Segundo Santilli (2004), embora o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, determine que os indígenas são passíveis de responsabilização criminal, a Constituição Federal reconhece a organização social, costumes, crenças e tradições dos povos originários, além dos direitos sobre o território que tradicionalmente ocupam.

A prevalência da legislação ambiental sobre a indígena na área do PNMR tende a afetar a autonomia indígena. Conforme os depoimentos das lideranças indígenas, a autonomia percebida pelas comunidades envolve três esferas: política, educacional e física, duas delas estreitamente relacionadas com a sobreposição de direitos. A esfera política comporta a liberdade de conceber, idealizar, decidir etc. Relaciona-se, portanto, com as declarações de Lalonde (1999) quando faz alusão a uma coletividade cultural que determina as leis às quais se submete. A esfera física envolve a subsistência das comunidades Ingarikó. A autonomia foi definida pelo líder Dílson Damente Ingarikó como a “autodefinição como um povo, com saber próprio e com tecnologia de produção própria”. Durante um período de aproximadamente dez anos, a autonomia indígena foi restringida “legalmente” pela territorialidade estatal sem nenhuma comunicação prévia, confirmando a situação de invisibilização. Os primeiros indícios das restrições foram vislumbrados a partir das determinações do plano de manejo do PNMR. No zoneamento contido no plano de manejo, algumas áreas com elevada restrição coincidiram com os geossímbolos dos Ingarikó.

Tem locais sagrados que nós nunca pegamos um objeto. É reservado mesmo. Naqueles locais a gente não pode mexer. Até os pajés, espiritualmente dizem que não pode mexer. Então o que está localizado ali a gente não pode mexer, nem neto, nem bisneto. Se acabar com os locais sagrados, vai acontecer uma série de coisas: chover bastante, vai ter alagamento, seca... Para não acontecer isso a gente sempre preserva (GELSON JOSÉ MARTINS, entrevista realizada no dia 16 de agosto de 2012).

Todavia, as restrições propostas pelo plano de manejo também atingem áreas de maior usufruto, sendo cada vez mais importantes num contexto de crescimento populacional (Tabela 1). Convém mencionar que a ausência de alguns dados se justifica pelo não fornecimento das informações por parte da

FUNASA/CIR e, posteriormente SESAI-DSEI Leste, ou ao surgimento de novas comunidades, como é o caso das comunidades Awendei, Paraná, Área Única, Kumaipá e Pamak.

Tabela 1 – Comunidade e população da área Ingarikó - TIRSS

Comunidades	2000	2005	2010	2015	2016
Serra do Sol	291	323	427	343	403
Sauparú	90	85	100	45	48
Pipi	23	30	23	37	43
Manalai	282	325	351	402	417
Mapacé	109	133	351	189	198
Awendei*	-	24	75	87	98
Paraná**			33	49	54
Área Única***			-	74	79
Kumaipá****				156	186
Pamak (Mucajã)****				47	50

Fonte: Conselho Indígena de Roraima/CIR; Fundação Nacional de Saúde/FUNASA (Período 2000 a 2010); Secretaria Especial de Saúde Indígena-SESAI – Brasil (2017)

* Comunidade criada em 2002 com 23 moradores

** Comunidade criada em 2006 com 30 moradores

*** Comunidade criada em 2007 com 42 moradores; no ano de 2010 não existe registro da população pelo SESAI

**** Sem dados para indicar a criação da comunidade.

O crescimento populacional tem provocado o aumento da demanda por bens naturais em áreas definidas no plano de manejo como altamente restritas, nas quais o simples acesso é vetado aos indígenas. Nessa circunstância, a sobreposição das legislações ambiental e indígena confere grande dificuldade à conciliação entre as partes.

d) Conflito IV: limitações impostas pelas condicionantes do STF à territorialidade indígena

Após o empreendimento de uma luta por reconhecimento pautada em estratégias de representação, negociação e resistência, os Ingarikó lograram a visibilização da sua territorialidade. A superação da invisibilização territorial ficou demonstrada no Decreto de 15 de abril de 2005, no qual o poder público reconheceu a sobreposição entre o PNMR e a TIRSS e determinou a gestão conjunta da área duplamente afetada. Segundo Brasil (2005), o governo também vislumbrou a necessidade de administração tripartite, envolvendo os órgãos ambiental e indigenista e o povo Ingarikó.

No entanto, quatro anos depois o STF retirou dos indígenas o empoderamento anteriormente concedido ao determinar que o órgão ambiental seria o único responsável pela gestão da área sobreposta. Embora o Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012, que instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) tenha restaurado a necessidade de negociação entre as partes, não recuperou as condições estabelecidas pelo Decreto de 15 de abril de 2005.

Curiosamente, as condicionantes do STF parecem não ter sido suficientes para transformar a tensão latente num conflito manifesto, segundo a perspectiva de Little (2006). Uma explicação possível envolve a apropriação ainda abstrata do território natural pelo ICMBio. Esse tipo de apropriação com o sentido abordado por Raffestin (1993) tem impedido que grande parte dos indígenas constate de forma prática as limitações impostas pelas condicionantes.

Segundo um tuxaua da comunidade Awendei, o PNMR nunca limitou suas ações na área sobreposta. Ainda assim, o líder ressaltou a disposição dos Ingarikó em lutar pela defesa de seus interesses tão logo se sintam cerceados em suas atividades cotidianas na área também afetada ao PNMR. Enquanto a apropriação segue abstrata, as lideranças têm se mostrado dispostas a dialogar com o órgão ambiental na tentativa de encontrar soluções conciliadoras.

e) Conflito V: restrições à reprodução física das comunidades indígenas na área sobreposta ao parque nacional

A despeito da superação da invisibilização no tocante à territorialidade, as condicionantes do STF suscitaram a prevalência do plano de manejo do PNMR sobre quaisquer documentos relacionados à gestão da área duplamente afetada. Legalmente, isso implicou na observância das determinações do plano de manejo do PNMR. Segundo Brasil (2000), o referido documento define 51,27% da área do parque nacional como zona intangível e 37,06% como primitiva. Na zona intangível são vedadas quaisquer alterações humanas, em razão da sua condição de matriz de repovoamento de outras zonas. Já na zona primitiva, embora sejam admitidas atividades de uso público, a abertura de trilhas não é permitida.

A soma das porcentagens de ocupação das referidas zonas alcança um total de 88,33% da área sobreposta. Diante de qualquer reivindicação do povo Ingarikó, as condicionantes do STF também oferecem apoio aos interesses da territorialidade estatal quando determinam que as comunidades indígenas devem ser ouvidas (apenas ouvidas). A decisão final cabe, portanto, ao ICMBio. Por se tratar de uma área prioritária para a conservação, a instituição citada deve acatar

as determinações do Plano de Manejo. Caso as comunidades indígenas decidam extrair recursos da zona intangível para sua reprodução física, em atendimento à demanda crescente de recursos para subsistência, devem frustrar os interesses da territorialidade estatal, desencadeando conflitos, além de provocar a elevação das tensões em razão dos contrastes entre o usufruto indígena e a proteção integral.

f) Conflito VI: limitações à reprodução cultural das comunidades indígenas

A construção do território indígena pressupõe a criação de referenciais espaciais e a importância da área duplamente afetada remonta à criação de símbolos que fortalecem a identidade dos Ingarikó. Os depoimentos de lideranças indígenas, tais como os proferidos pelo senhor Alberto Cretáceo, refletem a criação de símbolos: “existem locais que eram muito bravos (escurecia, chovia bastante). As cachoeiras são muito sagradas, a gente não pode pisar lá porque começa a chover, ventar... Os locais sagrados são raízes do mundo”. A construção do território indígena resulta da criação de símbolos, associados à noção do sagrado para os Ingarikó. A apropriação do território tem sido definida por um processo de identificação cultural, baseado no apego ao lugar vivido.

As limitações impostas pelo plano de manejo do PNMR obstaculizam o desenvolvimento de pensamentos, ações e da própria vida ao interferirem no processo de identidade do povo Ingarikó. Nesta esteira, a apropriação concreta do território natural pelas condutas da territorialidade estatal nos moldes estabelecidos no manejo implicaria em limitações à reprodução cultural do povo indígena Ingarikó.

g) Conflito VII: obstáculos aos processos de negociação e estabelecimento de parcerias

Para analisar os obstáculos ao processo de negociação entre as partes, torna-se necessário abordar os principais aspectos das relações entre o povo Ingarikó e o ICMBio. Inicialmente, merece reflexão a questão da disposição de cada parte ao diálogo. Nesse particular, as partes sempre se mostraram dispostas a dialogar.

A participação em eventos permite a constatação de que as assembleias constituem o único fórum de decisões estratégicas do povo Ingarikó. A participação massiva das comunidades indígenas demonstra a relevância dessas assembleias como fórum de decisões coletivas. A presença de representantes do órgão ambiental em alguns eventos promovidos pelo povo Ingarikó tem facilitado

o diálogo entre as partes, porém, nem sempre conseguem participar, como nos anos de 2009 e 2010. Os motivos costumam ser alheios à vontade dos servidores.

Convém então verificar as condições nas quais o processo de negociações tem se desenvolvido. A despeito dos obstáculos impostos pelo STF no ano de 2009, três anos depois a PNGATI restaurou a necessidade de negociações entre as partes. O novo empoderamento dos Ingarikó propiciou o livre exercício da autonomia, favorecendo a elaboração de um plano conjunto de gestão. Assim, também nesse ponto parece não haver dificuldade à formalização de parcerias.

A análise suscita também a questão das necessárias concessões entre as partes. Mesmo considerando os desafios das negociações envolvendo a proteção integral e o usufruto indígena, o plano de gestão compartilhada submetido à apreciação do ICMBio demonstra as diversas concessões feitas pelos envolvidos. As concessões foram efetuadas durante o processo de diálogos entre o povo Ingarikó e a equipe local do ICMBio. Embora os envolvidos tenham superado o obstáculo das concessões, a aprovação do plano foi impedida por outras instâncias do órgão ambiental.

h) Conflito VIII: ao contrário do povo ingarikó, os servidores do PNMR não possuem autonomia para tomar decisões e ou firmar acordos sem a autorização do ICMBIO-Sede

No que se refere à autonomia de decisão entre os envolvidos, geralmente os indígenas se apresentam para as negociações com todas as suas instâncias de decisão, enquanto o ICMBio participa por meio de representantes. Após o consenso local, o documento construído precisa ser encaminhado pelos representantes do órgão ambiental a outras instâncias. Quando os técnicos analisam as propostas, acabam recorrendo à legislação ambiental para suprir a inexistência de normas específicas. Como consequência, as concessões feitas pelas equipes locais durante as negociações se tornam sujeitas a reprovação. Quando isso ocorre, o documento costuma ser reenviado aos seus idealizadores para adequações impossíveis no contexto da compatibilização entre a proteção integral e o usufruto indígena.

Em âmbito nacional, os desafios à proposição de diretrizes às situações de sobreposição se estendem há quase duas décadas. No ano 2000, o artigo 57 do SNUC determinou a formação de grupos de trabalho para a formulação de diretrizes voltadas às superposições. Segundo Santilli (2005), Leuzinger (2007) e Lopes (2013), a norma encomendada em 1988, levada ao Congresso Nacional em 1992 e aprovada no ano 2000 após intensos debates não poderia se omitir

aos casos de sobreposição. Porém, apesar das determinações do seu artigo 57, nenhuma diretriz foi proposta. O mesmo aconteceu com o Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, que instituiu o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP). O objetivo de solucionar os conflitos decorrentes da sobreposição das unidades de conservação com terras indígenas ou terras quilombolas permanece sem solução.

Nessas condições, o avanço na celebração de acordos continua carecendo de orientações internas do órgão ambiental sobre a impossibilidade de participar de negociações sem fazer concessões contrastantes com a legislação ambiental. Se os dirigentes do órgão ambiental não admitirem isso, a elaboração de planos conjuntos continuará consumindo tempo, esforços e recursos que deveriam ser dedicados à conservação da biodiversidade sem alcançar os seus objetivos.

i) Conflito IX: distinções de percepções entre a equipe local do ICMBIO e as demais instâncias administrativas

A despeito das dificuldades impostas pela estrutura administrativa do ICMBio ao processo de negociações, outras questões afetam negativamente o estabelecimento de acordos. Dentre elas, torna-se possível citar as distintas percepções dos servidores que mantêm contato direto com as comunidades indígenas e aqueles que acompanham os acontecimentos por meio da leitura de documentos. Nessa esteira, os servidores lotados no PNMR tendem a assumir uma postura mais conciliadora. Já os servidores das instâncias superiores tendem a defender posturas preservacionistas, pautadas unicamente na legislação ambiental.

As percepções obtidas *in loco* propiciam a identificação de peculiaridades que resultam em distinções da visão geral comumente praticada. As decisões das instâncias superiores do órgão ambiental são baseadas principalmente em relatórios, os quais não se mostram suficientes para o entendimento da complexidade das relações que se desenvolvem no cotidiano da sobreposição. Neste sentido, as distintas percepções também contribuem com o acirramento dos conflitos por gerar expectativas que não se confirmam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação do PNMR em território indígena implicou na incidência de novas territorialidades sobre o espaço, entrelaçando territorialidades estatais e indígenas. A multiterritorialidade envolveu uma sobreposição de governanças pautada em lógicas distintas, desencadeando diversos tipos de conflitos. Nessas

circunstâncias, o enfrentamento das tensões não se restringe à regularização das sobreposições, visto que a identificação dos interesses dos sujeitos revela a existência de outras fontes de conflitos. As tensões decorrentes dos distintos interesses, provenientes das territorialidades estatal e indígena tendem a se elevar em razão das medidas impositivas protagonizadas pelo Estado Nacional.

A invisibilização praticada pelo poder público contra os Ingarikó desencadeou tensões entre o PNMR e o povo indígena Ingarikó, implicando na necessidade de destacar alguns obstáculos à gestão de conflitos e as perspectivas vislumbradas a partir das análises efetuadas. O primeiro obstáculo corresponde à inexistência de legislações específicas para os casos de sobreposição territorial envolvendo unidades de conservação de proteção integral e terras indígenas. A despeito das determinações constantes na Lei 9.985 de 18 de julho de 2000 e no Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, em mais de uma década nenhuma diretriz foi proposta.

O segundo obstáculo remonta à necessidade de um plano de gestão capaz de abrigar os interesses do ICMBio e do povo Ingarikó, possibilidade reinaugurada pela PNGATI. Nessa perspectiva, o plano de manejo do PNMR pode se transformar em um instrumento de gestão de conflitos, abrigando o plano conjunto de gestão da área sobreposta. Dessa forma, os interesses indígenas de reprodução física e cultural podem ser reunidos aos interesses estatais de preservação da biodiversidade.

Em situação oposta, a falta de ações mais objetivas de gestão de conflitos acaba provocando o adiamento de questões importantes relativas à conservação da biodiversidade. Guardadas as devidas responsabilidades sobre os atrasos nas negociações, o órgão ambiental ainda precisa aceitar o fato de que a celebração de acordos nas circunstâncias expostas depende de concessões. Não se torna possível conciliar interesses de proteção integral e usufruto indígena pautando-se unicamente pela legislação ambiental.

Torna-se possível afirmar que os conflitos abordados podem ser enfrentados a partir da proposição de diretrizes para os casos de sobreposição e o entendimento do órgão ambiental sobre a necessidade de fazer concessões que muitas vezes contrariam a legislação ambiental. Dessa forma, os interesses indígenas de reprodução física e cultural podem ser reunidos aos interesses estatais no plano de manejo do PNMR. Tal possibilidade pode permitir o estabelecimento de processos de negociação capazes de preservar a autonomia dos envolvidos e resultar em acordos e parcerias, contribuindo significativamente para a gestão de conflitos na área sobreposta.

REFERÊNCIAS

- ANDERSEN, S. Parques naturais em faixa de fronteira: preservação ambiental e defesa nacional. In: FRAGA, N. C. **Territórios e fronteiras: (re)arranjos e perspectivas**. Florianópolis: Insular, 2011 p. 229-243.
- BARRAL, W.; FERREIRA, G. A. Direito Ambiental e Desenvolvimento. In: BARRAL, W.; PIMENTEL, L. O (Orgs.). **Direito ambiental e desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. p. 13-45.
- BECKER, B. K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. 172 p.
- BENSUSAN, N. Terras Indígenas: as primeiras Unidades de Conservação. In: RICARDO, F. (Org.). **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004. p. 66-72.
- BOEIRA, S. L. **Política e gestão ambiental no Brasil: da Rio 92 ao Estatuto da Cidade**. Campinas: [s.n.], 2004. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br>>. Acesso em: 29 jan. 2012.
- BOURLIÉRE, F. **Los parques nacionales de frontera**. [S.I.]: FAO, 2005. Disponível em: <www.fao.org/docrep/24755s/24755s06.htm>. Acesso em: 16 mai. 2012.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Especial de Saúde Indígena. Distrito Sanitário Especial Indígena do Leste de Roraima. **Censo populacional**. Boa Vista: DSEI Leste Roraima, 2017.
- _____. **Política indigenista**. Museu do Índio. 2012. Disponível em: <<http://www.museudoindio.org.br>>. Acesso em: 11 jun. 2012.
- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2010. **Base cartográfica contínua do estado de Roraima**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- _____. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos**. 2009. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2009.
- _____. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Administração da Área sob Dupla Afetação pelo Parque Nacional Monte Roraima e a Terra Indígena Raposa Serra do Sol – Plano Pata Eseru**. ICMBio: Brasília, 2008. 54 p.

_____. Decreto s/n. de 15 de abril de 2005. Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, localizada nos municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, no Estado de Roraima. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 abr. 2005.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **SOS Monte Roraima: Informações Gerais e Institucionais**. Brasília: IBAMA, 2004. 91 p.

_____. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 ago. 2000.

_____. Decreto n. 97.887, de 28 de junho de 1989. Cria o Parque Nacional do Monte Roraima e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 jun. 1989.

BURIL, B. **Reflexões sobre o diagnóstico da invisibilidade na teoria de Axel Honneth**. 2017. Disponível em: <<https://blogdosociofilo.wordpress.com>>. Acesso em 13 jan. 2018.

CARLEHEDEN, M.; HEIDEGREN, C.; WILLIG, R. Recognition, social invisibility and distinktium. **Journal of Social Theory**, London, v. 13, n. 1, p. 1-3, abr. 2012.

CITTADINO, G. Igualdade e “invisibilidade”. **Ciência Hoje**, Rio de Janeiro, v. 37, p. 28-33. 2005.

CLEMENT, C. R. et al. **The domestication of Amazonia before European conquest**. Londres: Royal Society, 2015. 9 p.

COPING. **Relatório da XII Assembleia Geral do Povo Ingarikó e VII Assembleia Geral do Conselho do Povo Indígena Ingarikó**. Uiramutã: 2011. 25 p. (Documento não publicado)

CRUZ, M. O. S. **Fonologia e gramática ingarikó**. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam, 2005. 464 p.

DANTAS, E. M.; MORAIS, I. R. D. **Território e territorialidade: abordagens conceituais**. Natal: UFRN, 2008. 20 p.

DIEGUES, A. C.; ARRUDA, R. S. V. (Orgs.). **Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2001. 176 p.

FARAGE, N. **As muralhas dos sertões: os povos indígenas no rio Branco e a colonização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra/ANPOCS, 1991.

FRANK, E. H. Os macuxi são mesmo do “Caribe”? **Revista do Núcleo Histórico Socioambiental**, Boa Vista, v. 1, n. 1, p. 11-36, ago./dez. 2007.

FRANK, E. H.; CIRINO, C. A. Des-territorialização e re-territorialização dos indígenas de Roraima: uma revisão crítica. In: BARBOSA, R. I.; MELO, V. F. (Orgs.). **Roraima: homem, ambiente e ecologia**. Boa Vista: FEMACT, 2010. 644 p.

GARCÍA, J. L. **Antropología del territorio**. Madri: Taller de Ediciones, 1976.

GUATTARI, F. Espaço e poder: a criação de territórios na cidade. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 16, ano V, 1985.

GUTIERREZ, M. B. S. **Desenvolvimento sustentável no MERCOSUL: a proposta de um marco regulatório**. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 07 fev. 2012.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 395 p.

HONNETH, A.; MARGALIT, A. Invisibility: on the epistemology of recognition. **Aristotelian Society**, London, n. 1, v. 75, p. 111-126, jul. 2015.

KOCH-GRUNBERG, T. **Do Roraima ao Orinoco**. Tradução: Cristina Albets-Franco. São Paulo: UNESP, 2006. 343 p. v. 1

LALANDE, A. **Vocabulário técnico e crítico da filosofia**. Trad.: Fatima Sa Correia et al. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. 1336 p.

LAURIOLA, V. M. Parque Nacional? *Kaamê*. Os índios dizem não à implementação do Parque Nacional do Monte Roraima. In: RICARDO, F. (Org.). **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004. p. 422-431.

LAURIOLA, V. M. Terras Indígenas e conservação da biodiversidade na Amazônia: o caso do Monte Roraima. In: BARBOSA, R. I.; MELO, V. F. (Orgs.). **Roraima: homem, ambiente e ecologia**. Boa Vista: FEMACT, 2010. p. 35-66.

LEUZINGER, M. D. **Natureza e cultura: direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais**. 2007. 258f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

LITTLE, P. E. Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 12, n. 25, p. 85-103, jan./jun. 2006.

_____. **Territórios sociais e povos indígenas no Brasil:** por uma antropologia da territorialidade. Brasília: UnB, 2002. 32 p.

LOPES, E. R. N. Aspectos ambientais e históricos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: 12 anos de implantação. **Nature and Conservation**, Aquidabã, v. 6, n. 2, p. 6-17, mai./out. 2013.

MERIGUETI, D. S. **Da invisibilidade ao reconhecimento:** o processo como instrumento de luta dos refugiados pela efetividade de seus direitos. 2017. 188 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito Processual, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

MONDARDO, M. L. O território e suas dimensões política, cultural e econômica: um exercício analítico no sudoeste do Paraná. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 103-131, jan./jun. 2011.

MOTA, C.; GALAFASSI, B. A demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol: processo administrativo e conflitos judiciais. In: MIRAS, J. T. et al. (Orgs.). **Makunaima grita:** Terra Indígena Raposa Serra do Sol e os direitos constitucionais no Brasil. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2009.

NABUCO, J. **O direito do Brasil.** São Paulo: Instituto Progresso Editorial, 1949. 285 p.

NASCIMENTO, E. M.; SAYED, K. M. Administração de conflitos. **Revista Capital Humano** – Coleção Capital Humano, n. 4, p. 47-56. Disponível em: <<http://www.someeducacional.com.br>>. Acesso em: 13 jun. 2012.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993. 269 p.

REGALIA, I. **Dicionário de política.** Brasília: UnB, 2012. Disponível em: <<http://www.saudebucalcoletiva.unb.br>>. Acesso em: 13 jun. 2012.

RODRIGUES, E. S. **Economia e produção ingarikó.** 2013.160 p. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos:** proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. Brasília: Instituto Socioambiental, 2005. 155 p.

_____. A lei de crimes ambientais se aplica aos índios? In: RICARDO, F. (Org.). **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza:** o desafio das sobreposições. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004. 24-25 p.

SANTILLI, P. **Pemongon Patá**: território Macuxi, rotas de conflito. São Paulo: UNESP, 2001. 227 p.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado**: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia. 6. ed. São Paulo: EDUSUP, 2008. 131 p.

SCARDUA, F. P. Manejo sustentável no Parna do Monte Roraima e na TI Raposa/Serra do Sol. In: RICARDO, F. (Org.). **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza**: o desafio das sobreposições. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004. p. 432-435.

SILVA, J. B.; LIMA, L. C.; ELIAS, D. **Panorama da geografia brasileira**. São Paulo: Annablume, 2006. 368 p.

SILVA, P. R. F. Roraima no contexto regional fronteiriço: Brasil – Venezuela – Guiana. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., São Paulo. **Anais...** São Paulo: EGAL, 2005.

SILVEIRA, E. D. **Meio ambiente, terras indígenas e defesa nacional**: Direitos Fundamentais em Tensão na Amazônia Brasileira. Curitiba: Juruá, 2010. 312 p.

SIMIM, T. A. Invisibilidade social a partir do filme “O som ao redor”: uma análise honnethiana das patologias sociais no Brasil. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 51, n. 1, p. 52-60, jan./abr. 2015.

TOMÁS, J. C. S. P. A invisibilidade social: uma perspectiva fenomenológica. In: CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, 6. Lisboa. **Anais...** Lisboa: UNL, 2018.

Texto submetido à Revista em 26.11.2017
Aceito para publicação em 26.09.2018



Conflitos envolvendo colonizadores e indígenas em áreas territoriais da bacia hidrográfica do Taquari-Antas, Rio Grande do Sul

Conflicts between colonists and indians in territorial areas of Taquari-Antas hydrographic basin, Rio Grande do Sul, Brazil

Moisés Ilair Blum Vedoy – Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Desenvolvimento da Universidade do Vale do Taquari (Univates), Lajeado (RS). Graduação em História pela mesma instituição. E-mail: moisesvedoy@gmail.com

Luís Fernando da Silva Laroque – Doutor em História pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Desenvolvimento e do Curso de Graduação em História da Universidade do Vale do Taquari (Univates), Lajeado (RS). E-mail: lflaroque@univates.br

Neli Teresinha Galarce Machado – Doutora em Arqueologia pela Universidade de São Paulo (USP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Desenvolvimento e do Curso de Graduação em História da Universidade do Vale do Taquari (Univates), Lajeado (RS). E-mail: ngalarce@univates.br

Resumo

O objetivo do artigo consiste em analisar os conflitos entre indígenas e colonizadores envolvendo o estabelecimento de sesmarias e fazendas em territórios da bacia hidrográfica do rio Taquari-Antas, na primeira metade do século XIX. Trata-se de um estudo qualitativo recorrendo à abordagem etno-histórica para a revisão bibliográfica e análise das fontes documentais encontradas no Arquivo Histórico e Público do Rio Grande do Sul. Inicialmente, apresenta-se o avanço da Frente de Expansão do Estado Nacional brasileiro em direção aos territórios da bacia hidrográfica do Taquari-Antas, por meio do estabelecimento de sesmarias e fazendas erguidas em tradicionais territórios dos indígenas Kaingang. Na sequência, analisam-se os conflitos ocorridos entre os Kaingang e os membros da frente de expansão ao longo das décadas de 1830 e 1840. Constatou-se que os conflitos ocorridos se deram em decorrência de lógicas culturais distintas entre os grupos envolvidos, pois, enquanto, para os Kaingang, os territórios e seus recursos eram concebidos como algo coletivo, para os colonizadores eram tomados como algo privado.

Palavras-chave

Indígenas. Colonizadores. Frente de Expansão. Taquari-Antas

Abstract

The purpose of this paper consists in analyzing conflicts between Indians and colonists in regard to the establishment of sesmarias and farms in the area of Taquari-Antas hydrographic basin in early nineteenth century. The following text is a qualitative study which is based on ethnohistorical approach in order to review literature and to analyze historic sources found at Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul. Initially we present the expansion of the Brazilian State and society towards the territories of Taquari-Antas hydrographic basin through the establishment of sesmarias and farms that were built in traditional Kaingang territories. In the sequence, we analyze the conflicts between the Kaingang and the members of the expansion over the years of 1830 and 1840. It was verified that the conflicts occurred due to the cultural differences between the groups involved, because, whilst to the Kaingang the territories and their resources were conceived as something collective, to the settlers were taken as something private.

Keywords

Indians. Colonists. Expansion. Taquari-Antas.

INTRODUÇÃO

A temática do estudo aborda os contatos interétnicos entre colonizadores e indígenas em territórios da bacia hidrográfica do Taquari-Antas, província de São Pedro do Rio Grande do Sul, durante o século XIX, sobretudo no que se refere à disputa pelo território. Com base nos registros documentais do período, procurou-se analisar alguns destes conflitos levando em consideração os aspectos culturais dos sesmeiros, fazendeiros e indígenas Kaingang.

Vale salientar que, no século XIX, o território em análise era caracterizado como zona de fronteira interétnica, que culminou com o conflito entre os Kaingang e a frente de expansão, esta patrocinada pelo Estado Nacional brasileiro. O objetivo do artigo consiste em analisar os conflitos entre indígenas e colonizadores envolvendo o estabelecimento de sesmarias e fazendas em territórios da bacia hidrográfica do rio Taquari-Antas, na primeira metade do século XIX. Trata-se de um estudo qualitativo recorrendo à abordagem etno-histórica para a revisão bibliográfica e análise das fontes documentais encontradas no Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul (AHRS) e Arquivo Público do Rio Grande do Sul (APRS). Informamos que a etno-história utilizada neste trabalho é concebida como uma abordagem metodológica no tratamento e na análise das fontes, a fim de relativizar a história contada pelo colonizador, que trata as sociedades indígenas como simples e estáticas. A tarefa, portanto, é trabalhar no sentido de reverter essa situação (CAVALCANTI, 2011; LAROQUE et al., 2015).

1 A FRENTE DE EXPANSÃO E O ESTABELECIMENTO DE SESMARIAS E FAZENDAS EM TERRITÓRIOS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO TAQUARI-ANTAS

A expansão lusitana em direção ao Brasil meridional pode ser observada desde as fundações da Colônia do Sacramento (1680) e de Laguna (1684); contudo, intensificou-se com a distribuição de sesmarias e o incentivo à chegada e o estabelecimento dos primeiros casais açorianos. Em relação à política colonial das sesmarias, ao longo do período Colonial, conforme Gorender (1992, p. 293), “a Coroa reconhecia a futilidade de uma colonização aristocrática, pois o que importava era a valorização econômica imediata do território brasileiro”.

Portanto, a doação de sesmarias no Rio Grande do Sul do final do século XVIII e início do XIX seguia esta mesma linha de raciocínio, concedendo as sesmarias aos beneficiários, conforme a sua capacidade de manter e valorizar as suas possessões.

Com base em Christilino (2004), acredita-se que, em meados do final do século XVIII, garantidas as possessões em torno dos Campos de Viamão, Porto dos Casais e Santo Antônio da Patrulha, o “Rio Grande do Sul português” possuía duas fronteiras em expansão, demarcadas pelas povoações nas localidades de Rio Grande e Rio Pardo. A bacia hidrográfica do Taquari-Antas localizava-se em território de abrangência do povoado de Rio Pardo, espaço que urgia ocupação por representantes dos interesses lusitanos. Salienta-se que, nestes territórios, já havia habitantes, os indígenas Kaingang, que possuíam uma lógica de ocupação destes espaços até então independente dos interesses das coroas ibéricas, bem como, as denominações e demarcações oriundas deste contexto.

Assim, aponta-se que os territórios localizados em áreas do rio Taquari-Antas, inseridos dentro do cenário fronteiriço do Rio Grande do Sul, desde o final do século XVIII, passaram a ser de interesse do governo da província de São Pedro do Rio Grande do Sul. Em virtude das incursões espanholas/castelhanas, os territórios onde se encontra o arroio Castelhanos, atualmente na jurisdição do município de Venâncio Aires, apresentaram-se como áreas estratégicas para proteção militar contra as investidas castelhanas.

Não foi em vão que parte das tropas daquela vila se deslocou à última para combater os castelhanos ainda em curso de viagem. Isto, além de mostrar a importância estratégica da região para a proteção militar de Rio Pardo, alertou o governo português à necessidade de povoar mais densamente àquela região [...] (CHRISTILINO, 2004, p. 26).

Salienta-se ainda que não se tratava somente para a defesa contra os castelhanos, mas também era um espaço que, “a partir das vilas de Rio Pardo e de Rio Grande, os portugueses seguiram sua marcha rumo ao oeste adentrando, tomando e assegurando posições nas áreas de domínio espanhol” (TIBURI, 2011, p. 46).

Portanto, a ocupação dos territórios da bacia hidrográfica do Taquari-Antas por parte de integrantes da Coroa portuguesa estava ligada à ocupação já referida dos campos de Viamão¹. Sendo assim, podem ser compreendidos como

¹ Os Campos de Viamão serviam como denominação para uma expressiva parte do extremo sul do Brasil. Conforme Kuhn (2002), no século XVIII os demarcadores dos Campos de Viamão,

uma “[...] extensa faixa de terra que compunha um quadrilátero, cujo flanco leste alcançava pelo menos a altura do Taquari, em meados do século XVIII” (TIBURI, 2011, p. 33). Vale salientar que, embora os Campos de Viamão fossem conhecidos há muito tempo por parte do governo português, o seu intensivo povoamento só se sucedeu em virtude dos embates entre Portugal e Espanha e a assinatura do Tratado de Tordesilhas.

A grande “arrancada” no povoamento de Viamão se deu entre finais da década de 1740 e princípios da década de 1750, quando o número de fogos mais do que duplicou, em um período ainda anterior às migrações açorianas, que modificaram completamente o padrão demográfico da freguesia (KUHN, 2004, p. 48-49).

No século XVIII, quatro bairros rurais, assim chamados, designavam os entornos do rio dos Sinos, Caí e Taquari, que, em 1757, tornar-se-ia Triunfo, que, por sua vez, estava composto por vinte e quatro “fogos”², o que demonstra já um grande índice demográfico, visto que, conforme o levantamento de Kuhn (2004), com base nos dados paroquiais de 1778, em toda a freguesia de Viamão existiam em torno de 187 fogos durante este período. “A extensa freguesia aparece dividida em dez ‘distritos’ ou ‘bairros rurais’, na verdade as diversas localidades que compunham os vastos Campos de Viamão” (KUHN, 2004, p. 52).

O interesse português não se resguardava somente na disputa política com a coroa espanhola pelos espaços sulinos, visto que a economia por meio da produção do charque se desenvolvia a passos largos e se mostrava a principal fonte de renda aos grandes estancieiros do Rio Grande do Sul, bem como, do comércio de escravos.

O charque havia se tornado dominante nas exportações sulinas já na década de 1790, fornecendo um impulso ainda maior a esse processo. A pecuária que se expandia e a exportação de charque que lhe dava vazão, ao longo de todo o século XIX, foram atividades mercantis voltadas, primordialmente, para o mercado interno brasileiro. [...] De lá, adquiria escravos e produtos importados. Em uma ligação que ganhou maior expressão no início do século XIX e manteve-se firme nos três primeiros quartéis daquele século, o charque rio-grandense desempenhou papel relevante na reprodução das relações escravistas das áreas de *plantation* articuladas com as praças mercantis para as quais a carne salgada era comercializada (FARINATTI, 2007, p. 68, grifo do autor).

ao norte, era o rio Mambituba e ao sul, a baliza fluvial do Guaíba.

² Denominação para residências/famílias espalhadas ao longo da freguesia.

Este cenário, que caracterizava o Rio Grande do Sul como uma região de fronteira, deixava a Coroa portuguesa em constante estado de alerta. Ou seja, nas últimas décadas do século XVIII, o interesse econômico pelo território acentuava-se ainda mais e continua no decorrer do século seguinte durante o período do Império brasileiro. A solução foi a incorporação social de uma elite militar que garantisse a soberania sobre o território.

Através da política de redistribuição de terras iniciada a partir de 1780, quando começou o processo de expropriação dos antigos proprietários, como os colonos açorianos ou mesmo detentores de sesmarias da primeira fase de expansão da fronteira, em função da nova elite enriquecida (PESAVENTO, 1986, p. 32).

No intuito de ocupar os espaços em direção a oeste, ao longo das bacias hidrográficas do Jacuí, Pardo e do Taquari-Antas, considerados espaços “vazios”, a Coroa passou a conceder sesmarias, que eram lotes de terras “cuja extensão máxima deveria ser de três léguas quadradas, ou 13.068 hectares” (OSÓRIO, 2006, p. 158). Estes sesmeiros passaram a estabelecer fazendas nestas áreas concedidas, nas quais os territórios do Taquari-Antas mantinham um modo de produção condizente com o contexto escravocrata do Brasil do século XVIII. Prática que, no Rio Grande do Sul, se manteria por boa parte do século XIX, visto que o governo imperial, por razões militares, era obrigado a ceder às ambições dos chefes locais, dando-lhes terras, fazendo “vista grossa” aos abusos de poder que se registravam (PESAVENTO, 1986).

Considera-se que esta política de doação de sesmarias do governo tenha se intensificado com o intuito de resguardar o território dos interesses espanhóis, muito em virtude do ataque ocorrido na década de 1760, em localidades como Rio Grande e áreas limítrofes, liderado por D. Pedro de Cevallos, bem como, das investidas castelhanas em direção ao território do Taquari-Antas. O trabalho de Christilino (2004, p. 27) acentua este conturbado contexto do final do século XVIII, para compreender a ocupação destes espaços em termos militares, ao informar que os “inimigos platinos descobriram o ponto nevrálgico da defesa de Rio Pardo: a possibilidade de incursão pelas áreas serranas do Vale do Taquari”.

A doação de sesmarias e a manutenção social da elite por meio dos dotes matrimoniais foi o modo pelo qual se dava a ocupação territorial a exemplo de Jerônimo de Ornellas e Francisco Pinto Bandeira, os quais direcionaram as suas possessões em direção a oeste, a partir de Porto Alegre. Conforme Kuhn (2004), Pinto Bandeira se destacava como sendo um dos maiores proprietários de

escravos no rol dos confessados da paróquia da Freguesia de Viamão do ano de 1751, como “um dos mais relevantes membros da elite local e dono de 20 cativos neste recenseamento” (KUHN, 2004, p. 51).

Em relação aos territórios da bacia hidrográfica do Taquari-Antas, Christilino (2004) acentua que estas sesmarias foram propiciadas pela política de Gomes Freire de Andrade, governador da capitania do Rio de Janeiro, em ocupar áreas da bacia do rio Jacuí. Conforme Tiburi (2011, p. 36), somente “com o Tratado de Madrid (1750), com a construção do forte Jesus Maria José, em Rio Pardo, que o governo promove a ocupação efetiva do vale do Jacuí para dar suporte à fronteira de Rio Pardo”.

Especificamente para o recorte territorial em análise, é importante enfatizar que, já na década de 1750, foram doadas terras no território que, posteriormente, viria a ser designado como Vale do Taquari dentro do contexto fronteiriço da fundação de Rio Pardo.

As fundações destas duas povoações foram propiciadas pela política do Governador da Capitania do Rio de Janeiro, Gomes Freire de Andrade, em ocupar a Bacia do Rio Jacuí, concedendo sesmarias de terras ainda na década de 1750 ao Capitão Francisco Xavier de Azambuja, Pedro Lopes Soares e Antonio Brito Leme no Vale do Taquari (CHRISTILINO, 2004, p. 25).

Ainda, em relação a este período, foi concedido por parte de Gomes Freire de Andrade ao capitão Francisco Machado Fagundes da Silveira, no ano de 1762, na margem direita do rio Taquari, conforme segue:

Campos nas várzeas do Rio Taquary, que confrontam: Pelo Norte com a Serra; ao Sul com uns morros e mattos que dividião a Fazenda de Lourenço Bicudo; a Oeste com uma grande várzea de mattos que confrontam com o poteiro de Cosme da Silveira, e pela parte de Leste com o rio Taquary (PORTO ALEGRE, 1762, n.p).

Outro registro é a disposição da sesmaria de Francisco da Silva, concedida por José Marcellino de Figueiredo no ano de 1780. Localizada nos “Campos em Taquary, à margem do rio desse nome, fazendo divisa com os de João Francisco” (PORTO ALEGRE, 1780, n.p).

Ainda, no século XVIII, houve a doação de terras onde atualmente localiza-se o município de Cruzeiro do Sul, segundo a disposição da sesmaria, de José da Silva Lima e seus irmãos, concedida pelo Conde de Rezende, no ano de 1798.

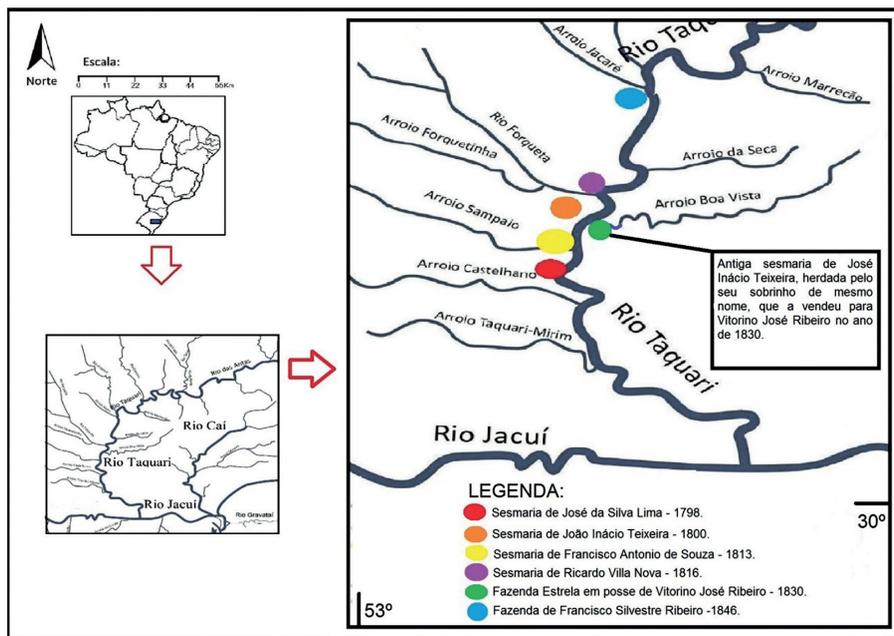
Terras a margem do rio Taquary, que confrontam: Pelo Sul com o arroio chamado “Castelhano”; pelo Norte com o arroio Sampaio; a Oeste com um sertão devoluto e pelo Leste faz frente ao dito rio Taquary (PORTO ALEGRE, 1798, n.p).

A frente de expansão em direção aos espaços do Taquari-Antas deu-se a partir dos povoados de São José do Taquari, localizados à margem esquerda oposta ao povoado de Santo Amaro, que ficava à margem direita, que, desde a década de 1760, recebia levas de casais açorianos. Como visto, os espaços da bacia hidrográfica do Taquari-Antas, desde o início da colonização, faziam parte da freguesia de Viamão. Posteriormente, a partir da década de 1740, passaram a fazer parte da Freguesia de Triunfo, até a emancipação da Vila de Taquari no século XIX. Em relação ao final do século XVIII, conforme Christilino (2004), os ocupantes dos territórios da bacia hidrográfica do Taquari-Antas, embora política e economicamente secundários, com o passar do tempo, tomaram “importantes posições junto aos órgãos de poder em função das suas alianças, especialmente matrimoniais, com os membros da elite principal da Província” (CHRISTILINO, 2004, p. 29). Neste sentido, ainda temos:

A presença de paulistas, Lagunenses e Viamonenses, desde os primórdios do Tratado de Madrid (1750), já eram notados nas margens do Jacuí, entre eles os genros de Jerônimo de Ornellas, Cosme Silveira, paulista, um dos primeiros povoadores de Viamão e o Capitão Pedro Lopes Soares, genro de Dyonísio Rodrigues Mendes, lagunistas, todos ligados aos troncos seculares do Rio Grande. Os citados ganharam sesmarias na região conhecida como fronteira de Rio Pardo (TIBURI, 2011, p. 51).

Isto porque a política de distribuição das sesmarias, acelerada pelo Tratado de Madrid (1750), e as disputas entre as coroas ibéricas na segunda metade do século XVIII, possibilitou a expansão fundiária de uma sociedade hierárquica que estendia seu patrimônio por meio de uma rede matrimonial. Sendo assim, a partir do século XIX, é possível verificar uma intensificação da doação de sesmarias em territórios da bacia hidrográfica do Taquari-Antas, conforme mapa (Figura 1).

Figura 1 – Mapa das sesmarias e das fazendas em territórios da bacia hidrográfica Taquari-Antas



Fonte: Elaboração do autor a partir do *software* I3GEO. Disponível em: <<http://enola.procergs.com.br/i3geo/aplicmap/geral.htm?m2c66daoa26om3829hr615am01>>

Considerando as agitações num cenário maior, que envolvia a relação da colônia com a área do Prata, pois os “conflitos que envolviam as fronteiras luso-brasileiras, nesta região, aumentavam constantemente os números de concessões de terras como recompensas pelos serviços militares prestados pelos milicianos” (CHRISTILINO, 2004, p. 34). Neste cenário, também é preciso considerar a integração econômica destes espaços, tendo em vista “a dependência das vias naturais de transporte e comunicação se fazia através dos rios navegáveis, forma mais rápida e de pequeno custo para os padrões da época” (TIBURI, 2011, p. 40).

Ilustra a situação a doação de terras pelo Conde de Rezende ao capitão Manoel Jesus Ferreira, no ano de 1800.

Campos nos galhos ocidentais do rio Taquary, e que se dividem: a Leste por um arroio, com o Potreiro das Mulas, que houve em dote, e por outro arroio com os campos do faxinal do Alferes Francisco Machado Fagundes; ao Norte, por outro arroio, galhos dos antecedentes, dividindo o faxinal dos Alferes Manoel Roiz; ao Sul, por uma vertente, com mattos que saem da Serra, e a Oeste com os mattos da falda da Serra (PORTO ALEGRE, 1800a, n.p).

Ainda, no ano de 1800, há o registro da doação de terras aos irmãos José Inácio Teixeira e João Inácio Teixeira, conforme o mapa das fazendas atualmente localizadas, respectivamente, em territórios dos municípios de Estrela e Lajeado. Na carta de doação de sesmaria de João Inácio Teixeira, temos o seguinte:

Dom João por Graça de Deos Príncipe Regente de Portugal e dos Algarves e de além Mais em Africa de Guiné e da Conquista Navegação e Comércio da Ethiopia, Arabia Persia e da Índia Faz-se saber os que esta Minha Carta de Confirmação de Sesmaria por parte de João Ignácio Teixeira [...] confrontando pella frente com o Rio Taquari (PORTO ALEGRE, 1800b, n.p).

Observa-se que João Inácio Teixeira, irmão de José Inácio, havia adquirido uma sesmaria. Conforme Schierholdt (1993) e Christilino (2004), ambos eram moradores da vila de Porto Alegre, que, juntos, formaram uma sociedade com o objetivo de aumentarem as suas possessões territoriais através da aquisição de sesmarias, a exemplo da fazenda dos Conventos e a fazenda Estrela, respectivamente localizadas nos atuais territórios de Lajeado e Estrela, conforme o mapa (Figura 1).

As doações de sesmarias eram feitas por meio de requerimentos, que poderiam levar anos até a definição da legitimação da posse da terra, como a de Francisco Antônio de Souza, que deu entrada no ano de 1809, conforme segue:

Fazemos saber que Francisco Antônio de Souza morador nesta Capitania do Rio Grande de São Pedro do Rio Grande do Sul, propor a S.A.R. hum requerimento omologado pedindo ao Senhor houvesse G. Cem dar-lhe huma Datas de sesmar Mattos sita na margem Ocidental do rio Taquary. Com trez mil e cinquenta braças de frente com o mesmo Rio, defundo para o Sertão. Confrontando pelo Sul as José da Silva Lima e seus irmão, e pelo Norte com as do falecido João Bernardes [...] (PORTO ALEGRE, 1809, n.p).

Transcorrendo um período de quatro anos, ou seja, no ano de 1813, é dado o retorno de confirmação de posse ao sesmeiro.

Diz Francisco Antônio de Souza casado e morador da Freguesia S. José de Taquary da Capitania de S. Pedro do Rio Grande do Sul, que esta de posse corporal de huma Data de mattos sita na margem Ocidental do rio Taquary com tres mil e duzentas e cinquenta de frente ao mesmo Rio e légua e meia para o sertão, confrontando pelo sul as Terra de José da Silva e Lima e seus irmãos [...] (PORTO ALEGRE, 1813, n.p).

Na sequência de doação de sesmarias em territórios do Taquari-Antas, aponta-se ainda a doação, em 1816, ao capitão Ricardo José Villa Nova. Conforme

é possível observar no mapa das fazendas (Figura 1), feita pelo Conde de Rezende, em área que nos dias atuais está na jurisdição do município de Arroio do Meio, vale do Taquari.

Terras sitas na freguesia de Taquary, à margem do rio do mesmo nome, onde faz frente. Confrontam ao Sul com o arroio Forqueta; a Leste com o dito rio Taquary; ao Norte e Oeste com o sertão da Serra Geral (PORTO ALEGRE, 1816, n.p).

Transcorrido o primeiro momento de doações de sesmarias, a configuração social no Rio Grande do Sul e em áreas do Taquari-Antas caracterizava-se por uma rede de intensas trocas familiares. Sendo assim, a transferência das terras era feita por meio de herança ou compra. A maior parte das pessoas vivia a favor de parentes: sogros, pais e irmãos. Kuhn (2004) trabalha com as estratégias familiares nos Campos de Viamão e freguesias adjacentes no século XVIII, que “abrangiam a região dos rios Sinos, Caí e Taquari, onde havia 22 fogos. Seis anos depois, esta região se desmembraria da freguesia, constituindo-se na rica paróquia de Triunfo” (KUHN, 2004, p. 53), que, posteriormente, desmembrar-se-ia e formaria o território do atual vale do Taquari, nos entornos da bacia hidrográfica do Taquari.

O mesmo autor ainda aponta que este grupo social se identifica por dois padrões distintos: um matrilinear, no qual a transmissão da herança se fazia pelas filhas, havendo uma sobrevalorização dos genros; o outro, patrilinear, no qual a transmissão patrimonial se fazia pelos filhos, embora alguns genros pudessem ser escolhidos. Tal situação indica que as terras nos entornos da bacia hidrográfica do Taquari-Antas já estavam quase todas ocupadas no início do século XIX, a exemplo das sesmarias mencionadas anteriormente, em posse de gente como o capitão Manoel Jesus Ferreira e Francisco Antonio de Souza, que possuíam sesmaria próxima ao atual município de Cruzeiro; José Ricardo Villa Nova, cuja sesmaria localizava-se em áreas do atual território de Arroio do Meio; João Inácio e José Inácio Teixeira, cuja jurisdição das sesmarias, respectivamente, englobava territórios dos atuais municípios de Lajeado e Estrela; e José da Silva Lima e seu irmão, com sesmarias no atual município de Cruzeiro.

Assim, a partir das décadas da primeira metade do século XIX, as terras no entorno da bacia hidrográfica do Taquari-Antas passaram adiante por meio de venda e compra. Portanto, uma expressiva parte deste território passou a ser ocupado também por não índios. Conforme o trabalho de Christilino (2004), alguns proprietários como Francisco Silvestre Ribeiro possuíam terras à margem direita da bacia hidrográfica do Taquari-Antas, próximo à fazenda denominada

São Gabriel³, bem como, da margem esquerda, como é o caso da fazenda Estrela do Coronel Vitorino José Ribeiro, as quais podem ser observadas no mapa (Figura 1). Nos Autos de Medição da Fazenda Estrela, aparece o seguinte relato:

Dizem o Coronel Vitorino José Ribeiro e sua mulher Dona Ana Emilia de Sampaio Ribeiro, que sendo eles legítimos senhores e possuidores de uma Fazenda de cultura e mattos, denominada Estrella na qual residem, cita a margem esquerda do Rio Taquary, neste município, contendo trez mil e nove centos braços de frente ao referido rio, e légoa e meia de fundos para essa, com as divisas e confrontações indicados no respectivo Título de compra e confirmação que junto oferecem, cuja Fazenda a compra fizeram no ano de 1830 a José Inácio Teixeira Junior e sua mulher [...] (PORTO ALEGRE, 1860, n.p).

No início do século XIX, o que atualmente é denominado de região do Vale do Taquari tomara certa relevância econômica em torno da produção de trigo, pois “esta foi uma atividade característica naquele período nas regiões de colonização açoriana” (CHRISTILINO, 2004, p. 41). Esta relevância econômica fica visível no alto índice de escravos que aparece no recenseamento de 1814, no qual aparecem 433 escravos de ambos os sexos. Nesse sentido, o modo de produção em territórios da bacia hidrográfica do Taquari-Antas estava de acordo com o contexto da Província de São Pedro, visto que, “no total, mais de 45% da população era cativa, um percentual muito elevado, semelhante ao encontrado nas zonas mineradoras ou de *plantation* e não muito adequado a uma região voltada ao mercado interno” (KUHN, 2004, p. 51). Considerando a relevância das elites locais, os espaços nos entornos do Rio Taquari, em comparação a outros centros com arquitetura sofisticada e luxuosa da sociedade colonial e imperial, poderiam ser consideradas precárias, mas há outros aspectos que caracterizam “os privilegiados, outras formas de distinção social em um meio tão precário, como posse e acesso à terra e à propriedade escrava” (TIBURI, 2011 p. 51).

Contudo, a queda da economia em áreas da bacia hidrográfica do Taquari-Antas decorre da estagnação da produção do trigo em meio ao fortalecimento de estabelecimentos comerciais e manufatureiros, que cresciam em função da implantação da agricultura voltada para as áreas de imigração alemã, a partir de 1824, que se instalou na província de São Pedro do Rio Grande do Sul. Outra fonte que alimentava a economia da época era a produção de tábuas de pinho e a erva-mate, produzida, principalmente, nas áreas mais altas, mas que também estava em decadência em virtude da exploração inadequada e também “em função da preferência da mesma oriunda do Paraguai” (CHRISTILINO, 2004, p. 44).

³ Fazenda que pertencia a José da Silva Lima e seus irmãos. Segundo Schierholdt (1993), a fazenda localizava-se onde atualmente encontra-se o município de Cruzeiro.

Salienta-se que os espaços sulinos no Brasil no momento da ocupação lusa, por meio do estabelecimento de sesmarias eram fragmentados, tendo em vista que indígenas e colonizadores tinham concepções distintas de territorialidade. Destaca-se a já mencionada territorialidade Kaingang, que, segundo Laroque (2000), englobava boa parte das áreas do planalto sul, sentido bacia hidrográfica do rio Jacuí até a baliza fluvial do lago Guaíba. Há também a territorialidade Guarani, que se estendia desde a região de Misiones, nordeste argentino e leste do Paraguai até o litoral brasileiro, em áreas dos atuais estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e do Paraná. Segundo Ladeira (2008), trata-se de um território de onde os grupos retiravam recursos necessários para a subsistência, como também onde viviam relações de sociabilidade.

Em relação às sesmarias, além do interesse pela ampliação do patrimônio fundiário, este território possibilitava outros interesses econômicos. Conforme Christilino (2004), a exploração da madeira de pinho até a década de 1850 era a principal fonte econômica das vilas localizadas em territórios da bacia hidrográfica do Taquari-Antas, tendo em vista a capacidade de traslado pelas vias fluviais até a capital da Província, através dos rios Taquari e Jacuí. Além da produção da madeira, outro fator econômico importante era o da extração da erva-mate e das pedras, encontradas, principalmente, às margens do rio Taquari.

O avanço da conquista de territórios da bacia hidrográfica do Taquari-Antas por parte do governo português, durante o período colonial e início do século XIX, trouxe uma nova configuração social para estes espaços.

2 CONFLITOS ENTRE COLONIZADORES E INDÍGENAS KAINGANG EM TERRITÓRIOS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO TAQUARI-ANTAS

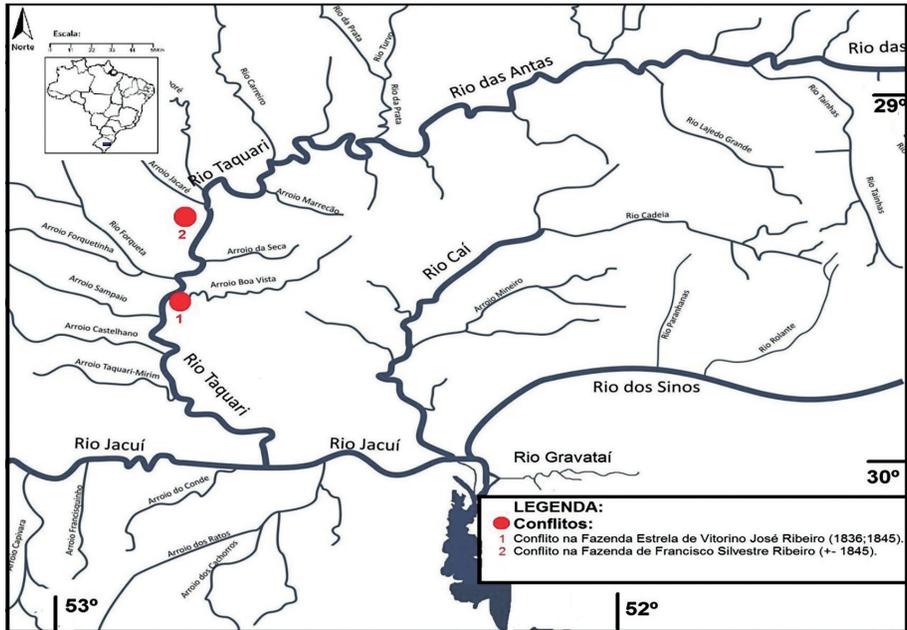
Apesar do avanço dos mecanismos das frentes de expansão, sejam elas motivadas por interesses espanhóis ou de portugueses, em direção aos territórios Kaingang, até o início do século XIX, acredita-se que grande parte do tradicional território destes indígenas manteve-se sem a presença dos colonizadores, pois o “[...] interior dos atuais estados do Paraná, Santa Catarina e o planalto rio-grandense continuaram sendo, durante o século XVIII e início do XIX, terra de índios” (MÉLIA apud LAROQUE, 2000, p. 58).

O planalto sul-rio-grandense, bem como, áreas localizadas nas bacias hidrográficas do Taquari-Antas e adjacências, eram tradicionais territórios dos indígenas Kaingang. Com base nos apontamentos do engenheiro Aphonse Mabilde (1983), que trabalhou como agrimensor nas estradas da província do

Rio Grande do Sul, na primeira metade do século XIX, sabe-se que os Kaingang totalizavam aproximadamente 2000 pessoas.

Nesse contexto, ocorrem os primeiros contatos entre os Kaingang e os sesmeiros e fazendeiros, no decorrer da primeira metade do século XIX, em territórios das bacias hidrográficas do Taquari-Antas. Ou seja, de um lado, as sesmarias e fazendas que, desde fins do século XVIII, estendiam-se pelo território; por outro lado, intensificava-se o avanço da frente imigratória por meio de migrantes alemães, os quais acarretaram conflitos com os Kaingang, sobretudo, motivados pelos recursos naturais que eram utilizados para a subsistência indígena, conforme o mapa (Figura 2).

Figura 2 – Mapa indicando conflitos entre indígenas Kaingang e colonizadores em territórios da bacia hidrográfica do Taquari-Antas



Fonte: Elaboração do autor a partir do *software* I3GEO. Disponível em: <<http://enola.procergs.com.br/i3geo/aplicmap/geral.htm?m2c66daoa26om3829hr615am01>>.

A concepção territorial das sociedades ameríndias, como é o caso dos Kaingang, é bastante distinta das sociedades ocidentais. Visto que a noção de território engloba o âmbito cultural, as primeiras tinham uma noção mais coletiva acerca do uso do território, bem como uma ligação mais harmoniosa com o ambiente, seguindo suas ordens cosmológicas. As segundas seguiam uma noção mais voltada para o privado e de posse exclusiva, de uso irrestrito das

riquezas naturais. Com base em Sahlins (1990), compreende-se que a cultura é tanto reproduzida como alterada na ação. Ou seja, grupos culturalmente distintos possuem processos históricos singulares e se constituem coletivamente a partir destes processos singulares. Com base nesta compreensão, devemos nos ater às concepções de territorialidades dos grupos em contato.

Portanto, neste cenário, redesenham-se relações conflituosas, pois se intensificam incursões guerreiras dos Kaingang sobre as fazendas estabelecidas em seus tradicionais territórios.

Illmo. e Exmo. Snr. Partecipo a V. Ex^a. que no dia 16 do que rege assisti a huma operação no corpo de hum pardo de nome Joze Antonio cuja operação consistia em tirar-se duas flexas que disem os conductores do dito pardo serem os bugre que lhe atirarão huma das flexas estava metida no peito direito, e outra no braço esquerdo; e logo que se acabou a operação elle faleceu; cujos bugres disem haverem sahido nos fundos da fazenda da estrela [...] (VIEIRA, 1836, n.p).

O fragmento documental ilustra um conflito no qual um pardo de nome Joze Antônio foi morto à flechada pelos Kaingang, possivelmente, um trabalhador das vastas terras da Fazenda Estrela, cujo proprietário, no período, era Vitorino José Ribeiro. A correspondência de 19 de dezembro de 1836, referida anteriormente, demonstra aspectos messiânicos de uma verdadeira cruzada contra os “infieis”.

Vale salientar que o imaginário do século XIX é marcado pelo discurso da “civilização versus barbárie”, pensamento oriundo das teorias etnocêntricas surgidas na Europa, embasado em teorias que ampliavam o discurso de superioridade branca europeia sobre as populações consideradas periféricas (SANTOS, 2005). O documento a seguir apresenta informações sobre a organização de uma perseguição aos chamados “infieis”, isto é, os indígenas.

[...] e querendo mandar seguir a estes infieis receby ao mesmo tempo hum officio do Sr. Juiz Municipal para fazer seguir huma expedição de Cem. G. N. para se reunirem ao Tenente Coronel Antonio Manuel de Azambuja 09 me parece bastante difficil sahir este numero de gente pella divergência de opinioens que ainda reina, e pella falta de disciplina nas Companhias que se escondem aos avisos e mesmo respeito a ameaças que tenho sofrido aqui com tiros de oras em roda da povoação a que não posso descobrir quem seja tendo sido em vão todas as delingencias a esse respeito, e como os comprometidos deste lugar ainda se achão escondidos ou pellos subúrbios desta Freguezia ou por districtos visinhos por avisos que tenho tido, e que ainda tentão pela festa que esta mui próxima fazer reunioens para insultarem ou atacarem aos cidadãos legais desta Freguesia. Por estes

motivos rogo a V. Ex^a haja de liberar a respeito pois me acho bastante confundido com o presente estado das coisas. Incluso remeto a V. Ex^a hum pedido de munições. Deus Guarde a V. Ex^a. (VIEIRA, 1836, n.p).

Os discursos e políticas indigenistas fizeram com que, de uma hora para outra, o indígena ocupante do seu tradicional território passasse a ser tratado pela lógica expansionista colonizadora como um invasor. Assim, o discurso “civilização versus barbárie” deslocava-se das palavras e do pensamento para a prática, onde qualquer um justificado pelo processo civilizatório estava autorizado a capturar e prender a população indígena (LAROQUE, 2000).

No cenário que se configurou, percebe-se que o choque entre diferentes concepções territoriais envolvendo estancieiros militares e Kaingang entrou em jogo no momento do contato. Por um lado, os estancieiros militares, aos se estabelecerem nos territórios, visavam à demarcação das fronteiras territoriais do Estado Nacional brasileiro que vinha se constituindo. Por outro lado, os Kaingang enfrentavam a gradual diminuição do seu espaço territorial, utilizado para a obtenção da subsistência. Vale ainda salientar que, conforme Clastres (2014), as guerras nas sociedades tradicionais têm um papel relevante, envolvendo prestígio e equilíbrio entre os grupos nativos; portanto, estas investidas guerreiras contra o colonizador no território em questão também precisam considerar as dinâmicas internas por prestígio, alianças e poder entre as próprias parciaisidades Kaingang, conforme analisou Laroque (2000).

Outras incursões guerreiras por volta da década de 1840, nos entornos dos territórios localizados na bacia hidrográfica do Taquari-Antas, época em que se encontravam na jurisdição de Triunfo, são mencionadas na correspondência a seguir:

Illm^o Senr= Accuzo a recepção do officio de V. S^a datado de 29 de Janeiro em o qual me ordena reúna os cidadãos deste Destricto que estejam nas circunstancias de marcharem contra os bugres que o tem invadido isto para serem dirigidos sob a ordem do Illmo Senr Delegado da Villa do Triunfo (ÁVILA, 1845, n.p).

Esta correspondência refere-se a conflitos nas fazendas de Vitorino José Ribeiro e Francisco Silvestre Ribeiro, conforme mapa (Figura 2), bem como, nas fazendas de Amaro Rodrigues e Ana Maria do Rosário. Sobre esses conflitos há o seguinte registro:

Em resposta tenho significar-lhe que logo dei execução as ordens de V. S^a como se vê da cópia N^o 1, porem tendo apparecido os indígenas no dia 29 de Janeiro na Fazenda do cidadão Victorino José Ribeiro onde lhe assassinarão hum escravo que estava falquejando dezejava que alli fosse a

entrada para serem perseguidos porem isto não se effectivou como se vê da cópia N° 2 e eu nada pude fazer a bem da segurança daquella Fazenda e seus visinhos não só por que V. S^a se encarregou a perseguição dos selvagens ao Delegado do termo como porque houve falta de armamento e munição para semelhante delingencia. Não posso deixar de significar a V. S^a que não mi consta que este Districto fosse invadido pelos selvagens, antes do dia 29 de Janeiro dia em que V. S^a datou seo Officio, e que a requisição foi feita por prevenção para guardar-se lugares que o ano passado forão amiaçados e que por isso fiquei privado de fazer a perseguição onde elles apparecerão por estar esperando que seria attendida a requisição que fis ao mesmo Delegado. V. S^a deve estar ao facto que os selvagens todos os veroens costumão descer a serra e atacar as habitações dos pacíficos moradores, não só deste districto como do Cahy, Santo Amaro e como ultimamente aconteceu nas Fazendas de Francisco Silvestre Ribeiro, Maria Francisca do Rosário, Amaro Rodrigues, (ÁVILA, 1845, n.p).

Esta correspondência de Francisco Mathias de Souza e Ávila, subdelegado de polícia, ao Dr. Manoel Jose de Freitas Travassos, Juiz de Direito e Chefe de Polícia da Província, evidencia, em primeiro lugar, um estado conflituoso nos territórios localizados na bacia hidrográfica do Taquari-Antas. Como visto, em meados da última década da primeira metade do século XIX, houve uma intensificação das incursões Kaingang, em áreas que o documento identifica como encosta da serra.

[...] e outros e por isso se torna muito necessário que o Governo da Província tome em consideração estes acontecimentos, e para proebilos bom será que se crie hua companhia somente destinada para este fim e que esteja reunida nos mezes de Dezembro, Janeiro, Fevereiro e Março, afim de andarem a acodir a qualquer ponto que for ameaçado afim de evitar o damno, e mesmo sendo elles batidos não se apresentarão tão ousados como ultimamente tem acontecido, isto devido ao nenhum cazo que se tem feito de seus estragos causados aos moradores. Emquanto porem esta medida, ou outra que o governo achar conveniente, senão adopta espera que V. S^a dê suas providencias para que me seja remettido algum armamento e mesmo ordem para reunir os cidadãos para prevenir o mal que todos os dias se espera, pois neste momento acabo de receber participação que elles apparecerão hontem na Fazenda de Miguel José de Cordero, e e pelos indícios que se conhece que andão em grande porção e que tem percorrido toda a Costa da Serra. Espero que V. S^a tome isto em consideração por que todos os moradores da Costa da Serra estão amendrotados, e alguns já tem abandonado suas habitações. Deos Guarde a V. S^a. Taquari 15 de fevereiro de 1845. Illm^o Senr. Dr. Manoel José de Freitas Travassos Juis de Direito e Chefe de Policia da Província. Francisco Mathias de Sousa e Ávila, Subdelegado de Policia (ÁVILA, 1845, n.p).

Conforme visto, a diminuição do espaço para a obtenção de subsistência em virtude dos avanços da frente de expansão, somados à compreensão do uso coletivo dos espaços naturais por parte dos Kaingang, oposto ao colonizador que é privado, tiveram significativa influência nos conflitos gerenciados pelos Kaingang, principalmente, durante o verão, conforme informações da correspondência de 15 de fevereiro de 1845, por ser o período da colheita de milho e de outros produtos agrícolas.

Nesse sentido, a análise de Dornelles (2011) em relação aos conflitos com os imigrantes que se encontravam em territórios da bacia hidrográfica do Caí se aproxima do que ocorre nos territórios da bacia hidrográfica do Taquari-Antas. Com base neste contexto e no estudo de Laroque (2000), há indicativos de que as parcialidades Kaingang lideradas por *Doble*, Braga e *Nicué* são as que ocupavam territórios de ambas as bacias.

Como características gerais desses assaltos se podem observar, em primeiro lugar, o saque às roças de milho que se encontravam prontos para colheita, por isso, a maior parte das investidas indígenas ocorreu nos primeiros meses do ano. Durante o inverno, os Coroados mantinham-se envolvidos na coleta e processamento dos pinhões, principal alimento deste grupo, realizados pelas mulheres (DORNELLES, 2011, p. 31).

Somos levados a crer que as incursões guerreiras Kaingang intensificaram-se em meados do século XIX, nos territórios em análise, por estarem nas proximidades de áreas de terras devolutas⁴. Como salientado nos trabalhos de Laroque (2000) e Ladeira (2008), a territorialidade, tanto Kaingang como Guarani, que predominava no sul do Brasil Meridional até a chegada do europeu não perpetuava a posse exclusiva das terras como um bem exclusivo. Tratava-se de áreas de significação coletiva de onde também retiravam a sua subsistência. Essa concepção, para o homem branco, era incompreensível; por isso, reportavam-se aos territórios indígenas como “terra de ninguém. Corrobora para a questão que, em áreas da bacia hidrográfica do Taquari-Antas, observa-se o aumento da legitimação de terras e a expansão dos patrimônios fundiários. Sobre isto Christilino (2004) nos informa:

Nesse mesmo sentido podemos observar que as primeiras legitimações de terras no Vale do Taquari ocorreram nestas proximidades (fundos da Fazenda Estrela), visando assegurar as suas possessões frente à expansão da colonização, o que traria a segurança em torno da posse ou título reconhecidos (CHRISTILINO, 2004, p. 179).

⁴ Terras consideradas vazias sob domínio do Estado brasileiro, apesar de estarem ocupadas por populações indígenas ou mesmo pobres lavradores não reconhecidos como donos.

Outro episódio envolvendo conflitos com os Kaingang ocorreu na fazenda de posse do capitão Francisco Silvestre Ribeiro, localizada à margem direita do rio Taquari, conforme o mapa (Figura 2). No auto de medição do seu genro Joaquim Alves Xavier, datado de 1887, aparecem as seguintes informações:

Translado da publica forma constante dos autos de medição de posse de Joaquim Alves Xavier, sua mulher e outros, sob numero dois mil e desesete, a folhas seis dos mesmos autos: D. Ana de Oliveira Sallasar Ribeiro viúva do Capitão Francisco Silvestre Ribeiro dá ao Registro Terras e mattos que seu finado marido obteve por concessão do Governo em desesseis de Março de mil oitocentos e quarenta e seis sitaas no fundo da Fazenda da mesma senhora denominada S. Caetano na margem direita do rio Taquary com frente ao sul fundos ao Norte ao arroio Jacaré desviando-se pelo Leste com as vertentes que desaguam no rio Taquary e pelo Oeste com o arroio da Forqueta. Villa de Taquary quinze de hulho de mil oitocentos e cinquenta e seis. Ana de Oliveira Sallasar Ribeiro (PORTO ALEGRE, 1887, n.p).

Conforme o documento, as terras do capitão Francisco Silvestre Ribeiro localizavam-se onde atualmente é o município de Encantado, no vale do Taquari. Não encontramos maiores informações deste conflito com os indígenas, mas cogitamos que tenha sido para a obtenção de algum produto cultivado nesta fazenda, ou somente pelo fato de estarem estabelecidos em território Kaingang. Em nosso ponto de vista, é bem provável que se houvesse alguma morte, esta estaria registrada, já que a Correspondência de 15 de fevereiro de 1845, encaminhada por Francisco Mathias de Sousa e Ávila, subdelegado de polícia de Taquari, para Manoel José de Freitas Travassos, chefe de polícia da Província, é apelativa por mais segurança. A questão que fica é o que teria ocasionado este conflito à margem direita do rio Taquari, visto que, neste período, é o único que está registrado. Uma possibilidade que aventamos com base nos levantamentos arqueológicos apresentados por Wolf (2012) em áreas do rio Forqueta, bem como, considerando as movimentações indígenas pelo tradicional território, independente dos avanços da frente de expansão com o estabelecimento de fazendas, movimentar-se pelo tradicional território faz parte da cultura Kaingang. Segundo Clastres ([1974] 2013), as sociedades denominadas de primitivas (tradicional) caracterizavam-se pela abundância de recursos necessários para a sua subsistência, sem a necessidade de acumulação. Esse pressuposto é possível de aplicar aos Kaingang no século XIX, pois nos parece que os conflitos ocorrem justamente quando os tradicionais espaços de caça e coleta passam a ser ocupados pelos não índios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se que os conflitos registrados entre os Kaingang e a frente de expansão em territórios da bacia hidrográfica do Taquari-Antas façam parte de um mesmo avanço, divididos em duas frentes: esta, em direção ao rio Taquari; e a outra, em direção ao rio Caí. A primeira caracteriza-se pelo apoio da coroa e do Império em estabelecer ocupações ao longo da bacia; a segunda, pelo incentivo do Império em estabelecer imigrantes alemães ao longo da bacia do Caí. Compreendendo a dinâmica histórica de ocupação do tradicional território Kaingang e pela maneira como o grupo o concebe e relaciona-se com ele, destacam-se as suas fronteiras, tendo como base a lógica cultural dos grupos envolvidos. A guerra, segundo a dinâmica cultural Kaingang, no que diz respeito à manutenção territorial, expressou-se em forma de conflitos em relação aos integrantes das fazendas estabelecidas em territórios da bacia hidrográfica do Taquari-Antas.

Considera-se, de forma preliminar, a manutenção cultural dos Kaingang em relação à diminuição do seu espaço territorial, abrindo espaço para ressignificações no campo da própria lógica das negociações no que diz respeito à manutenção territorial. Segundo Barth ([1969] 2000), passíveis de acontecer, mas que no todo possibilitam o fortalecimento de aspectos culturais, em virtude do reconhecimento de pertença a um determinado grupo em consequência do contato com o outro considerado diferente; portanto, é o que ocorreu por partes dos indígenas Kaingang e dos colonizadores analisados.

Pode-se considerar que os conflitos ocorreram em virtude do contato entre diferentes concepções territoriais. A concepção indígena, mais fluida, que não reconhece a propriedade privada, isto é, os recursos disponíveis no território são coletivos; a outra concepção de territorialidade, a do colonizador, cuja visão era utilitarista e visava fins econômicos para atender o projeto colonial português.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Francisco Mathias de Souza. **Correspondência do subdelegado de polícia de Taquari**. Destinatário: Juiz de direito e chefe de Polícia da Província do Rio Grande do Sul Manoel José de Freitas Travassos. Taquari, 15 fev. 1845. Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Corpo Policial. Documento Avulso, Maço 57.

BARTH, F. Os grupos étnicos e suas fronteiras. In: BARTH, Frederik. LASK, Tomke (Org.). **O Guru, o iniciador e outras variações antropológicas**. Trad.: John Cunha Comerford. Rio de Janeiro: Contracapa, [1969] 2000. p. 25-67.

CAVALCANTE, T. L. V. Etno-história e história indígena: questões sobre conceitos, métodos e relevância da Pesquisa. **História**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 349-371, jan./jun. 2011.

CHRISTILINO, C. **Estranhos em seu próprio chão**: o processo de apropriações de terras na Província de São Pedro do Rio Grande do Sul (o Vale do Taquari no período de 1840-1889). 2004. 374 f. Dissertação (Mestrado em História da América Latina) – UNISINOS, São Leopoldo-RS, 2004.

CLASTRES, P. **A sociedade contra o Estado**. São Paulo: Cosac Naify, [1974] 2013.

———. **Arqueologia da violência**: pesquisas de antropologia política. São Paulo: Cosac Naify, 2014.

DORNELLES, S. S. A história em As vítimas do bugre, ou como tornar-se bugre na História. **Anos 90**, Porto Alegre, v. 18, n. 34, p. 245-278, dez. 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/anos90/article/view/24028>. Acesso em: 15 maio 2017.

FARINATTI, L. A. **Confins Meridionais**: famílias de elite e sociedade agrária na Fronteira Sul do Brasil (1825-1865). 2007. 421f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em História Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

GORENDER, J. **O escravismo colonial**. 6. ed. São Paulo: Editora Ática, 1992.

KÜHN, F. Gente da fronteira: sociedade e família no sul da América portuguesa – século XVIII. In: GRIJÓ, L. A. KUHN, F. GUAZZELI, C. A. (Orgs.) **Capítulos de história do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 47-75.

———. **Breve história do Rio Grande do Sul**. 3. ed. Porto Alegre: Leitura XXI, 2002.

LADEIRA, M. I. **Espaço geográfico Guarani-Mbya**: significado, constituição e uso. São Paulo: EdUSP, 2008.

LAROQUE, L. F. da S. Lideranças Kaingang no Brasil Meridional (1808–1889). **Pesquisas. Antropologia**, São Leopoldo, n. 56, 2000.

LAROQUE, L. F. da S.; MACHADO, N. T. G.; JASPER, A.; ZANON, L. Etnohistória como abordagem interdisciplinar no estudo de populações indígenas Guarani. **Boletim de Geografia**, Maringá, v. 33, p. 168-183, 2015. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/BolGeogr/article/view/File/22078/pdf_78>. Acesso em: 15 jan. 2018.

MABILDE, P. F. A. Booth. **Apontamentos sobre os indígenas selvagens da Nação Coroados dos matos da província do Rio Grande do Sul – 1836-1866**. São Paulo: IBRASA, 1983.

OSÓRIO, H. Estrutura agrária e ocupacional. In: BOEIRA, N, GOLIN, T. **Colônia** (Coleção História Geral do Rio Grande do Sul). Passo Fundo: Méritos, 2006. v. 1. p. 153-170.

PESAVENTO, S. J. **A Revolução Farroupilha**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

PORTO ALEGRE (RS). Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul. Sinopse das concessões de sesmarias na Capitania de São Pedro do Rio Grande do Sul. **Carta disposição da sesmaria [de] Francisco Machado Fagundes da Silveira, concedida por Gomes Freire de Andrade no ano de 1762**. Carta - Livro n. 3, fl. 204. 1762.

_____. Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul. Sinopse das concessões de sesmarias na Capitania de São Pedro do Rio Grande do Sul. **Carta disposição da sesmaria [de] Francisco da Silva, concedida por José Marcellino de Figueiredo no ano de 1780**. Carta - Livro n. 9, fl. 65v. 1780.

_____. Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul. Sinopse das concessões de sesmarias na Capitania de São Pedro do Rio Grande do Sul. **Carta disposição da sesmaria [de] José da Silva Lima e seus irmãos, concedida pelo Conde de Rezende no ano de 1798**. Carta – Livro n.10, fl. 138. 1798.

_____. Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul. Fundo Sesmarias. **Carta que comprova a doação de sesmaria a João Ignácio Teixeira em 1800**. Carta – Avulsa. 1800.

_____. Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul. Sinopse das concessões de sesmarias na Capitania de São Pedro do Rio Grande do Sul. **Carta disposição da sesmaria do Capitão Manoel Jesus Ferreira, concedida pelo Conde de Rezende no ano de 1800**. Carta – Livro n. 9, fl. 233. 1800.

_____. Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul. Fundo Sesmarias. **Carta petição de sesmaria por parte [de] Francisco Antônio de Souza no ano de 1809**. Carta – Avulsa. 1809.

_____. Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul. Fundo Sesmarias. **Carta que comprova a doação de sesmaria a Francisco Antônio de Souza no ano de 1813.** Carta – Avulsa. 1813.

_____. Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul. Fundo Sesmarias. **Carta que comprova a doação de sesmaria a Francisco Antônio de Souza no ano de 1813.** Carta – Avulsa. 1813.

_____. Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul. Sinopse das concessões de sesmarias na Capitania de São Pedro do Rio Grande do Sul. **Carta disposição da sesmaria [de] Ricardo José Villa Nova, concedida pelo Conde de Rezende no ano de 1816.** Carta – fl. 349. 1816.

_____. Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul. Fundo Lei de Terras de 1850. **Auto de medição [dos] proprietários Vitorino José Ribeiro e Anna Emilia Sampaio Ribeiro.** Auto de medição n. 12. 1860.

_____. Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul. Fundo Lei de Terras de 1850. **Auto de medição [de] autoria de Joaquim Alves Xavier, Estrela.** Auto de medição n. 2017. 1887.

SAHLINS, M. **Ilhas de História.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.

SANTOS, R. J. **Antropologia para quem não vai ser antropólogo.** Porto Alegre: Ed Tomo editorial, 2005.

SCHIERHODLT, J. A. **Lajeado:** V. 1: povoamento, colonização, história política. 2. ed. Lajeado-RS: Prefeitura Municipal de Lajeado, 1993.

TIBURI, M. **Charqueadores, estancieiros e vereadores:** elites econômicas e políticas nas margens do Jacuí (São Jerônimo – XIX). Porto Alegre: Companhia Rio-Grandense de Artes Gráfica (CORAG), 2011.

VIEIRA, João Tristão de. **[Correspondência do Comandante de Polícia de Taquary].** Destinatário: Presidente da Província do Rio Grande do Sul Joze de Araújo Ribeiro. Taquary, 19 dez. 1836. Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Corpo Policial. Documento Avulso, Maço 144.

WOLF, S. **Paisagens e sistemas de assentamento:** um estudo sobre a ocupação humana pré-colonial na bacia hidrográfica do rio Forqueta-RS. 2012. 180 f. Dissertação (Mestrado em Ambiente e Desenvolvimento) – Centro Universitário Univates, Lajeado-RS, 2012.

Texto submetido à Revista em 31.12.2017

Aceito para publicação em 26.09.2018



Custos para o setor público na atuação como mercado para agricultura familiar no PAA em Toledo-PR

Costs for the public sector in the action as a market for family agriculture in the PAA in Toledo-PR

Karine Daniele Bybain de Souza – Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Agente universitário da Universidade Estadual do Oeste do Paraná. E-mail: karine.dbs@gmail.com

Edison Luiz Leismann – Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa. Professor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná. E-mail: elleismann@gmail.com

Loreni Teresinha Brandalise – Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina. Docente do curso de graduação em Administração e do Programa de Mestrado Profissional em Administração da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - campus de Cascavel. E-mail: lorenibrandalise@gmail.com

Resumo

Este estudo teve como temática a verificação dos custos para o setor público na atuação como mercado para a produção da agricultura familiar na execução do Programa de Aquisição de Alimentos no município de Toledo-PR. A metodologia adotada foi a coleta de dados por meio da pesquisa documental nos processos licitatórios do município e em *websites* governamentais, verificando-se os valores pagos em licitações e por meio do programa em 2015. A análise dos dados foi realizada com a aplicação da estatística descritiva que identificou que o custo para o setor público, ao comprar produtos da agricultura familiar, é inferior ao adquirir produtos por meio de licitação, não havendo subsídio. Concluiu-se que é necessário uma revisão da metodologia de formação de preços dos produtos do PAA, objetivando estimular a participação dos agricultores familiares no programa de aquisição de alimentos.

Palavras-chave

Programa de Aquisição de Alimentos. Agricultura Familiar. Custos para o Setor público.

Abstract

This study deals with the verification of costs for the public sector as a market for the production of family farming in the execution of the Food Acquisition Program in the city of Toledo-PR. The methodology adopted was the collection of data through documental research in the bidding processes of the municipality and in government websites, verifying the amounts paid in bids and through the program in 2015. The analysis of the data was performed with the application of statistics Descriptive study that identified that the cost to the public sector, when buying products from family agriculture, is lower than buying products through a bidding process, with no subsidy. It was concluded that a review of the methodology of price formation of the PAA products is necessary, aiming to stimulate the participation of the family farmers in the food acquisition program.

Keywords

Food Acquisition Programme. Family Agriculture. Costs to the Public Sector.

INTRODUÇÃO

A agricultura tem destaque no Brasil como uma das principais fontes econômicas do país. Dados da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA, 2014) demonstram que este segmento atinge 4,3 milhões de unidades produtivas (84% do total) e 80.250.453 hectares (25% da área total), cuja produção é destinada, em sua maioria, para as populações urbanas e locais.

A relevância deste setor também está pautada nas práticas agrícolas familiares, que podem ter alta produtividade, sustentabilidade, e ser dinâmicas, quesitos estes que contribuem para a segurança alimentar e nutricional (PLOEG, 2014). Em função desta importância, a atividade agrícola gera efeitos sobre o desenvolvimento territorial, pois causa impactos econômicos e produz reflexos em outros setores da economia (MERA, 2011).

Para incentivar a agricultura familiar e promover o acesso à alimentação, foi criado em 2003 pelo governo federal, por meio da Lei nº 10.696 (2003), art. 19, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). A partir da inclusão do PAA no dispositivo legal, o programa possibilitou o acesso aos alimentos das populações em situação de insegurança alimentar e também viabilizou a comercialização dos produtos da agricultura familiar.

De acordo com Grisa (2012), o PAA foi a consequência de um conjunto de reflexões e de reivindicações realizadas por atores da sociedade civil e por gestores públicos, figuras estas que trabalham nos assuntos da fome e da segurança alimentar desde a década de 1990, além de convergir com as solicitações das organizações da agricultura familiar por ações de apoio à comercialização da produção agrícola, demandas existentes desde a década de 1970.

Desde a sua implementação o PAA teve muitos avanços, pois conforme Ferreira et al (2014), o programa é uma importante ferramenta de fortalecimento da agricultura familiar. Por outro lado, há dificuldades enfrentadas tanto pelos agricultores quanto pelos órgãos públicos participantes do PAA. Soares et al (2013) mencionam limitações na execução do programa, como por exemplo, falta de articulação entre produção e consumo, dificuldades na logística e recebimento dos produtos. Além disso, Plein e Fillipi (2012) citam problemáticas como a forma de pagamento e a burocracia, que levam produtores ao ponto de desistir do programa.

Apesar dos obstáculos existentes, de acordo com a Secretaria de Estado de Educação (SEED, 2015), o estado do Paraná tem se caracterizado como referência nacional na compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar

para destinação à merenda escolar. As compras são gerenciadas com a utilização de um sistema eletrônico desenvolvido no estado e utilizado pela SEED, sendo que em 2015 foram investidos cerca de R\$ 45 milhões na compra de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar, de 128 instituições de agricultores familiares, num total aproximado de 15.487 toneladas de produtos.

Da mesma forma, na execução do PAA, o município de Toledo tem dados representativos, pois gerenciou em 2015 o equivalente a 23,42% dos recursos destinados ao estado do Paraná, o que correspondeu a R\$ 574.637,94, período no qual foram adquiridos 97.604 kg de alimentos de 127 agricultores (SAGI, 2016).

Tendo em vista os valores envolvidos na execução do PAA no município de Toledo, o objetivo deste artigo consiste em dimensionar os custos para o setor público como participante do programa na atuação e como garantidor de mercado para a produção da agricultura familiar.

Este estudo está estruturado em cinco seções: introdução; referencial teórico, contendo os conteúdos que o embasaram; seguido da metodologia na terceira seção; a quarta seção apresenta a análise dos resultados; finalizando com as considerações finais.

Cabe mencionar que este artigo aborda parte de um estudo realizado para desenvolvimento de dissertação que avaliou o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no ano de 2016, como fator de promoção da sustentabilidade da agricultura familiar, por meio dos agricultores participantes do programa gerenciado pelo município de Toledo, no estado do Paraná.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA

Esta seção aborda os assuntos referentes a políticas públicas para a agricultura, para a agricultura familiar, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e suas modalidades.

A política agrícola no Brasil passou a ser acionada de maneira estruturada desde os anos 1960, quando ocorreu a utilização de instrumentos para interferência nos mercados de produtos, fatores de produção e insumos de crédito. Naquela época, os estímulos para o setor agrícola eram interpretados como uma compensação necessária à política macroeconômica que favorecia a industrialização em função da atividade agropecuária (GASQUES; VIEIRA FILHO; NAVARRO, 2010).

Contudo, Coelho (2012) expõe que já em meados da década de 1930 foi implantada uma medida que pode ser considerada como primeiro passo para a prática de uma política agrícola nacional, na qual ocorreu a transferência de

responsabilidade da política cafeeira para o governo federal, com a criação do Conselho Nacional do Café.

A década de 1960 foi de grande importância para as políticas públicas da agricultura, período em que o Brasil promoveu um ambicioso programa de modernização da agricultura, com destaque ao crédito rural que viabilizou as transformações que se seguiram. No ano de 1965 o governo implementou o Sistema Nacional de Crédito Rural para financiamento agrícola. Essa política produziu transformações profundas no setor quanto ao emprego, tecnologia, composição da produção de uso e posse da terra (CARVALHO, 2001).

Em 1973, o Estado criou a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) com o objetivo de aumentar a produção de alimentos e melhorar as condições de vida da população rural. Em 1974 a EMBRATER e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), tornaram-se os principais instrumentos básicos, de caráter executivo, para desenvolver a agropecuária nacional (ROMANIELLO; ASSIS, 2015).

Carvalho (2001) acrescenta que no final da década de 1970, a estratégia de modernização da agricultura começou a ser abandonada, em função da crise fiscal que o país enfrentava. Com a crise da dívida pública, no final da década de 1980, Chadad, Jank e Nakahodo (2006) assinalam que o governo reduziu os gastos com políticas agrícolas. Neste cenário, o país deixou de formar estoques reguladores, de garantir preços mínimos, de controlar preços ao longo das cadeias produtivas e, nesta época, ocorreu a liberação comercial e integração econômica, principalmente no âmbito do Mercosul.

Essas mudanças proporcionaram a modernização da agricultura, o aumento da competitividade e a inserção internacional. Contudo, após a redução do apoio das políticas públicas, o produtor nacional ficou exposto aos riscos de produção, preço e crédito da atividade. Em 1995, o país enfrentou a primeira crise da dívida agrícola (CHADAD; JANK; NAKAHODO, 2006).

Nesta conjuntura, desde 1995, a política agrícola passou a ter novo foco privilegiando a reforma agrária e a agricultura familiar como forma de inclusão social. De acordo com Mueller (2010), entre 1999 e 2004 o agronegócio passou por um período de prosperidade, no qual os lucros do setor eram elevados, porém, em 2005 foram sentidos impactos da estiagem e surtos de infestações de pragas e fungos: o setor entrou em crise. Neste período o governo aprovou pacotes de ajuda voltados ao alívio desta nova crise, como resultado, o país teve safra recorde de 2006-2007.

O estudo realizado por Strassburg et al (2015) identificou que as políticas agrícolas e estruturantes aplicadas no Brasil incentivaram a segurança alimentar e

nutricional, além de possibilitar a ampliação da discussão sobre o desenvolvimento rural. No contexto do desenvolvimento rural, o mesmo agrega a visão agrícola e produtivista e, por meio deste, surge uma alternativa para o desenvolvimento dos pequenos agricultores.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR

As políticas públicas voltadas para a agricultura familiar devem diminuir dificuldades como baixa capitalização, obtenção de crédito e proporcionar acesso aos mercados modernos pela adoção de novas tecnologias (JUNQUEIRA; LIMA, 2008).

Ainda que a agricultura familiar tenha relevante importância, historicamente este setor não foi contemplado por meio de políticas públicas, tendo em vista que os recursos estatais eram direcionados para as grandes propriedades. Em função dos estímulos realizados pelo Estado, foi proporcionada a modernização e a reprodução da grande propriedade monocultora, o que deixou a agricultura familiar em lugar inferior na sociedade (SOUZA-ESQUERDO; BERGAMASCO, 2014).

Somente em 1996 a lacuna de descaso com a agricultura familiar começou a ser sanada, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). A criação deste programa ocorreu em função de mobilizações sociais efetuadas por movimentos sociais da agricultura familiar e também em decorrência de mudanças nos estudos rurais, que começaram a enfatizar a permanência do homem no campo e a importância da agricultura familiar nos países desenvolvidos (ABRAMOVAY, 2007).

Este programa, que tem vigência até a atualidade, passou por transformações desde que foi criado, e consiste em “estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, meio de financiamento de atividades e serviços rurais e agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2015).

Para execução do Pronaf foram criados grupos do crédito para garantir tratamento diferenciado aos diferentes produtores, onde tais grupos têm como critério definidor o nível de renda familiar bruta anual e, assim, a cada nível são oferecidas condições de financiamento diferenciadas (prazos, juros, limites, descontos por adimplência). Assim, os grupos de renda maior acessam o crédito PRONAF apenas nas condições próximas ao crédito rural da agricultura de maior escala (MENDONÇA, 2008).

Com a criação do PRONAF teve início a criação de uma série de medidas destinadas a fortalecer e garantir a produção agrícola dos produtores familiares. Neste contexto, cita-se a concepção, em 2004, do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) e do Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF) em 2006 e a retomada da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) pública em anos posteriores, para demonstrar estas ações (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Em 2003 foi desenvolvido mais um projeto que envolve diretamente a agricultura familiar, conforme Grisa (2012), o Projeto Fome Zero propôs um conjunto de políticas estruturais que objetivavam o aumento da renda e da oferta de alimentos básicos, contido neste projeto está o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Outra conquista da agricultura familiar foi a Lei nº 11.326/2006 que estabelece diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais, e prevê crédito, assistência técnica, comercialização de seguro agrícola e igualdade para as mulheres da agricultura familiar (BRASIL, 2006).

3 PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

Em 2003, foi implementado o Programa Fome Zero, que dentre outros, objetivava o aumento da disponibilidade de alimentos a baixos preços e também o maior acesso da população necessitada a uma alimentação de qualidade. Este programa se transformou na maior estratégia do governo para dirigir as políticas econômicas e sociais (SILVA; DEL GROSSI; FRANÇA, 2010).

Este programa inicialmente compreendeu programas estruturais, tais como reforma agrária, fortalecimento da agricultura familiar, programa de superação de analfabetismo, programa de geração de emprego, e programas específicos, dentre os quais englobou restaurantes populares, bancos de alimentos, ampliação da alimentação escolar, programa cartão de alimentação emergencial e educação alimentar (SILVA; DEL GROSSI; FRANÇA, 2010).

Como parte das ações dos programas estruturais, foi desenvolvido o Programa de Aquisição de Alimentos, de acordo com a Lei nº 10.696 de 2003, no art. 19, compreende:

I – incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda;

- II – incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;
- III – promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;
- IV – promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar;
- V – constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;
- VI – apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e
- VII – fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização (BRASIL, 2003).

A partir da instituição desta lei, verifica-se que o programa contempla demandas de acesso aos alimentos das populações em situação de insegurança alimentar e também abrange as necessidades dos agricultores familiares para comercialização de seus produtos.

Para implantação do programa foi criado o Grupo Gestor do PAA que é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e é composto pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério da Fazenda, que estabelecem as diretrizes do programa, sendo que o grupo gestor tem como objetivo principal orientar e acompanhar a execução do PAA, normatizando-o por meio de suas resoluções (MDS, 2012).

Tendo como base as orientações do programa, sua aplicação ocorreu em nível federal, estadual e municipal, sendo financiado pelo MDS e MDA, que disponibilizam recursos orçamentários e financeiros. O governo realiza as compras por meio das modalidades existentes, que são Compra Direta da Agricultura Familiar, Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar; Compra Antecipada da Agricultura Familiar e Compra Direta Local da Agricultura Familiar (MATTEI, 2007).

Estas compras por parte das instituições públicas foram desburocratizadas, ao passo que a legislação proporcionou a compra direta, sem a realização de processo licitatório, possibilitando a presença do Estado para apoiar a comercialização da produção da agricultura familiar (CONAB, 2003).

Os agricultores familiares podem participar do programa diretamente ou por intermédio de cooperativas familiares, desde que se enquadrem no PRONAF,

sendo a identificação deste cadastro realizada por meio da Declaração de Aptidão ao Pronaf (MDS, 2015).

Visando ampliar os mercados para comercialização dos produtos da agricultura familiar, o Grupo Gestor do PAA emitiu a Resolução 50/2012, que institui uma nova modalidade de compra dos produtos, as Compras Institucionais, permitindo que os órgãos públicos que forneçam alimentação também façam aquisição por meio do programa com recursos próprios e com dispensa do procedimento licitatório (MDS, 2013). Em 2015 foi criada mais uma modalidade, a aquisição de sementes.

4 MODALIDADES DO PAA

O Programa de Aquisição de Alimentos está estruturado em seis modalidades: compra para doação simultânea; formação de estoques; compra direta da agricultura familiar; incentivo para a produção e consumo de leite; compra institucional; e aquisição de sementes.

Na modalidade compra da agricultura familiar para doação simultânea os produtos adquiridos dos agricultores familiares são doados às pessoas em insegurança alimentar, por meio da rede socioassistencial ou equipamentos públicos de segurança alimentar e da rede pública e filantrópica de ensino.

Em outra modalidade, apoio à formação de estoques pela agricultura familiar (CPR Estoque), ocorre o apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações da agricultura familiar, para posterior comercialização e devolução de recursos ao poder público.

Já na modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), acontece a compra de produtos com a finalidade de sustentar preços (MDS, 2015). Incentivo à produção e ao consumo de leite (PAA Leite) é a modalidade na qual ocorre a aquisição de leite de vaca e leite de cabra de agricultores familiares dos estados da região Nordeste e também no norte de Minas Gerais, com sua distribuição, gratuita, a famílias que estejam em situação de vulnerabilidade social.

Na modalidade compra institucional, órgãos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios podem comprar alimentos da agricultura familiar, com seus próprios recursos financeiros, dispensando-se a licitação, para atendimento às demandas de consumo de alimentos. Poderão ser abastecidos hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas, entre outros.

Por fim, a modalidade PAA Sementes realiza a compra de sementes de organizações da agricultura familiar detentoras da Declaração de Aptidão ao

Pronaf (DAP Jurídica), e as destina a agricultores familiares, conforme a demanda dos órgãos parceiros (MDS, 2015).

Com o objetivo de apresentar informações sobre o PAA, o MDS desenvolveu o site PAA DATA que disponibiliza dados sobre o programa considerando seus executores: CONAB, estados e municípios nas modalidades compra com doação simultânea, formação de estoques, compra direta, PAA leite e, a partir da 2015, a modalidade aquisição de sementes (SAGI, 2016). A Tabela 1 mostra os dados das ações executadas pelo PAA entre os anos de 2011 e 2015.

Tabela 1 – Dados executados pelo PAA entre 2011 e 2015

Ano	Parte superior do formulário Nº de Agr. Fornecedores	Parte superior do formulário Recursos (R\$)	Parte superior do formulário Produtos (Kg)
2011	160.011	R\$ 667.325.490,15	517.921.881,11
2012	185.979	R\$ 839.217.997,38	529.033.665,31
2013	96.912	R\$ 443.185.235,52	280.175.457,02
2014	113.727	R\$ 583.838.845,62	336.155.540,63
2015	95.871	R\$ 555.429.848,06	289.827.170,98

Fonte: SAGI (2016).

As informações constantes na Tabela 1 demonstram a importância do programa em função do total de agricultores participantes, recursos destinados e quantidades comercializadas. Nos três primeiros anos do PAA, a média de agricultores era de 60 mil produtores, sendo que entre 2006 a 2011 a média foi para 150 mil participantes, com mais de 1,3 milhão de operações em compra de alimentos, num total de R\$ 5,3 bilhões de recursos investidos no período de 10 anos, segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA, 2013).

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o desenvolvimento do trabalho, foi realizada revisão bibliográfica, que abordou os assuntos: políticas públicas para agricultura, políticas públicas para agricultura familiar, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (modalidades do PAA). Também foi efetuada pesquisa documental, para obter informações em *sites* governamentais sobre os números operacionalizados pelo PAA. Conforme Godoy (1995a), a pesquisa documental é constituída pelos documentos que ainda

não receberam tratamento analítico e que podem ser reexaminados podendo sofrer novas interpretações.

Na abordagem foi adotada a metodologia quantitativa e qualitativa. Em estudos quantitativos o pesquisador faz medições objetivas e quantificação dos resultados, ele busca evitar distorções na análise e interpretação dos dados, obtendo uma margem de segurança em relação ao que é obtido (GODOY, 1995b). As análises também têm aspecto qualitativo, porque a pesquisa qualitativa considera informações descritivas sobre pessoas, lugares e processos, a partir dos quais o pesquisador busca a compreensão da situação em análise e procura entender o cenário de acordo com as perspectivas dos sujeitos.

Quanto aos objetivos, a pesquisa caracteriza-se como descritiva, pois os dados coletados passaram por análise estatística. Segundo Gil (1999), as pesquisas descritivas têm como finalidade principal a descrição das características de determinada população ou o estabelecimento de relações entre variáveis, sendo que uma das características mais significativas consiste na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados.

Os procedimentos da pesquisa consistem em levantamento estatístico, sendo que para análise dos dados foi aplicada a estatística descritiva. Neste tipo de estudo a amostra é determinada com base em procedimentos estatísticos, sendo que o conhecimento direto da realidade, economia, rapidez e quantificação estão entre as principais vantagens do procedimento, no qual o estudo descritivo é o mais indicado para esta modalidade de pesquisa (GIL, 2002).

Foi efetuada pesquisa documental no ano de 2015, para obter informações em *sites* governamentais sobre os produtos licitados e valores pagos em produtos similares aos adquiridos por meio do programa, verificando os custos para o setor público na atuação como mercado a produção da agricultura familiar, por meio da análise dos valores pagos nos produtos adquiridos em processos licitatórios, comparando-os com os valores pagos via PAA.

6 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Em 2015, o município de Toledo-PR adquiriu R\$ 574.637,94 em alimentos produzidos pela agricultura familiar, por meio do PAA, com um total de 97.604,04 kg de produtos. Ao todo foram beneficiadas 15 entidades da cidade, conforme demonstra o Quadro 1.

Quadro 1 – Entidades beneficiadas pelo PAA em Toledo-PR em 2015

Entidade	Tipo de atividade
Sociedade Batista de Beneficência Tabea	Abrigos/Casas/Albergues
Assoc. de Pais e Amigos dos Excepcionais de Toledo	Instituições de amparo aos portadores de necessidades especiais
Grupo Espirita Fraternidade - Albergue Alan Kardec	Abrigos/Casas/Albergues
Restaurante Popular da Vila Paulista	Restaurantes/Cozinhas
Associação Promocional e Assistencial de Toledo	Abrigos/Casas/Albergues
Prov Bras Congreg Irmãs Filhas Car S Vicente Paulo	Instituições de amparo a criança e ao adolescente
Casa de Maria	Instituições de amparo a criança e ao adolescente
Centro Comunitário e Social Dorcas	Instituições de amparo a criança e ao adolescente
Rest Popular do Jd. Santa Clara (Europa, América)	Restaurantes/Cozinhas
Restaurante Popular da Vila Boa Esperança	Restaurantes/Cozinhas
Restaurante Popular do Jardim Coopagro	Restaurantes/Cozinhas
Centro Beneficente de Ed. Infantil Ledi Maas Lions	Instituições de amparo a criança e ao adolescente
APADA Assoc.Pais, Amigos, Def. Auditivos e Surdos	Instituições de amparo aos portadores de necessidades especiais
Centro Social e Educ. Aldeia Infantil Betesda	Instituições de amparo a criança e ao adolescente
Restaurante Popular do Jardim Sao Francisco	Restaurantes/cozinhas

Fonte: Elaborado pelos autores, 2016.

Ao analisar as entidades beneficiadas, destaca-se o destino dos alimentos para os restaurantes populares. De acordo com Zanini e Schneider (2015) havia no Paraná, em 2015, 14 restaurantes populares, instalados nos municípios de Londrina (1), Cascavel (1), Toledo (5), Curitiba (4), Ponta Grossa (1), Paranaguá (1), Maringá (1) e Guarapuava (1), contudo apenas as cidades com mais de 100 mil habitantes podem ser beneficiadas com o programa, sendo que Toledo é o município com mais unidades em todo o estado. Os autores complementam que por meio do PAA, os restaurantes populares possibilitam acesso à alimentação saudável com baixo custo à população, e ainda, estimulam e fortalecimento da

produção local de alimentos provenientes da agricultura familiar do município. A Tabela 2 demonstra os produtos adquiridos e quantidades por meio do PAA em Toledo no ano de 2015.

Tabela 2 – Produtos e quantidades adquiridas pelo PAA em Toledo no ano de 2015

Produtos	Qtde PAA Toledo 2015	Produtos	Qtde PAA Toledo 2015
Abobrinha conv.	214	Maçã conv.	1785
Acelga	1669,3	Macarrão caseiro	2202
Alface conv.	4793,8	Mel de abelha conv.	168
Alface orgânico	165	Milho verde conv.	81
Almeirão conv.	3013,7	Nabo	274
Almeirão orgânico	30	Pão caseiro integral	90
Batata doce	6024,7	Pão caseiro sovado	1604
Beterraba conv.	1134,1	Pão colonial	317,89
Bolacha caseira	920	Pepino conv.	414
Brócolis conv.	324,6	Rabanete	586,4
Carne bovina dianteira	20135	Raiz de mandioca congelada sem casca	5079,8
Carne bovina traseira	20135	Repolho conv.	5698,1
Carne suína	8911	Repolho orgânico	1002,5
Cebolinha verde conv.	422,15	Rúcula conv.	258
Cenoura conv.	2028,2	Salsa conv.	494,7
Chicória	2091,3	Salsa orgânico	12
Chicória orgânico	79	Suco de uva integral	1384
Chuchu conv.	945,5	Tomate	48
Conserva de vegetais	36	Vinagre colonial	800
Couve flor conv.	669	Total	97.604,04
Couve manteiga conv.	866,3		
Cuca caseira	673		

Fonte: SAGI (2016).

O valor total dos produtos adquiridos pelo programa executado pelo município de Toledo representa 23,42% do total de recursos operacionalizados no estado do Paraná, por meio de dez municípios que participam do programa. O PAA executado pelo município de Toledo-PR adquire 55 tipos de produtos, destes 38 são olerícolas, entre os quais 14 tipos podem ser adquiridos tanto na produção convencional quanto na orgânica.

Para verificar os custos do setor público na aquisição de produtos da agricultura familiar foram coletados os valores pagos por produtos similares em

processos licitatórios, contudo não foram localizadas licitações para aquisição de produtos orgânicos, além de não terem sido encontradas licitações para compra de acelga convencional, chicória convencional, nabo convencional, pão caseiro integral, pão colonial e rabanete convencional. Assim, foi comparado o valor pago no PAA com o valor pago em licitação de 35 itens.

Cabe mencionar que os valores pagos pelos produtos adquiridos por meio do PAA são baseados nos preços divulgados pela CONAB. Para carnes e panificados os valores são definidos por meio de pesquisa de preços local em mercado atacadista. A Tabela 3 demonstra a relação entre produtos e respectivos preços pagos.

Tabela 3 – Descrição dos produtos adquiridos e preços pagos por meio do PAA e em licitação

Produtos	Tipo	Unidade	Valor PAA 2015 R\$	Valor licitação R\$	Nº licitação
Abobrinha convencional	Convencional	Kg	1,20	2,99	PP 291-15
Alface convencional	Convencional	Kg	2,30	1,90	PP 279-15
Almeirão convencional	Convencional	Kg	2,90	1,99	PP 279-15
Batata doce	Convencional	Kg	1,30	1,80	PP 279-15
Beterraba convencional	Convencional	Kg	1,05	1,50	PP 279-15
Bolacha caseira	Convencional	Kg	11,74	13,50	PP 291-15
Brócolis convencional	Convencional	Kg	3,00	3,95	PP 279-15
Carne bovina dianteira	Convencional	Kg	8,16	7,84	PP 279-15
Carne bovina traseira	Convencional	Kg	10,36	12,65	PP 279-15
Carne suína	Convencional	Kg	6,50	6,97	PP 279-15
Cebolinha verde convencional	Convencional	Kg	4,35	6,48	PP 279-15
Cenoura convencional	Convencional	Kg	1,40	2,19	PP 279-15
Chuchu convencional	Convencional	Kg	0,90	4,45	PP 291-15
Conserva de vegetais ^a	Convencional	Kg	5,50	17,20	PP 291-15
Couve manteiga convencional	Convencional	Kg	3,64	2,39	PP 291-15
Couve flor convencional	Convencional	Kg	1,00	5,45	PP 291-15

Cuca caseira	Convencional	Kg	7,91	12,50	PP 291-15
Maçã convencional	Convencional	Kg	2,80	3,00	PP 279-15
Macarrão caseiro	Convencional	Kg	8,21	8,58	PP 279-15
Mel de abelha convencional	Convencional	Kg	10,00	16,29	PP 279-15
Milho verde convencional	Convencional	Kg	3,00	8,20	PP 291-15
Pão caseiro sovado	Convencional	Kg	7,02	10,79	PP 291-15
Pepino convencional	Convencional	Kg	1,10	2,99	PP 291-15
Raiz de mandioca congelada sem casca	Convencional	Kg	2,25	2,20	PP 279-15
Repolho convencional	Convencional	Kg	0,80	1,50	PP 279-15
Rúcula convencional ^a	Convencional	Kg	4,00	3,30	PP 291-15
Salsa convencional	Convencional	Kg	6,80	6,48	PP 279-15
Suco de uva integral	Convencional	L	6,60	10,10	PP 289-15
Tomate convencional	Convencional	Kg	1,70	3,40	PP 291-15
Vinagre colonial	Convencional	L	3,30	2,46	PP 279-15

Nota. PP – Pregão Presencial. ^aA comparação de preços foi realizada com pepino em conserva. ^a A comparação de preços foi realizada com a unidade de medida maçõ. Fonte: Elaborado pelos autores, 2016.

Os valores pagos pelo PAA que foram obtidos dos preços publicados pela CONAB são referentes ao período de 01 de julho de 2015 a 30 de junho de 2016. Após identificar os valores pagos pelos produtos adquiridos por meio do PAA e por meio de licitação, obteve-se a diferença entre o valor pago no PAA e o valor pago em licitações realizadas pelo município de Toledo-PR, conforme demonstra a Tabela 4.

Tabela 4 – Diferença entre os valores pagos por meio do PAA e os valores pagos em licitação

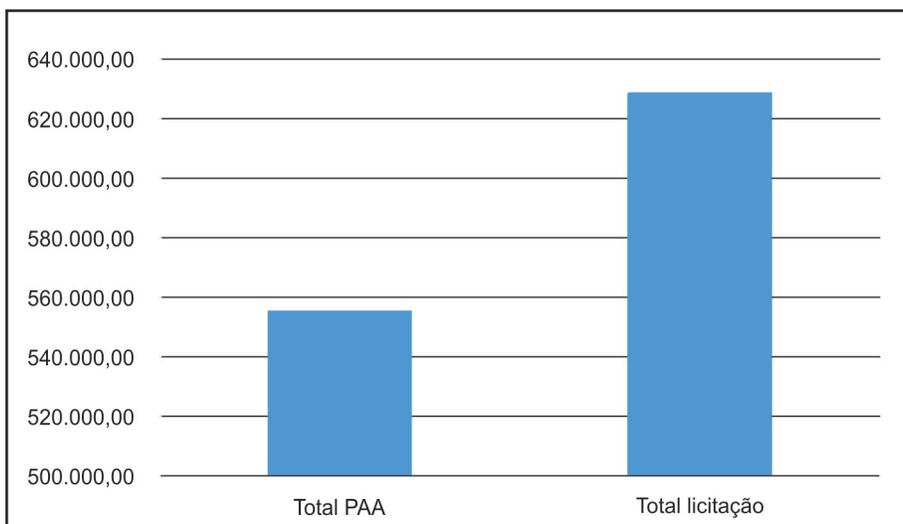
Produtos	Quantidade adquirida PAA 2015	Valor PAA R\$	Valor Total PAA R\$	Valor licitação R\$	Valor total licitação R\$	Diferença valor pago PAA e valor da licitação
Tomate convencional	48	1,70	81,60	3,40	163,20	-50%
Conserva de vegetais	36	5,50	198,00	17,20	619,20	-68%
Milho verde convencional	81	3,00	243,00	8,20	664,20	-63%
Abobrinha convencional	214	1,20	256,80	2,99	639,86	-60%
Pepino convencional	414	1,10	455,40	2,99	1.237,86	-63%
Couve flor convencional	669	1,00	669,00	5,45	3.646,05	-82%
Chuchu convencional	945,5	0,90	850,95	4,45	4.207,48	-80%
Brócolis convencional	324,6	3,00	973,80	3,95	1.282,17	-24%
Rúcula convencional	258	4,00	1.032,00	3,30	851,40	21%
Beterraba convencional	1134,1	1,05	1.190,81	1,50	1.701,15	-30%
Mel de abelha convencional	168	10,00	1.680,00	16,29	2.736,72	-39%
Cebolinha verde convencional	422,15	4,35	1.836,35	6,48	2.735,53	-33%
Vinagre colonial	800	3,30	2.640,00	2,46	1.968,00	34%
Cenoura convencional	2028,2	1,40	2.839,48	2,19	4.441,76	-36%
Couve manteiga convencional	866,3	3,64	3.153,33	2,39	2.070,46	52%
Salsa convencional	494,7	6,80	3.363,96	6,48	3.205,66	5%
Repolho convencional	5698,1	0,80	4.558,48	1,50	8.547,15	-47%
Maçã convencional	1785	2,80	4.998,00	3,00	5.355,00	-7%
Cuca caseira	673	7,91	5.323,43	12,50	8.412,50	-37%
Batata doce	6024,7	1,30	7.832,11	1,80	10.844,46	-28%
Almeirão convencional	3013,7	2,90	8.739,73	1,99	5.997,26	46%
Suco de uva integral	1384	6,60	9.134,40	10,10	13.978,40	-35%
Bolacha caseira	920	11,74	10.800,80	13,50	12.420,00	-13%
Alface convencional	4793,8	2,30	11.025,74	1,90	9.108,22	21%

Pão caseiro sovado	1604	7,02	11.260,08	10,79	17.307,16	-35%
Raiz de mandioca congelada sem casca	5079,8	2,25	11.429,55	2,20	11.175,56	2%
Macarrão caseiro	2202	8,21	18.078,42	8,58	18.893,16	-4%
Carne suína	8911	6,50	57.921,50	6,97	62.109,67	-7%
Carne bovina dianteira	20135	8,16	164.301,60	7,84	157.858,40	4%
Carne bovina traseira	20135	10,36	208.598,60	12,65	254.707,75	-18%
Total			555.466,92		628.885,38	26% média

Fonte: Elaborado pelos autores, 2016.

Ao realizar a comparação entre valores identificou-se que na média total os valores pagos pelos produtos por meio do PAA são 26% mais baratos do que os valores pagos pelos alimentos adquiridos por meio de licitação. A Figura 1 ilustra o comparativo de valores totais pagos pelos produtos adquiridos pelo PAA em 2015.

Figura 1 – Comparativo de valores totais (R\$) pagos pelos produtos adquiridos pelo PAA em 2015



Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Os valores totais indicam diferença de R\$ 73.418,46 entre os itens em comum adquiridos pelo PAA e em licitações. Ressalta-se que as quantidades utilizadas para comparação são aquelas adquiridas pelo PAA no ano de 2015.

De acordo com Tenório (2011), os subsídios concedidos aos agricultores podem ser divididos em subsídios nos quais os custos são arcados pelos consumidores, e os que são bancados pelo Tesouro, utilizando recursos dos contribuintes. No subsídio pago pelo contribuinte há um gasto do governo com o agricultor por meio de políticas dirigidas, como é o caso da política agrícola para agricultores comerciais e familiares no Brasil. Considerando todos os tipos de subsídios concedidos aos agricultores, um estabelecimento rural brasileiro recebe US\$ 1,1 mil por ano, o que corresponde a 6% no Brasil, calculando o total de subsídios em relação à riqueza do setor (valor da produção).

Estudo realizado por Veiga, Silva, Rosa, Conceição e Andrade (2014), que analisou a participação dos agricultores familiares no PAA, constatou que as cotações praticadas pelo PAA são inferiores aos preços praticados pelo mercado, com diferenças em média de 27% a 31%. Tais percentuais corroboram os valores identificados nesta pesquisa, nos quais os preços praticados em licitações também são superiores àqueles praticados pelo PAA.

Pesquisa realizada por Pereira e Lourenzani (2014) que analisaram o PAA no município de Tupã-SP, identificou que os produtores que entregam folhosas para o PAA reclamaram pelo fato destes produtos terem os preços baseados pelo peso (kg) e não por maço, como nos demais canais de comercialização. O preço do quilograma da folhosa é, em geral, aquém do preço praticado no mercado, onde é vendido por maço. Os produtores consideram que a tabela de preços utilizada pelo Programa geralmente está abaixo dos preços praticados no mercado, no entanto, este fator também está relacionado à sazonalidade do produto e variação dos preços ao longo do ano.

Assim sendo, verifica-se que na média total os valores pagos pelos produtos por meio do PAA são 26% menores do que os valores pagos pelos alimentos adquiridos por meio de licitação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao realizar a comparação de valores pagos no PAA com os valores registrados em licitação, identificamos que na média total os valores pagos pelos produtos por meio do PAA são 26% mais baixos do que os valores pagos pelos alimentos adquiridos por meio de licitação. Diante destes dados identificou-se que o custo para o setor público ao comprar produtos da agricultura familiar é inferior ao de comprar produtos por meio de licitação, não havendo subsídio.

Este fator também foi identificado nos valores pagos pelo PAA no município de Toledo-PR, pois dos 30 produtos para os quais foi realizado o comparativo, para apenas 8 produtos o valor pago no PAA é superior ao preço pago em licitações.

Diante do exposto, identifica-se a necessidade de revisão da metodologia de formação de preços dos produtos do PAA, especialmente para os produtos com sazonalidade de produção e grande oscilação de preços durante o ano (como é o caso das hortaliças). Como alternativa poderiam ser realizadas pesquisas de preços trimestrais para atualizar o valor dos produtos, objetivando estimular a participação dos agricultores familiares no programa de aquisição de alimentos, com uma remuneração justa pelos produtos entregues.

Sugere-se para trabalhos futuros estudos sobre a agricultura orgânica realizada no município e na região e quais os incentivos necessários para sua sustentabilidade, além de estudos para verificar a adesão de órgãos públicos na compra de produtos da agricultura familiar.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 3. ed. São Paulo: EdUSP, 2007.

BCB – Banco Central do Brasil. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf**, 2015. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?PRONAFFAQ>. Acesso em: 11 dez. 2015.

BRASIL. Lei n. 10.696, de 02 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm Acesso em: 11 dez. 2015.

_____. Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm Acesso em: 06 dez. 2015.

CARVALHO, M. A. Políticas públicas e competitividade da agricultura. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 117-140, 2001.

CHADAD, F. R.; JANK, M. S.; NAKAHODO, S. N. Repensando as políticas agrícola e agrária do Brasil. **Revista Digesto Econômico**, São Paulo, p. 1-43, nov./dez. 2006.

COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). **Revista de Política Agrícola**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 3-58, jul./ago. 2012.

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de aquisição de alimentos – PAA – Ações da Conab em 2003**, 2003. Disponível em: http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12_07_23_11_43_47_sumario_paa_2003.pdf. Acesso em: 12 dez. 2015.

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **2014 - Ano Internacional da Agricultura Familiar**. Brasília: Embrapa, 2014. Disponível em: <https://www.embrapa.br/2014-ano-internacional-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 26 ago. 2014.

FERREIRA, M. J.; BORSATTO, R. S.; GOMES, R. R. S.; MEIRA, B. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como instrumento para a organização social de agricultores familiares: o caso de Angatuba, Estado de São Paulo. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 44, n. 1, jan./fev. 2014. Disponível em: <ftp://ftp.sp.gov.br/ftpiea/publicacoes/ie/2014/tec5-0214.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2015.

GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. **A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2010.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995a.

_____. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr 1995b.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 2012. 280f. Tese (Doutorado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 125-146, fev. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/resr/v52s1/a07v52s1.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2015.

JUNQUEIRA, C. P.; LIMA, J. F. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 29, n. 2, p. 159-176, jul./dez. 2008.

MATTEI, L. Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do programa. **Cadernos do CEAM (UnB)**, Brasília, v. 7, p. 33-44, 2007. Disponível em: <http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewFile/20/22>. Acesso em: 18 ago. 2014.

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa de Aquisição de Alimentos – 10 anos**, 2013. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/CartilhaPAA10anos.pdf> Acesso em: 12 dez. 2015.

———. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Saiba como ter a DAP**: documento que dá acesso às políticas públicas para agricultores familiares de todo o Brasil, 2015. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/saiba-como-ter-dap-documento-que-d%C3%A1-acesso-%C3%A0s-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-para-agricultores>. Acesso em: 14 mar. 2016.

———. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**, 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>. Acesso em: 01 nov. 2015.

———. **Compra institucional**, 2013. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa/programa-de-aquisicao-de-alimentos/compra-institucional>. Acesso em: 12 dez. 2015.

———. Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar: renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa. **Ascom**, 2012. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/CARTILHA_PAA_FINAL.pdf. Acesso em: 03 set. 2015.

MENDONÇA, L. Transformando burocracias para financiar os mais pobres: a evolução do Pronaf crédito grupo B. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 2, p. 187-220, abr./jun. 2008. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/35733/transformando-burocracias-para-financiar-os-mais-pobres--a-evolucao-do-pronaf-credito-grupo-b>. Acesso em 11 dez. 2015.

MERA, C. M. P. **A população rural na região do Alto Jacuí/RS**: análise sob a perspectiva do desenvolvimento agrícola. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MUELLER, C. C. A política agrícola no Brasil: uma visão a longo prazo. **Revista de Política Agrícola**, São Paulo, v. 19, ed. especial, p. 9-23, jul. 2010.

PEREIRA, M. E. B. G.; LOURENZANI, A. E. B. S. Desafios e perspectivas do programa de aquisição de alimentos no município de Tupã-SP. **Ciência e Natura**, Santa Maria, v. 36, n. 2, p. 230-240, 2014.

PLEIN, C.; FILIPPI, E. E. O programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA): geração de renda e segurança alimentar. **Revista Faz Ciência**, Cascavel, v. 14, n. 19, p. 63-86, jan/jun. 2012. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/fazciencia/article/view/8027/8029>. Acesso em: 05 dez. 2015.

PLOEG, J. D. V. D. Dez qualidades da agricultura familiar. **Agriculturas: Experiências em Agroecologia**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 3-14, fev. 2014.

ROMANIELLO, M. M.; ASSIS, T. R. P. **Extensão rural e sustentabilidade: guia de estudos**. Lavras-MG: UFLA, 2015. Disponível em: <http://www.cead.ufla.br/portal/wp-content/uploads/2015/03/Extens%C3%A3o-rural-E-sustentabilidade.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2015.

SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **PAA Data**. Brasília, 2016. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura. Acesso em: 10 set. 2016.

SEED - Secretaria de Estado de Educação. **Compra de agricultura familiar é referência nacional**. Curitiba, 2015. Disponível em: <http://www.educacao.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=5837>. Acesso em: 14 mar. 2015.

SILVA, J. G., DEL GROSSI, M. E., FRANÇA, C. G. **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010.

SOARES, P.; MARTINELLI, S. S.; MELGAREJO, L.; CAVALLI, S. B. Fornecimento de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar: o exemplo do programa de aquisição de alimentos. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 20, n. 6, p. 1891-1900, 2013.

SOUZA-ESQUERDO, V. F., BERGAMASCO, S. M. P. P. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, n. 1, 205-222, fev. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/resr/v52s1/a11v52s1.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2015.

STRASSBURG, U.; OLIVEIRA, N. M.; BARCHET, I.; DAL PAI, C.; ILHA, P. C. S.; SHIKIDA, P. F. A. Produção rural e segurança alimentar no Brasil. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 3, n. 1, p. 55-81, 2015.

TENÓRIO, R. Agricultura - do subsídio à política agrícola. **Ipea - Desafios do Desenvolvimento**, Sãoi Paulo, v. 8, n. 68, p. 36-43, 2011.

VEIGA, W. G. Jr.; SILVA, T.; F. C.; ROSA, E. P.; CONCEIÇÃO, D. B.; ANDRADE, T. R. M. Participação dos agricultores familiares no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. **Ceasa Minas: informações de mercado - artigo**, 2014. Disponível em: http://www.ceasaminas.com.br/informacoesmercado/artigos/Artigo_Final_Cedeplar-Participacao%20_Agricultores_Familiares_no_PAA.pdf. Acesso em: 11 set. 2016.

ZANINI, E. O.; SCHNEIDER, M. B. Restaurantes populares em Toledo: um programa de desenvolvimento. **Economia e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 27, n. 2, p. 243-256, jul./dez. 2015.

Texto submetido à Revista em 27.04.2017
Aceito para publicação em 01.10.2018



A busca pela universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário: evolução, desafios e perspectiva. Um estudo de caso em Manaus-AM

The search for the universalization of water supply and sewage system: evolution, challenges and perspective. A case study in Manaus-AM

Jefferson da Silva Aragão – Mestre em Ciências Ambientais e Sustentabilidade na Amazônia (PPG/CASA)/Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Manaus-AM. E-mail: jeff_aragao@hotmail.com

João Tito Borges – Doutor em Engenharia Civil, UNICAMP, docente e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia (PPG-CASA)/Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Manaus-AM. E-mail: thtborges@gmail.com

Resumo

O objetivo do trabalho foi analisar o desafio da cidade de Manaus-AM em universalizar o acesso aos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. O estudo tem característica descritiva com abordagem qualitativa e foi desenvolvido por meio da análise da série histórica do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS), que abarcou informações e indicadores operacionais de 2002 a 2015, como extensão da rede de água, extensão da rede de esgotos; índice de atendimento urbano de água; índice de atendimento urbano de esgoto. Concluiu-se que há significativa diferença entre o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, sendo que o último atende a pouco mais de 10% da população da cidade. Considerou-se que o maior desafio da cidade é a ampliação do acesso ao sistema de esgotamento sanitário, principalmente no que tange às obras de infraestrutura urbana e à garantia da adesão da população aos sistemas.

Palavras-chave

Saneamento. Universalização. Urbanização. Meio Ambiente.

Abstract

The objective of this work was to discuss the challenge of universalizing access to water supply and sewage system in the city of Manaus - AM. The study has a descriptive characteristic with a qualitative approach and was developed through analysis of the historical series on the National Sanitation Information System (SNIS), which included information and operational indicators from 2002 to 2015, such as extension of the waters network, sewages networks; index of urban water services; index of urban sewages service. The research showed a significant difference between waters supply and sewages systems, the latter serving just over 10% of the population in the city. It was considered that the greatest challenge to the city is the expansion of access to the sanitaris sewages system, especially in what concerns to urban infrastructures work and to guarantee the population's adherence to the systems.

Keywords

Sanitation. Universalization. Urbanization. Environment.

INTRODUÇÃO

Alcançar a universalização do saneamento é um dos anseios mais urgentes da população mundial, já que influencia diretamente na saúde pública, na qualidade de vida e no bem-estar social. A questão do acesso universalizado ao saneamento ganhou ainda maior importância no Brasil em 1999 com o advento da 1ª Conferência Nacional de Saneamento, mas foi em 2007 com a Lei Federal nº 11.445/2007 que o setor passou a ter um marco regulatório, estabelecendo normas gerais de gestão dos serviços de saneamento (BRASIL, 2007).

Segundo a Lei Federal, o objetivo primordial das ações nos quatro componentes do saneamento brasileiro é alcançar a universalização¹ dos serviços. Previsto no artigo 52 da mesma lei, o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), consolidado em 2014, prevê dentre outros a universalização dos serviços de abastecimento com água potável até 2023 e de esgotamento sanitário até 2033. Contudo, a dinâmica urbana vivenciada pela população brasileira mostra uma realidade dura, sobretudo nos estados da região Norte que, mesmo tendo avançando no que se refere às políticas públicas, não garantiu que o setor nessa região evoluísse. Esses estados ainda possuem os piores índices de acesso ao abastecimento de água potável e ao quase inexistente serviço de esgotamento sanitário como mostram o Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS, 2015) e o *ranking* do Saneamento promovido pelo Instituto Trata Brasil (2016).

Dada a deficiência exposta de forma mais grave na região Norte, optou-se pela realização de um estudo de caso, pois, “investiga um fenômeno contemporâneo (o caso), em profundidade e em seu contexto no mundo real, especialmente quando as fronteiras entre os fenômenos e o contexto possam não estar claramente evidentes” (YIN, 2015, p. 17), realizado em Manaus-AM, uma vez que, dentre as cidades amazonenses, é a que detém a maior concentração populacional e a única que possui gestão desses serviços a cargo de uma empresa privada, além de ser aquela com a melhor estrutura urbana em se tratando dos SAE² (ARAGÃO; BORGES, 2016). Foi utilizada uma abordagem descritiva-exploratória que torna o objeto da pesquisa mais familiar ao pesquisador uma vez que o conteúdo a ser estudado é pouco explorado, permitindo desta forma

¹ O termo remete aos direitos iguais e a dignidade da pessoa humana que surgiu após a segunda guerra mundial, no preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, embora a universalização seja definida de forma genérica para esta pesquisa optou-se pela ideia definida no marco regulatório do setor de saneamento (Lei Federal nº 11.445/2007) que em linhas gerais diz respeito ao acesso equitativo de toda a população ao mesmo serviço (SAE).

² Para separação e melhor compreensão, o saneamento não foi tratado de acordo com o conceito mais amplo, e sim a partir da delimitação de ações, ou seja, sob a ótica dos SAE – Sistema de Abastecimento de água e Esgotamento sanitário sendo esses importantes componentes do saneamento.

conhecer as características, causas e consequências de um fenômeno (GIL, 2008; RICHARDSON, 2015; SEVERINO, 2007). Desse modo, o método qualitativo torna-se o mais indicado. “O método qualitativo é o que se aplica ao estudo da história, das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões, produto das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmos” (MINAYO, 2006, p. 57). Para tal análise, utilizou-se o banco de dados do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS) - Série histórica, que abarcou informações e indicadores operacionais de 2002 a 2015, descritos no Quadro 1 e divididos em dois grupos (abastecimento de água e esgotamento sanitário). A temporalidade empregada nessa pesquisa foi definida por evidenciar quaisquer traços de evolução ou não dos sistemas no período analisado.

Quadro 1 – Grupos de análise dos componentes do SAE do SNIS série histórica de 2002 a 2015 da cidade de Manaus-AM

Grupo 01: Abastecimento de Água		Grupo 02: Esgotamento Sanitário	
Informações			
AG005 - Extensão da rede de água: Comprimento total da malha de distribuição de água, incluindo adutoras, subadutoras e redes distribuidoras e excluindo ramais prediais, operada pelo prestador de serviços, no último dia do ano de referência. Unidade: km.		ES004 - Extensão da rede de esgotos: Comprimento total da malha de coleta de esgoto, incluindo redes de coleta, coletores tronco e interceptores e excluindo ramais prediais e emissários de recalque, operada pelo prestador de serviços, no último dia do ano de referência. Unidade: km.	
Indicadores			
IN023 - Índice de atendimento urbano de água		IN047 - Índice de atendimento urbano de esgoto referido aos municípios atendidos com esgoto	
Forma de Cálculo do indicador do SNIS	Informações envolvidas	Forma de Cálculo do indicador do SNIS	Informações envolvidas
$\frac{AG026}{GE06a} \times 100$	AG026: População urbana atendida com abastecimento de água G06A: População urbana residente dos municípios com abastecimento de água POP_URB: População urbana do município do ano de referência (Fonte: IBGE). Unidade: Percentual	$\frac{ES026}{GE06b} \times 100$	ES026: População urbana atendida com esgotamento sanitário G06B: População urbana residente dos municípios com esgotamento sanitário POP_URB: População urbana do município do ano de referência (Fonte: IBGE). Unidade: Percentual

Fonte: Informações retiradas integralmente do SNIS, 2015.

A escolha dessas informações/indicadores se deu por propiciar uma visão sistêmica da evolução dos serviços (abastecimento de água e esgotamento sanitário) e como a estrutura operacional empregada na cidade afeta o atendimento da população local e conseqüentemente o acesso a estes serviços. Assim, esse artigo se propõe a analisar o desafio da cidade de Manaus-AM em universalizar o acesso aos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. O presente estudo pode dar suporte aos atores envolvidos na gestão do saneamento em Manaus, pois traz informações úteis aos gestores públicos e privados e principalmente esclarecer a sociedade sobre as dificuldades encontradas para a universalização destes dois serviços.

1 O ACESSO À ÁGUA POTÁVEL DE QUALIDADE E AO SANEAMENTO ADEQUADO: UM DIREITO DE TODOS

A história humana há muito destaca a importância de toda a população ter acesso à água potável e ao saneamento adequado, mas só recentemente a resolução A/RES/64/292 de julho de 2010 da Assembleia Geral da ONU reconheceu “o direito à água potável e limpa e ao saneamento como um direito humano e essencial para o pleno gozo da vida e todos os direitos humanos” (UN, 2010, p. 2).

No Brasil, mesmo que de forma indireta, a ideia de que a população tem direito ao acesso à água potável de qualidade por meio do abastecimento de água e dos serviços de coleta e tratamento de esgoto já era prevista na Constituição Federal, por meio dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana que visa, sobretudo, garantir à população seus direitos mais básicos e indissociáveis capazes de permitir a vida. E sua importância é tal que a CF/88 fixou os direitos fundamentais antes, do conjunto de leis que regem e fundamentam a organização do Estado brasileiro. Assim:

[os] direitos fundamentais são os considerados indispensáveis ao ser humano, e são necessários para assegurar a todos uma existência digna, livre e igual. Não basta o Estado reconhecê-los formalmente, deve buscar concretizá-los, incorporá-los do dia a dia dos cidadãos e de seus regentes (PINHO, 2003, p. 66).

Dessa maneira, permitir que a população tenha acesso a esses direitos é na verdade garantir a dignidade da pessoa humana:

É a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de

cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições essenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2002, p. 62 apud MARMELSTEIN, 2014, p. 16).

Ainda sobre a dignidade da pessoa humana é impreterível entender que “a noção básica de respeito ao outro sintetiza com perfeição o princípio da dignidade da pessoa humana, assim a dignidade é um atributo e não um privilégio de poucos, mas de toda humanidade” (MARMELSTEIN, 2014, p. 62-63). Acerca de proposição é importante também lembrar que a “dignidade da pessoa humana é um dos principais valores da ordem social e jurídica brasileira e que deve ser entendido como absoluto respeito aos seus direitos fundamentais, assegurando condições dignas de existência para todos” (PINHO, 2003, p. 62).

Todavia, não basta apenas garantir que toda a população tenha acesso a esses direitos sem entender que vivemos em “uma sociedade de massa caracterizada por um crescimento desordenado e brutal avanço tecnológico” (FIORILLO, 2013, p. 47), que, por vezes, se torna excessivamente predatória unindo-se a uma economia de alto consumo, tão desnecessária que a humanidade está disposta a exaurir suas reservas naturais pela maximização de seu consumo.

2 ENTENDENDO A UNIVERSALIZAÇÃO

Mesmo estando indiretamente previsto em lei por meio da Constituição federal, apenas com a aprovação da Lei Federal nº 11.445/2007 que não só o termo universalização foi definido, mas também todo o arcabouço técnico necessário para tal. E dada a complexidade da discussão, e das externalidades do setor, optou-se para essa pesquisa utilizar o conceito definido pela Lei nº 11.445/2007 que diz no inciso III do art. 2º que “universalização é ampliação progressiva do acesso ao saneamento básico³ para os domicílios ocupados do país” (BRASIL, 2007, p. 2).

Dada a amplitude dos termos e dada o delineamento do tema, é importante entender que apenas dois dos componentes do saneamento são utilizados para

³ Embora a literatura especializada seja rica em definições, optou-se por utilizarmos a definição empregada pela mesma lei, por ser considerada mais completa e atualizada possível. Ao qual define o saneamento básico como sendo um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais, mas para esta pesquisa utilizamos apenas dois componentes, são eles: a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição; b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente (BRASIL, 2007).

inferências, são eles: o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, devendo então entender que a universalização, ao menos para essa pesquisa, é do ponto de vista do abastecimento de água e esgotamento sanitário. Ou seja, universalizar enquanto direito é ampliar o acesso da população aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Nesse ínterim:

O significado desses direitos tem sido progressivamente interpretado e compreendido. O direito humano à água tem sido considerado como compreendendo a água física e financeiramente acessível, segura, aceitável e continuamente disponível para o uso pessoal e doméstico. Quanto ao direito humano ao esgotamento sanitário, entende-se que este serviço deva ser físico e financeiramente acessível, prover segurança ao usuário, ser culturalmente aceitável e disponível para todos os usuários e em todas as esferas da vida, além de assegurar dignidade e privacidade. Enxergar o acesso à água e ao esgotamento sanitário sob a lente dos direitos humanos supõe também observar seus princípios fundantes, como o direito à participação, o direito ao acesso à informação, a igualdade e não discriminação, a responsabilidade por parte de governos e prestadores de serviço e a sustentabilidade (HELLER, 2016, p. 1).

Ou seja, as mudanças orientadas pelos direitos humanos implicam, dentre outras, em mudança na postura do governo, pois a prática é quase sempre discriminatória. Um exemplo seria a acessibilidade financeira não só das prestadoras, mas também dos titulares do serviço em resguardar o acesso das pessoas economicamente vulneráveis. Dessa forma, “o corte da ligação de uma moradia ao sistema público, por ausência de pagamento é violação a esse direito”, como nos lembra Heller (2016, p. 2). Todavia, Bertollo (2016) nos situa que embora esses serviços (SAA e SES) estejam na categoria de direitos essenciais há uma controvérsia. A Lei Federal nº 11.445/2007 no art. 40 §3º sugere a possibilidade de interrupção dos serviços em caso de inadimplência, sendo esse um grave retrocesso político, econômico e social vivido pela população brasileira.

Sobre a importância da água, faz-se necessário entender:

O direito a água não é um vale-tudo permitindo que um use a quantidade que bem entender para qualquer finalidade; em vez disso, ele garante água potável limpa e acessível, assim como saneamento, para uso pessoal e doméstico para todos. [...] fundamentalmente o direito humano à água é uma questão de justiça, não de caridade. Ele exige um desafio às estruturas de poder atuais que dão suporte ao acesso às reservas de água doce do mundo, cada dia mais escassas (BARLOW, 2015, p. 17).

É evidente que os recursos hídricos devem ser levados em consideração, já que sem água, não existiria esgoto, ou seja, não existiria o SAE, e a preocupação

com água, é de longe o mais urgente dos problemas ambientais vividos no mundo, prover água de qualidade a todos é questão de sobrevivência e se caracteriza como princípio à vida. É possível ainda corroborar, “o acesso dos serviços de saneamento básico é condição necessária à dignidade da pessoa humana e, particularmente, à sua sobrevivência” (GALVÃO, 2009, p. 549). “Dadas as externalidades dos serviços e a sua essencialidade se tornam a questão da universalização e equidade⁴ fundamentais aos cidadãos” (MADEIRA, 2010, p. 126).

Presume-se que:

As políticas concernentes ao saneamento devam se fundamentar no princípio que esses serviços constituem um direito social do cidadão, em outras palavras, é obrigação do Estado garantir o acesso universal a eles. Essa conceituação apoia-se nos princípios da universalidade e da equidade, de acordo com os quais todo cidadão independente de sua classe social, gênero, origem étnica, ou qualquer outro fator de diferenciação social, tem direito irrestrito aos bens e serviços julgados essenciais à manutenção da vida numa sociedade civilizada (HELLER, 2013, p. 30).

“A combinação do acesso à água potável e ao sistema de esgotamento sanitário é condição para se obter resultados satisfatórios também na luta para a erradicação da pobreza e da fome, para a redução da mortalidade infantil e pela sustentabilidade ambiental” (CAMPANHA DA FRATERNIDADE, 2016). Entendido, então, que o acesso à água potável e ao saneamento adequado é um direito e que universalizar é a ampliação progressiva desses direitos a todos os cidadãos, faz-se necessário entender as nuances dessa relação.

Foi apenas no ano 2000, por meio da Declaração do Milênio das Nações Unidas, que se constituiu um esforço internacional para alcançar o desenvolvimento em diversos setores e temas de relevância, entre eles o saneamento básico e o acesso à água potável, proposto pelo ex-secretário geral das Nações Unidas, Kofi A. Annan. Um dos pontos de grande discussão em relação à primeira agenda dos Objetivos do Milênio (2000-2015) se deu pelo fato de considerar apenas os países ao sul (em desenvolvimento) como responsáveis por atingir as metas. Em suma, a crítica era porque apenas os países em desenvolvimento deviam criar ações para alcance das metas, tal atitude poderia de certa forma mascarar problemas para fortalecimento das ações nos países desenvolvidos.

Mesmo com os avanços tecnológicos e os altos investimentos, o mundo não alcançou a meta dos Objetivos do Milênio (ODM) para o saneamento, que visava reduzir pela metade a proporção da população sem saneamento básico e assim estender o acesso de 54% para 77% da população global até 2015. Mesmo

⁴ Equidade: De Souza (2007 p. 766) destaca que o entendimento que a equidade “mais do que tratar todos iguais, teria um valor de justiça, ou seja, de se buscar dar mais a quem precisa mais”.

não sendo cumprida a meta⁵ dos ODM houve um progresso, contudo ainda existem 2,4 bilhões de pessoas sem qualquer melhora nos serviços de saneamento e entre eles quase 950 milhões de pessoas que ainda praticam a defecação a céu aberto (WHO/UNICEF JMP, 2015).

Ao final de 2015 uma nova agenda foi divulgada e passou a se chamar Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Nessa nova versão da agenda, as nações do mundo se comprometeram em trabalhar para alcançar tais metas até 2030, pois se entendeu que para a efetividade das ações, tanto países em desenvolvimento como desenvolvidos, deviam criar ações para alcance dos ODS. Em relação ao saneamento e seus desdobramentos, destaca-se o 6º objetivo que, dentre outros, assegura a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento visando alcançar o acesso universal e equitativo ao saneamento (UN, 2015).

É necessário ressaltar a importância da busca pela equidade, universalidade e os ODS como políticas governamentais. Em um comunicado de 2010, a ONU⁶ destacou o direito à água e ao saneamento como centrais na elaboração de políticas e implementação de ações das do então ODM. Por outro lado, mesmo sendo a base das ditas políticas da ONU, é necessário levar em consideração as divergências de planejamento de ações operacionais ao acesso à água potável e ao saneamento como um todo, pois até a agenda 2015 eram realizadas ações, que podem ser consideradas apenas paliativas. Nesse contexto expõe-se:

Uma das principais medidas de acesso à água potável usadas pela ONU é o número de tubulações instaladas em um país. No entanto, só porque há um cano não significa que haja água limpa saindo dele, e mesmo se houvesse, pode estar distante de onde as pessoas realmente vivem. Além disso, se as tarifas sobre a água forem altas demais e não puderem ser pagas, essas tubulações novas serão irrelevantes. Eu testemunhei pessoas darem as costas para tubulações novas trazendo água limpa de rios porque o acesso exigia dinheiro para hidrômetros pré-pagos; elas iam então aos rios mesmo sabendo da existência de cólera ao longo de suas margens (BARLOW, 2015, p. 30).

A cobrança de tarifas é um dos fatores que dificultam a universalização, sobretudo em países com altos índices de pobreza absoluta da população. Nesses casos, é impreterível a intervenção do governo, garantindo o acesso à água potável

⁵ A meta dos ODM era alcançar 77% da população mundial com acesso adequado ao saneamento. Ficamos 9 pontos percentuais abaixo, ou seja, 68% da população mundial agora possui alguma melhora nos serviços de saneamento.

⁶ O comunicado intitulado *General Assembly, Human Rights Council Texts Declaring Water, Sanitation Human Right 'Breakthrough'*. Ficou publicado pelo departamento de informações públicas da ONU em 25 de outubro de 2010.

e a condições mínimas de higiene para a sua população. Contudo, os esforços para alcançar a universalização destes serviços esbarram em um aspecto político e de autopromoção. A Assembleia Geral do Conselho de Direitos Humanos da ONU, realizada em 2010, publicou um texto em que Catarina de Albuquerque⁷ afirma que os efeitos perversos que os ODM causaram dizem respeito aos pobres, migrantes, refugiados, moradores de favelas e minorias étnicas que ainda não têm acesso à água ou ao esgotamento sanitário e são esquecidos por seus governantes, estes orgulhosos apenas pelas conquistas das “metas” dos ODM (UN, 2010).

Porém, alcançar as metas não é para promoção de um país, sendo inaceitável que existam pensamentos como esses. As metas existem para um bem geral de uma nação, ou para o mundo no caso do acesso à água, ao saneamento adequado, à pobreza e à paz. Tal declaração apenas reforça o relato de Barlow, citado anteriormente, em que um cano não é condição suficiente para dizer que a população tem água, quanto mais de qualidade. A dificuldade de acesso aos SAE (Sistemas de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário), como sendo serviços indispensáveis à condição humana por parte da população, são apenas uns dos problemas enfrentados pela humanidade. Além do mais, há pobreza e miséria, associados a um padrão de crescimento econômico que não é capaz de remediar essas disparidades (THE WORLD RESOURCE INSTITUTE, 1992). “A carência de instalações suficientes de abastecimento de água para as populações constitui uma das maiores dívidas sociais ainda persistentes no mundo. Permanece um contingente considerável da população mundial ainda carente de acesso a esse bem” (FUNASA, 2015, p. 65), apesar de o mesmo ser um direito indiscutível do ser humano.

Proporcionar instalações de saneamento às populações urbanas é um desafio. O saneamento inadequado ocasiona problemas tão graves quanto à própria ausência de saneamento, podendo ser citadas as doenças as principais consequências ao homem, o dano ambiental que a falta de rede ou rede sucateada pode provocar (WRIGHT, 1997). Em suma, universalizar o abastecimento de água e esgotamento sanitário (SAE) é promover a justiça social e igualitária permitindo que todos tenham acesso ao mesmo nível de serviços a um preço justo e para isso é necessário promover estratégias que minimizem as desigualdades e promovam ações que auxiliem a população carente a sair da linha da pobreza extrema.

⁷ Relatora especial do Conselho de Direitos Humanos sobre o direito humano à água potável segura e ao saneamento, discutiu no comunicado de imprensa intitulado *General Assembly, Human Rights Council Texts Declaring Water, Sanitation Human Right 'Breakthrough'* da ONU em 25 de outubro de 2010, dentre outros sobre os “avanços e os desafios em transformar o direito à água e ao saneamento em uma realidade para os bilhões de pessoas em todo o mundo que ainda não tinham acesso à água potável e ao saneamento adequado”.

3 O ACESSO AOS SAE NO BRASIL: CAMINHANDO PARA UNIVERSALIZAÇÃO?

No Brasil o saneamento é historicamente deficiente. A situação no setor entrou em declínio com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, pois encerraram os investimentos do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). Lopes (2016), Britto (2006) e Madeira (2010) concordam que a extinção do plano deixou o setor, que já estava em declínio, com índices bastante insatisfatórios, o que, por sua vez, ajudou a estagnar o acesso aos SAE no país. Desde então, o setor como um todo permaneceu em um hiato, não havia regulação e nem a titularidade dos serviços era clara, contudo, com o advento da Lei Federal nº 11.445/2007, o setor tomou novo fôlego e desde então há avanços, lentos, mais, ainda assim avanços. A referida lei, além de se tornar o marco regulatório que o setor carecia, é ainda suporte para a Política Nacional do Saneamento Básico (PLANSAB). E nessa tentativa de ampliar os esforços, o marco legal, dentre outras atribuições, institui a obrigação do cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos por parte das prestadoras e a obrigatoriedade da elaboração dos planos municipais de acordo com os quatro componentes primordiais do saneamento segundo a Lei Federal nº 11.445/2007 (abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos drenagem e manejo de águas pluviais, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos).

A oferta de água e esgoto tratados é um gargalo histórico para o desenvolvimento do país. O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) indicou que o abastecimento de água tratada no Brasil atingia 82,5% da população em 2013 e apenas 48,6% tinham acesso à coleta de esgoto (PORTAL BRASIL, 2016). Os dados revelam a grande disparidade entre o acesso aos SAA e SES no Brasil, mais que um problema histórico é de cunho social e econômico. “Os problemas de falta d’água que ocorrem atualmente no mundo, especialmente no Brasil, resultam da baixa eficiência em fornecimento e também pelos grandes volumes de perdas, sobretudo em adução” (GIATTI, 2007, p. 141). As perdas de fato são um problema e mostram a realidade vivida pela população brasileira que precisa muitas vezes recorrer a métodos ilegais para ter acesso ao menos à água para consumo, e dependendo da forma como é feita essa retirada, a água pode ser de baixa qualidade trazendo transtornos à população.

O compromisso de ofertar água potável e esgoto tratado foi reforçado pelo Brasil no ano de 2016, quando o país assumiu o saneamento como um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para serem cumpridos até 2030. Na tentativa de reverter este quadro precário em que vive o país que

a União elaborou o PLANSAB. O plano completa quatro anos em 2018, tendo como principal objetivo universalizar o acesso à água potável até 2023 e atingir um índice considerado adequado de 93% de coleta de esgoto até 2033. Lopes (2016) salienta que o PLANSAB definiu um investimento no valor de R\$ 15 bilhões a cada ano para universalizar o saneamento, porém, até agora nada foi cumprido. Os investimentos no setor estão abaixo do esperado, a crise econômica e política que o país passa piorou os investimentos que agora estão em segundo plano. O mesmo autor ainda menciona que a participação massiva da iniciativa privada é fator fundamental para alcançar a universalização no país não em 2033, como previsto no PLANSAB, mas em 2054.

De toda forma, o PLANSAB teve seu mérito em traçar metas ousadas para o país, onde finalmente sabe-se que o poder concedente dos serviços é o município e a ele cabe o planejamento das ações que visam alcançar a universalização. Por outro lado, o dia a dia é diferente do mundo idealizado.

O excesso de burocracia, decorrente das demasiadas normas e procedimentos de órgãos governamentais, enseja a morosidade dos processos, sobretudo na esfera ambiental, combinada com a pouca eficiência na aplicação dos recursos públicos e com problemas de gestão [...] nesse contexto, questões aparentemente simples ou de menor relevância podem demandar anos para serem resolvidas, além de consumirem muito tempo e recurso das firmas. O excesso de burocracia eleva os custos das empresas, onera o preço de produtos e serviços, desestimula os negócios e os investimentos produtivos, entre outros efeitos deletérios, constituindo um claro obstáculo ao desenvolvimento do país. Todos esses fatores fazem com que a implementação de projetos essenciais ao aperfeiçoamento da infraestrutura brasileira configure uma tarefa difícil e repleta de ineficiências (CNI, 2016, p.1).

A ineficiência é talvez o maior dos entraves vividos pela sociedade brasileira em qualquer setor. Ao longo das décadas o setor de saneamento ficou sufocado pela falta de direcionamento e focado em se discutir de quem era a responsabilidade pela gestão.

4 A BUSCA PELA UNIVERSALIZAÇÃO: O CASO DE MANAUS-AM

O Brasil detém 13% da água doce do mundo, cuja distribuição geográfica, no entanto, é desigual. A maior parte dessa água encontra-se na região Amazônica, embora possua uma extensão elevada, é nessa região que se encontra o menor contingente populacional do país⁸ (IBGE, 2010). Neste recorte geográfico está

⁸ O último Censo demográfico realizado no Brasil em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia

a área urbana do município de Manaus, capital do estado do Amazonas, em área de unidade territorial total de 11.401,092 km², e uma população estimada de 2.094.391 habitantes, segundo o IBGE (2016).

Entre os anos 1970 e 1999, os serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto ficaram a cargo da empresa Companhia de Saneamento do Estado do Amazonas (COSAMA) e, a partir do ano 2000, a Prefeitura Municipal de Manaus (PMM), então titular dos serviços permitiu a concessão das atividades de abastecimento de água e esgoto sanitário da cidade, à iniciativa privada vencedora da licitação, hoje denominada Manaus Ambiental (ARSAM, 2015). Os serviços de água e esgoto oferecidos pela COSAMA eram precários e a empresa passava por sérios problemas, operacionais, financeiros e por alta inadimplência dos consumidores, o que agravou a sua crise (OLIVEIRA, 2011). Nesse período, sob justificativa que tanto estado e município não tinham como fazer elevados investimentos, o prefeito da época, Amazonino Mendes, abriu concorrência para a “privatização” dos serviços de água e esgoto da cidade, o que permitiu um ente privado gerir o sistema por meio da concessão (CASTRO, 2008). A concessão se deu em um período de grandes mudanças na gestão pública, quando a lei federal nº 8.987/1995 garantiu que empresas privadas pudessem gerir por tempo determinado os serviços antes exclusivos do estado e do município, a fim de garantir a qualidade da oferta dos mesmos à população.

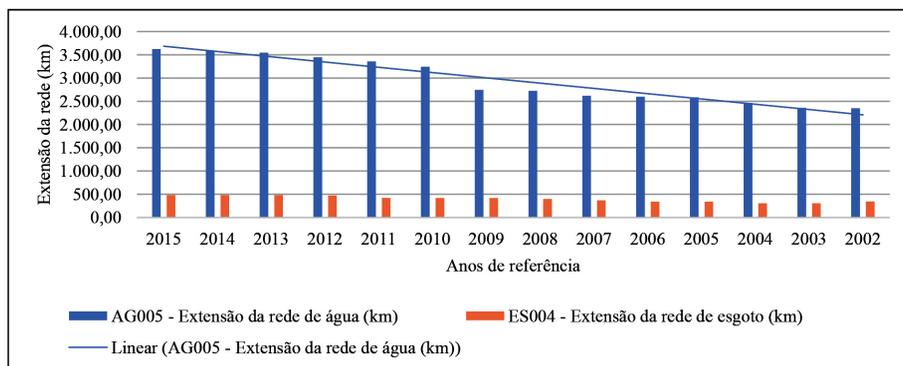
Nos primeiros anos da gestão privatizada em Manaus muito se questionou sobre sua eficiência operacional, decorrente em grande parte da insatisfação da população na época em relação aos serviços oferecidos. Ocorreram mobilizações sociais, o que culminou na criação de uma CPI, a fim de investigar as ações da empresa e o processo que garantiu a concessão, como noticiado na imprensa local na época (CASTRO, 2008). Até o momento foram feitos 5 aditivos no contrato de concessão, onde ocorreram diversas alterações nas metas iniciais e outros quesitos, além de obras de infraestrutura (ARSAM, 2015).

Em pouco mais de quinze anos de concessão, é inegável a mudança na infraestrutura da cidade que hoje conta com 4 sistemas de abastecimento em funcionamento, são eles: Ponta do Ismael (ETA I e II, Complexo PROAMA, e Sistema Poços), divididos em captação, adução, distribuição e reservação. Já no sistema de esgotamento sanitário, o sistema se divide em dois: integrado e isolado. O primeiro é o mais antigo em funcionamento, oriundo da primeira concessão (dos ingleses em 1906) e atende bairros do centro e adjacências, e

e Estatística (IBGE) contabilizou que a região Norte possuía 11.664.509 habitantes, a região nordeste 38.821.246, a região Sudeste 74.696.178, a região Sul: 23.260.896 e a região Centro-Oeste 12.482.963 residentes na área urbana.

o isolado que atende a diversos conjuntos habitacionais espalhados por vários bairros da cidade. Na Figura 1 é apresentada a evolução das extensões das redes de abastecimento e esgotamento sanitário em Manaus.

Figura 1 – Extensão das redes de água e esgoto na cidade de Manaus, segundo o SNIS série histórica de 2002 a 2015



Fonte: Os autores com base nos dados agregados série histórica do SNIS (2002-2015).

É importante destacar que a extensão das redes reflete diretamente no atendimento dos serviços. A Figura 1 mostra um crescimento linear da extensão da rede urbana de abastecimento de água de Manaus. Em treze anos a rede cresceu pouco mais de 1.000,00 km, totalizando, em 2015, mais de 3.500,00 km. Mesmo com essa evolução no abastecimento de água da cidade, é difícil não comparar com a rede esgoto, que em números totais quase não mudou. A rede atual de esgoto abrange uma pequena parte da cidade, sendo que uma parcela significativa dessa rede já havia sido implantada na gestão dos ingleses no início do século XX. Mesmo com o advento da concessão desses serviços à Manaus Ambiental, não foi possível verificar uma evolução significativa na rede de esgoto.

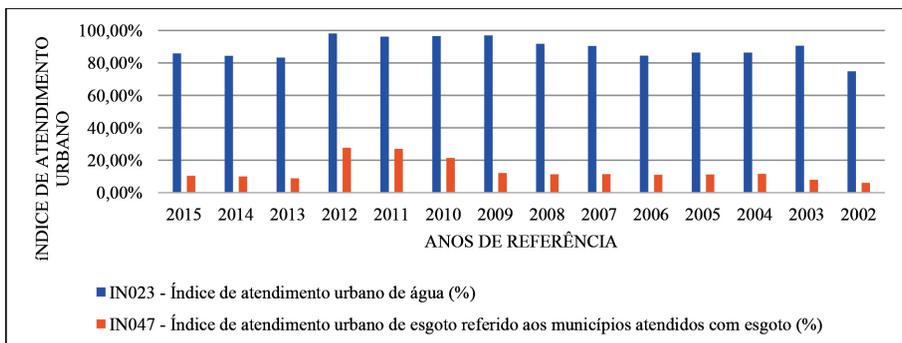
Nesse aspecto, Giatti (2009, p. 28) afirma que “dimensão e cobertura da rede de captação de esgotos deve ser equivalente à rede de distribuição de água potável. Isso porque cada litro de água consumida irá gerar aproximadamente o mesmo volume em águas servidas”. As dimensões das redes, como demonstrado, são desproporcionais, assim sendo, apenas uma pequena parcela da água distribuída é coletada e tratada na forma de esgoto sanitário, o que torna o problema mais sério. Em 2015 a extensão da rede de esgoto, como mostra a Figura 2, não chegou nem a 500 km, se contrapondo ao sistema de abastecimento que tem uma extensão de mais de 3.500 km. No Plano Municipal de Saneamento Básico de Manaus (MANAUS, 2014, p. 154) é relatado:

Nos bairros onde não há sistemas de coleta, as fossas, são utilizadas com frequência ou o esgoto é despejado diretamente nos cursos d'água. Nas vias pavimentadas, os esgotos são ligados ao sistema de drenagem pluvial atingindo os pequenos cursos d'água que deságuam no rio Negro, afluente do rio Amazonas.

Os resultados apresentados na Figura 2 permitem concluir que o abastecimento foi priorizado em relação ao esgotamento sanitário, fato este confirmado pelo PMSB (MANAUS, 2014, p. 154) que na ausência de recursos para saneamento básico, sempre foram priorizados os projetos de abastecimento de água. Entretanto, tal prática é ineficiente e acarreta problemas como a discrepância nos tamanhos das redes e no atendimento da população. Oliveira (2011) relatou que as zonas norte e leste da cidade conviviam com os dois problemas, tanto de abastecimento de água quanto de ausência de rede coletora e de tratamento de esgoto de forma acentuada. Contudo, a situação foi amenizada com início do funcionamento do programa PROAMA, em 2013, que beneficiou a população dessas zonas, trazendo qualidade e certa regularidade do serviço de abastecimento de água. Contudo, o sistema de poços ainda está ativo e operando nessas áreas contribuindo para o atendimento da população (ARSAM, 2015).

O Brasil é um país de grandes e profundas diferenças, marcadas pela falta de compromisso dos governantes, pela falta de estrutura urbana e crescimento desordenado, um país onde a riqueza se concentra nas mãos de poucos, e que os pobres são obrigados a pagar pelo serviço que muitas vezes não recebem. Em relação aos SAE, existem grandes desafios a serem superados, sobretudo na Amazônia, onde a equidade é praticamente inexistente.

Figura 2 – Atendimento urbano dos SAE na cidade de Manaus-AM, segundo o SNIS série histórica de 2002 a 2015



Fonte: Os autores com base nos dados agregados série histórica do SNIS (2002-2015)

O problema do esgotamento sanitário fica ainda mais evidente quando se compara o atendimento à população dos dois sistemas. Entre os anos de 2002 e 2009 a taxa de atendimento se manteve praticamente inalterada, já a partir de 2010 até 2012 o crescimento chegou próximo de 30%, pois nesse período houve um incremento com adição das redes do projeto PROSAMIM, conforme a Agência Reguladora dos Serviços do Amazonas (ARSA, 2015). Os dados obtidos não explicam a queda ocorrida de 2013 a 2015. A extensão das redes e a cobertura populacional são os pontos que mais divergem. A situação do esgotamento sanitário é diferente do abastecimento, que “teoricamente” está mais próxima de ser resolvida e os dois conjuntos de dados estudados revelam o mesmo problema, a deficiência da rede de esgotamento sanitário na cidade.

Existem dois sistemas de esgotamento sanitário em operação em Manaus, um integrado e outro isolado, divididos em 5 bacias (Educandos, São Raimundo, Gigante, Tarumã e Colônia Antônio Aleixo, formando um sistema de 38 (trinta e oito) subsistemas, compostos por 62 (sessenta e duas) ETE ativas, três inativas e uma demolida. Mudar o sistema da forma como é hoje, integrado e isolado, para um sistema totalmente integrado teria um custo significativamente elevado e teria que contar com o auxílio do poder público. Da forma como é hoje atende a pouco mais de 10% da população. Acredita-se que para atender à população totalmente, esse número (62%) teria que ser nove vezes maior, ou seja, 558 ETE isoladas para universalizar o sistema, até o fim da concessão por meados do ano 2045.

No caso de Manaus, em especial, os dados apresentados refletem negativamente no acesso da população aos serviços, como evidenciado no *ranking* do saneamento (2016) quando o município ficou em 97º lugar dentre as cem maiores cidades brasileiras pesquisadas, ou seja, a cidade cresce rapidamente e os serviços não acompanham esse crescimento. Quando houve a concessão, a justificativa dada pelo governo para tal empreitada era que uma empresa privada poderia gerir e alcançar resultados mais rápidos e com menos burocracia. Assim, 16 anos se passaram desde a concessão e este problema não foi resolvido. Durante todos esses anos diversas mudanças foram realizadas no contrato de concessão original por meio dos aditivos que permitiram a expansão do período de concessão.

É inegável que houve melhoras nos serviços de abastecimento entregues à cidade nesses anos, tanto em aspectos quantitativos quanto qualitativos, mas ainda está distante a universalização desses serviços. Pelos dados apresentados de esgotamento sanitário em Manaus, percebe-se que há necessidade de melhorias na gestão desse serviço e uma maior aproximação entre os entes envolvidos. Os investimentos realizados no esgotamento sanitário estão muito aquém do ideal e

há quase um colapso no setor no país todo. Ocorreram poucos avanços, sendo necessário um esforço não somente das prestadoras de serviços, mas de todos os entes públicos e da população para universalizar os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no país.

Scaramussa e Henkes (2014) completam a afirmação acima dizendo que a prestação desses serviços enfrenta os mesmos desafios há décadas e que o modelo tradicional de gestão utilizado no setor não tem sido eficiente para alcançar a universalização, desafios esses que vão desde a implantação dos sistemas até a cobrança das tarifas. De mesma forma, um dos grandes problemas da implantação dos serviços é o fato de “não considerarem as particularidades locais e como consequência há inconsistências no modelo de gestão dos serviços, a forma como o Estado se organiza e a cultura político-institucional traz ineficiências e inefetividades” (HELLER, 2013, p. 180). Por sua vez, Madeira (2010) afirma que as tarifas cobradas devem ser suficientes para cobrir os custos da empresa e assegurar que a população inclusive de baixa renda, que não tem condições de pagar pelo serviço, tenha acesso a ele. Ou seja, a ampliação do sistema só é possível nos casos em que apenas a prestadora dos serviços investe sozinha nos sistemas por meio do pagamento das tarifas, contudo o planejamento errado ou a falta de planejamento, aumentam os custos para levar esses serviços à população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade de Manaus passa pelos mesmos problemas de infraestrutura e gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de grande parte das capitais brasileiras. O crescimento populacional dificulta a realização de um serviço que historicamente é deficiente. O planejamento urbano ineficiente, aliado a um crescimento desordenado, contribuem para que as provisões de serviços primordiais como os SAE caminhem lentamente. O sistema de esgotamento sanitário da cidade ainda se restringe a uma pequena parcela da população, ou seja, pouco cresceu desde sua implantação entre 1888 e 1920, que mal chega a 10%. A busca por mais espaço e moradia levou a população a residir em áreas de precária urbanização, expandindo em forma horizontal, espalhando a cidade para o meio da floresta e gerando dificuldade de acessar os serviços fornecidos pelo Estado. Este espalhamento, além de promover moradias com aspecto insalubre com risco à saúde, permite que a ocupação se dê em beiras de igarapés, em áreas de inundação, em áreas de cotas baixas e também em áreas de risco de deslizamento, dificultando a instalação de sistemas de tubulação para o abastecimento de água e para a drenagem do esgoto.

Ainda hoje há relatos de problemas como desabastecimento de água ou falta de serviços de esgotamento sanitário, sendo que esse último não tem previsão para ser resolvido, mesmo com tantas prorrogações da concessão destes serviços em Manaus. A equidade do acesso aos dois está distante. A infraestrutura operacional empregada pela prestadora Manaus Ambiental consegue ser eficiente em relação ao abastecimento de água, mas em relação ao esgotamento sanitário o serviço é ineficiente.

É imperativo ampliar esforços na busca de condições de saneamento que promovam a qualidade de vida, saúde e que respeitem a dignidade da pessoa humana. Ampliar o acesso também diz respeito a levar condições dignas a pessoas que moram em áreas irregulares nas cidades brasileiras. Considera-se que o maior desafio da cidade seja a ampliação do acesso ao sistema de esgotamento sanitário principalmente no que tange às obras de infraestrutura urbana e um arranjo administrativo mais dinâmico que possa integrar os entes públicos, municipal, estadual e o ente privado de forma a reduzir a carência deste serviço.

Há necessidade aqui de ressaltar um aspecto cultural. A população pode não querer se ligar às redes de esgotamento sanitário, em decorrência dos aumentos das tarifas e taxas recorrendo aos “gatos” e isso leva a perdas na distribuição e na qualidade da água. Neste aspecto, o município deve prever formas de fazer com que haja adesão aos novos sistemas implantados, sob o risco de existir a rede e não haver a ligação das residências à mesma. Um novo plano diretor de esgoto foi apresentado no ano de 2016, porém ainda não foi aprovado por todos órgãos competentes. Uma análise deste documento permitirá avaliar as diretrizes que serão tomadas pelos envolvidos para a meta da universalização do serviço.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, J.; BORGES, J. O acesso ao abastecimento de água e esgotamento sanitário: um estudo de caso na Região Metropolitana de Manaus. In: SICASA e ANPPAS Amazônia. Manaus, 2016. **Anais...** Manaus: UFAM/ANPPAS, 2016. n.p. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/ivsicasa/33463-o-acesso-ao-abastecimento-de-agua-e-egotamento-sanitario--um-estudo-de-caso-na-regiao-metropolitana-de-manaus>>. Acesso em: 9 nov. 2016.

ARSAM - Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas. **Relatório de atividade 2015**. Manaus, 2015. 112 p. Disponível em: <<http://www.arsam.am.gov.br/wp/wp-content/uploads/Relat%C3%B3rio-de-atividades-ARSAM-2015.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2016.

BARLOW, M. **Água - futuro azul**. Como proteger a água potável para o futuro das pessoas e do planeta para sempre. São Paulo: M. Books do Brasil, 2015. p. 312.

BRASIL. Leis. Lei Federal nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 10 nov. 2018.

_____. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. **Manual de Saneamento**. 4. ed. Brasília, 2015. 642p. II. Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br/site/funasa-publica-a-4a-edicao-do-manual-de-saneamento/>>. Acesso em: 11 mar. 2016.

BRITTO, A. **Política pública de saneamento básico**: as bases do saneamento como direito de cidadania e dos debates sobre novos modelos de gestão. 2006 Observatório das Metrópoles. Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1707:saneamento-b%C3%AAsico-como-direito-de-cidadania&Itemid=180>. Acesso em: 25 fev. 2007.

CAMPANHA DA FRATERNIDADE 2016. Disponível em: <<http://campanhas.cnb.org.br/cf2016>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

CASTRO, E. Grupo Suez em Manaus, privatização dos serviços de água e impactos sobre as mulheres. **Papers do Naea**, Belém, n. 217. 2008. Disponível em: <<http://www.naea.ufpa.br/naea/novosite/paper/358>>. Acesso em: 08 jun. 2015.

CNI - Confederação Nacional da Indústria. **Burocracia e entraves ao setor de saneamento**. 2016. Disponível em: <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2016/01/11/10388/1101-BurocraciaeEntravessaneamento.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

FIORILLO, C. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 961p.

GALVÃO JUNIOR, A. C. Desafios para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Revista Panam Salud Publica**. 2009, 25(6):548–56.

GIATTI, L. Reflexões sobre Águas de abastecimento e saúde pública: Um estudo de caso na Amazônia Brasileira. **Saúde e Sociedade**, v. 16, n. 1, p. 134–144, jan./abr. 2007.

_____. Precariedades em saneamento básico, doenças de veiculação hídrica e demais moléstias associadas. In: GIATTI, L. (Org.). **Fundamentos de Saúde ambiental**. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2009. p. 24–58.

GIL, A. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HELLER, L. Política pública e gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e suas interfaces, a perspectiva da saúde pública. In: HELLER, L.; CASTRO, J. (Orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. 567p.

_____. **O direito humano ao saneamento básico e os novos desafios** - Artigo de opinião. ASSEMAE postado em 17 de novembro de 2016. Disponível em: <[http://www.assemae.org.br/artigos/item/1840odireitohumanoaosaneam en tobasicoeosnovosdesafios?tmpl=component&print=1](http://www.assemae.org.br/artigos/item/1840odireitohumanoaosaneam%20em%20b%C3%A1sico%20e%20os%20novos%20desafios?tmpl=component&print=1)>. Acesso em: 25 jan. 2017

HELLER, L.; CASTRO, J. (Org.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. 567p.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Evolução Populacional e Pirâmide Etária 2010**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?lang=&codmun=130260&search=amazonas|manaus|infogr%E1ficos:-evolu%E7%E3o-populacional-e-pir%E2mide-et%E1ria>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

_____. **Evolução populacional e pirâmide etária 2016**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=130260>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do Saneamento 2016**. Disponível em: <<http://portaldoamazonas.com/wp-content/uploads/2016/04/relatorio-completo.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

LOPES, A. **A oportunidade da parceria para universalizar o saneamento**. 2016. ABCONSINDCON. Disponível em: <<http://abconsindcon.com.br/opiniao/aoportunidade daparceria para universalizar o saneamento/>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

MADEIRA, R. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização do acesso. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 33, p. 123-154, 2010.

MANAUS. **PMSB - Plano Municipal de Saneamento Básico de Manaus**. Prefeitura Municipal de Manaus. 2014. Disponível em: <http://www2.manaus.am.gov.br/docs/portal/secretarias/casacivil/ugpm_agua/plano_mun_saneamento_1/24032014_Produto_11.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014.

MARMELSTEIN, G. **Curso de direitos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014. xxiv, 536 p.

MINAYO, M. C. de S. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 9ª ed. Revista aprimorada-São Paulo, Hucitec, 2006

OLIVEIRA, C. Água e saneamento básico em Manaus, Amazonas – Brasil: valoração econômica em serviços de utilidade pública. **Revista Geografia em Questão**, v. 4, n. 2, p. 181-196, 2011.

PINHO, R. **Teoria geral da constituição e direitos fundamentais**. 4. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2003. XVIII, 200p. (Sinopses Jurídicas, v. 17)

PORTAL BRASIL. **PAC atendeu ‘uma Inglaterra’ com saneamento básico em oito anos**. 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/02/brasil-atendeu-2018uma-inglaterra2019-com-saneamento-basico-entre-2007-e-2015>>. Acesso em 26 nov. 2016.

RICHARDSON, R. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. Colaboradores José Augusto de Souza Peres et. al. 3. ed. 16. reimpr. São Paulo: Atlas, 2015. p. 334

SCARAMUSSA, S.; HENKES, J. A utilização do sistema condominial de esgotamento sanitário como política pública para universalização do atendimento com redes de esgotos: o exemplo clássico do Distrito Federal. **Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental**, v. 3, n. 1, 2014, p. 310-339.

SEVERINO, A. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007. p. 304.

SOUZA, R. R. de. Políticas e práticas de saúde e equidade. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 41, n. especial, p. 765-770, 2007.

THE WORLD RESOURCES INSTITUTE. **World resource 1992-1993**. Nova York- oxford university press; 1992. 385p. Disponível em: <http://www.wri.org/sites/default/files/pdf/worldresources1992-93_bw.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2017.

UN - UNITED NATIONS. **General Assembly, Human Rights Council Texts Declaring Water, Sanitation Human Right ‘Breakthrough’**. 25 de outubro de 2010. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2010/gashc3987.doc.htm>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

_____. **General Assembly Resolution 64/292**. The human right to water and sanitation, 2010. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292>. Acesso em: 25 jun. 2016.

UN - UNITED NATIONS. **Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development.** 2015 Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

WHO/UNICEF. Joint Monitoring Programme. **Progress on sanitation and drinking water – 2015 update and MDG assessment, 2015.** Disponível em: <http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/JMP-Update-report-2015_English.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2016.

WRIGHT, A. **Toward a strategic sanitation approach: improving the sustainability of urban sanitation in developing countries.** Water and sanitation program. Washington, D.C.: World Bank Group, 1997. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsas/fulltext/toward.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2016.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Tradução: Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. p. 290

Texto submetido à Revista em 14.10.2017
Aceito para publicação em 28.11.2018



Estudo sobre o bairro Lagoinha em Belo Horizonte (MG - Brasil). Entre a tradição, a decadência e a cracolândia: “crônica de uma morte anunciada?”

Study on Lagoinha neighborhood in Belo Horizonte (MG - Brazil). Between tradition, decadence and cracolândia: “Chronicle of a foretold death?”

Nayara de Amorim Salgado – Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: nayaradeamorim@hotmail.com

Bráulio Figueiredo Alves da Silva – Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor do departamento de Sociologia da UFMG. E-mail: braulio.fas@gmail.com.

Resumo

O artigo propõe uma reflexão sobre a Lagoinha, tradicional bairro de Belo Horizonte, localizado na região central a partir de uma pesquisa qualitativa baseada na técnica da observação participante e tem como objetivo a compreensão do processo de transformação do bairro. Por meio do resgate de sua história, constatou-se a importância do bairro, que foi alvo de várias intervenções do poder público em função da malha viária da área central e da estruturação do transporte público metropolitano, e, com os anos passou por um processo de decadência que, recentemente, vem se manifestando, de forma marcante, pela degradação e também pela apropriação de seu espaço por usuários de crack. A apreensão da realidade do lugar se deu a partir de suas representações e apontam para mudanças em sua dimensão simbólica.

Abstract

The article proposes a reflection on Lagoinha, a traditional neighborhood of Belo Horizonte, located in the central region based on a qualitative research based on participatory observation technique and aims to understand the transformation process of the neighborhood. Through the rescue of its history, it was verified the importance of the neighborhood, which was the target of several interventions of the public power in function of the road network of the central area and the structuring of the metropolitan public transport, and, with the years passed through a process of decay that has recently been manifesting itself in a remarkable way by the degradation and also by the appropriation of its space by users of crack. The apprehension of the reality of the place took place from its representations and point to changes in its symbolic dimension.

Palavras-chave

Sociologia Urbana. Bairro Lagoinha. Patrimônio Cultural. Decadência Urbana.

Keywords

Urban Sociology. Lagoinha Neighborhood. Cultural Heritage. Urban Decay.

INTRODUÇÃO

Tem-se aqui uma análise sobre a formação de espaços urbanos de usos do crack no bairro da Lagoinha, região central de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais, Brasil. A Lagoinha apresenta-se atualmente como um ambiente degradado, o que compõe um tema de estudo relevante por gerar impactos negativos para a cidade e se constituir como um problema urbano, já que a desordem contribui para a decadência do território e o aumento da criminalidade.

A expansão e o reconhecimento da existência do fenômeno das cracolândias se colocam como desafio tanto para as áreas da saúde quanto segurança pública, e não menos importante, para os planejadores urbanos. Indubitavelmente, a partir da originalidade das informações sobre o bairro Lagoinha e suas transformações ao longo do tempo, o texto serve de fonte de referência empírica sobre uma das mais conhecidas territorialidades de uso de crack do Brasil.

O texto caracteriza o processo pelo qual o bairro da Lagoinha passa, da boemia à cracolândia. Inicia-se com um histórico da formação do bairro boêmio e as principais transformações em seu espaço físico e cultural durante o século XX. Logo após analisa-se o impacto da chegada do crack na cidade de Belo Horizonte, nas proximidades de seu território, o que altera drasticamente aquele cenário onde a convivência com o uso e o tráfico dessa droga se tornou rotina.

1 SOBRE O SURGIMENTO DO BAIRRO LAGOINHA

A cidade de Belo Horizonte foi planejada para abrigar a nova capital do estado de Minas Gerais, em substituição da colonial Ouro Preto, sendo inaugurada em 1897. O bairro Lagoinha nasceu junto à capital Belo Horizonte e, no traçado original da cidade, está localizado na área suburbana. Muito próximo a uma pedreira e das glebas agrícolas, o bairro emergiu para “fazer nascer a bela cidade” (LEMOS, 1996, p. 157). O bairro foi designado Lagoinha devido ao córrego¹ de mesmo nome que havia em seu território e a região recebeu suas primeiras ocupações antes da inauguração da cidade, ocorrida em dezembro de 1897 (MACHADO; PEREIRA, 1997).

A ocupação do bairro estudado ocorreu de forma “desorganizada”, com ruas tortuosas que destoavam da ordem estabelecida no centro da cidade planejada, embora esteja em uma área contígua à área urbana. Assim, foi um dos primeiros grandes núcleos populosos da cidade, abrigou os operários construtores de Belo Horizonte, vindos de todo o estado de Minas e também imigrantes italianos,

¹ O córrego da Lagoinha foi canalizado sob a avenida Antônio Carlos.

portugueses e alemães. A proximidade do bairro com o centro da cidade e com a linha de trem levou muitas pessoas a se acomodarem em pensões nesse território, de forma que, na medida em que a cidade crescia, formou-se na Lagoinha uma área da boemia, dotada de muitos bares e de uma vida noturna bastante agitada (MACHADO; PEREIRA, 1997).

Inicialmente, a região do bairro Lagoinha abrangia os bairros do Bonfim, Santo André, Colégio Batista, São Cristóvão; com isso, até os dias atuais, a Lagoinha é conhecida como “região da Lagoinha” em referência aos bairros vizinhos. É também porta de acesso para as comunidades da Pedreira Prado Lopes e Vila Senhor dos Passos, que são importantes para a definição das características singulares do bairro.

Segundo Lemos (1996, p. 45), “o bairro [Lagoinha] é marcado pela ideia de um passado feliz”. Havia os times de futebol de várzea, como o Clube Fluminense, o Terrestre e o Áustria, além do Campo de Futebol Pitangui. O bloco carnavalesco Leão da Lagoinha e a Escola de Samba Surpresa eram famosos por marcarem os pontos de lazer e recreação no bairro nas suas primeiras décadas de existência. Outro traço importante foi o forte caráter religioso do lugar, marcado pelas procissões, festas de santos, celebrações de casamentos e missas, além de ritos fúnebres. Assim, tal autora afirma que “ao som da banda, no seio das festas juninas e do reisado, sob as bênçãos de Nossa Senhora da Conceição, nasceu no bairro uma estrutura de sentimento que oscilava entre a inocência do campo e o vício da cidade grande” (LEMOS, 1996, p. 45).

Contudo, a vida no lugar era fortemente pontuada pelo bucolismo e pela tradição, apesar da boemia, com isso os traços religiosos e folclóricos eram compartilhados por todos os grupos, sendo que as famílias conformavam estreitos laços de boa vizinhança, apesar de conviverem no bairro grupos socialmente distintos, cuja ocupação oscilava entre os núcleos familiares mais tradicionais e aqueles voltados mais para a boemia que desfrutavam da vida noturna (CARNEIRO, 2001). Nesse sentido, autores como Freire (2009) o denominou de “Lapa Mineira”, pois existiam casas de prostituição, muitos bares, restaurantes, cinemas, clubes de dança que eram pontos tradicionais de encontro de boêmios e artistas, cenário que correspondia à região da Lapa no Rio de Janeiro.

Em um estudo sobre a territorialidade da prostituição em Belo Horizonte, Andrade e Teixeira (2004) afirmam que o fenômeno particular do desvio, caracterizado pela prostituição, provocou no Lagoinha uma significativa mudança de famílias para outros bairros, dando início a um movimento de flagelação comunitária na Lagoinha - primeiros sinais de desordem social de acordo com a teoria das janelas quebradas e perda de coesão social, outro elemento da teoria

da eficácia coletiva. Ainda segundo Bernardes e Borsagli (2014), por ser o reduto da boemia e do meretrício, o bairro, na segunda metade do século XX, passou a ser visto como um entrave não só no desenvolvimento residencial, comercial, econômico, além da rede viária, como também em relação à moral e aos bons costumes da época, apesar de ser frequentado por pessoas pertencentes a todas as camadas sociais de Belo Horizonte.

De acordo com Lemos (1996), a Lagoinha teve ambiências interiores até a década de 1980 e o seu quadro urbanístico apresentava uma realidade diferente da que possui atualmente. Na região pericentral houve uma tendência de intensificação da verticalização, contudo o bairro Lagoinha não seguiu essa tendência, que vem perdendo população e convive com a ausência de renovação; realidade que impulsiona um bairro caracterizado pela decadência, com edificações descaracterizadas e uma paisagem fragmentada devido às intervenções urbanas. Dessa forma, as características estruturais desse lugar e o comportamento desviante tornaram-se elementos constituintes de um ambiente “socialmente desorganizado” que impede o estabelecimento ou a manutenção de consenso interno relativo a valores, normas e regras formais entre seus membros. Ainda para Lemos (1996, p. 136), “o Lagoinha já nos anos oitenta não é mais a mesma, as pedras soterradas no lugar foram e ainda estão sendo retiradas uma a uma”.

O bairro, devido a sua área de localização, sempre sofreu com os impactos da expansão da capital Belo Horizonte e, desde a década de 1930, vem sofrendo grandes interferências em sua extensão, principalmente com as intervenções viárias, que acabaram por desfigurar o seu patrimônio. Desde a década de 1940, a Lagoinha teve várias áreas demolidas com vistas à expansão viária. Nas décadas de 1950 e 1960, houve a implantação de atividades de maior porte no bairro Lagoinha: estruturas como mercados, hospitais e escolas. A partir da década de 1970, acentuam-se os problemas de congestionamento do trânsito e a constatação de que a avenida Antônio Carlos já não atendia à demanda do fluxo intenso de tráfego. Assim, já na década de 1980, o bairro foi palco da construção de viadutos, denominados “Complexo Viário da Lagoinha”, que gerou a retirada da feira dos produtores do bairro e várias demolições em sua área.

Segundo Aguiar (2006), essa região perdeu população ao longo da década de 1970, mas o poder público acreditava em sua recuperação em virtude da grande concentração de investimentos públicos na construção do complexo viário. Contudo, acentuou-se o processo de descaracterização do bairro e sua organização social também foi se alterando. Machado e Pereira (1997, p. 38) afirmam que nesse processo alguns setores da imprensa se encarregaram de anunciar o que chamavam de “a decadência da Lagoinha”, pois “a Lagoinha está

morrendo”, a Lagoinha é “um bairro fantasma”, ou “vamos salvar a Lagoinha”. Recentemente, a região da Lagoinha passou ainda por intervenções ligadas à Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014, onde foram realizadas ações em toda a cidade para a realização de tais eventos.

Por tudo isso que foi dito, entende-se que as políticas de “modernização” não levaram em consideração a existência de formas de organização social existentes na Lagoinha e consideraram a região como degradada. As obras públicas que marcaram o início do processo de descaracterização do bairro, ocasionaram a desvalorização econômica e cultural, um esvaziamento do bairro devido às inúmeras desapropriações realizadas, além da degradação dos espaços públicos do entorno e a perda de importantes referenciais simbólicos que constituíam a identidade do bairro. Tudo isso contribui para uma reorganização social no local.

O bairro da Lagoinha, pela Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do solo², tem seu zoneamento definido como “Zona de Adensamento Restrito”³, ou seja, região com restrições para ocupação, que, por infraestrutura inexistente ou deficiente ou por questões ligadas à articulação viária e das condições topográficas, tem a ocupação desestimulada. Esta lei trata o bairro Lagoinha como área de importância cultural e econômica para a cidade, garantindo ao bairro proteção como patrimônio cultural, com a preservação de sua paisagem urbana (FREIRE, 2009).

Para a proteção do patrimônio foi criada uma Área de Diretrizes Especiais (ADE), que se constitui como instrumento de preservação de áreas referenciais para a população, que mereçam legislação específica. No caso do bairro Lagoinha, o objetivo seria, por exemplo, definir o perímetro de tombamento do conjunto urbano, indicação de subáreas para tratamento urbano diferenciado e requalificação dos imóveis degradados; como também a proposição de medidas de incentivo e/ou flexibilização de parâmetros urbanísticos que contribuam para requalificação urbana, entre outros⁴. No entanto, a ADE Lagoinha ainda não foi regulamentada e não prevê política de proteção para o bairro. O cenário que se apresenta atualmente demonstra que o local passa ainda por processos que continuam a alterar seu espaço físico e patrimonial sem preservá-lo. De acordo com Freire (2009), embora tenham existido algumas iniciativas, estas não supriram as carências do bairro e não deram conta do peso histórico que lhe

² O zoneamento referente ao bairro, descrito no Anexo II da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo é denominada ZAR- 2 – Zona de Adensamento Restrito (BELO HORIZONTE, 1996, Lei n. 7.166, cap. II, art. 8º).

³ A Zona de adensamento restrito tem como parâmetros urbanísticos o coeficiente de aproveitamento = 1, quota de terreno de 45 m² por unidade habitacional, taxa de permeabilização de 20%, altura máxima na divisa de 5m.

⁴ Fonte: Site da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

é atribuído. Assim, o Lagoinha como um bairro tradicional e antigo que tem grande relevância cultural para a história e memória da cidade, é ainda um local onde as intervenções do poder público não corresponderam à sua importância. A falta de atuação mais direta das políticas públicas enfraqueceu o reconhecimento dessas ações por parte dos moradores e ao mesmo tempo a própria imagem do bairro como patrimônio cultural para a comunidade local. Embora seja um bairro tradicional, é também próximo do centro e tem uma peculiaridade que é a moradia de menor custo e a oferta de imóveis para alugar o que favorece a rotatividade de pessoas no bairro (ANDRADE; ARROYO, 2012).

Assim, nesse artigo, o bairro da Lagoinha é entendido em sua condição de liminaridade, ou seja, um território cujos atributos são necessariamente ambíguos, uma vez que esta condição faz com que se furtem ou escapem “à rede de classificações que normalmente determinam a localização de estados e posições num espaço cultural” (TURNER, 1969, p. 117). O conceito sugere a ideia de transição, de um intervalo entre o encerramento de uma situação e o início de outra. Trata-se de uma condição transitória na qual os sujeitos encontram-se destituídos de suas posições sociais anteriores, ocupando um lugar indefinido no qual não é possível categorizá-los plenamente. Ainda, conforme explica Sartin (2013), a liminaridade é uma forma expressiva que os atos culturais assumem, possibilitando a criatividade e a transformação, pois se pode induzir o estranho a se tornar familiar e o contrário também, demonstrando o funcionamento das normas sociais. E são nas margens então que a norma é ilustrada, visibilizada, além de ser onde os hábitos são esclarecidos e o inconsciente é posto em questão.

Conforme pretendemos demonstrar, apesar de ainda possuir uma centralidade na cidade de Belo Horizonte, com certa visão de utopia, a Lagoinha sofre as consequências de um processo longo de desleixo e deterioração física e social que deu uma nova realidade ao bairro caracterizado por ser uma cracolândia a céu aberto.

2 HORIZONTES DO CRACK: A CHEGADA DE UMA NOVA DROGA À CAPITAL MINEIRA

Como demonstramos anteriormente, o bairro da Lagoinha, que nasceu junto à construção da capital, passou por diferentes processos sociais durante sua história, desembocando em uma realidade que remete a traços ligados a drogadição e desorganização social. Segundo Saporì, Sena e Silva (2010), o tráfico de drogas na capital mineira era composto até por volta do ano de 1995 pela venda de maconha e cocaína, e, a partir desse ano, em que data a entrada do

crack na cidade, ocorre uma alteração nesse mercado. O crack que chega a Belo Horizonte era vindo de São Paulo e começou a ser comercializado na Pedreira Prado Lopes, a mais antiga favela da cidade, e fisicamente muito próxima ao bairro Lagoinha.

Confirmando a tese, Beato Filho et al (2001), ao analisarem a existência de conglomerados de homicídios e tráfico de drogas na cidade de Belo Horizonte, contribuem para o entendimento do que aconteceu em áreas da cidade, inclusive na região da Lagoinha, e não foram fatos aleatórios. Para os autores, um dos conglomerados de destaque é composto pelos bairros Lagoinha, São Cristóvão, Centro, Pedreira Prado Lopes, Concórdia, Floresta, Bonfim e o Colégio Batista, que apresentou uma taxa anual relativamente alta de homicídios, contando com 22,6 casos por 100 mil habitantes. Os dados sugerem que os conglomerados estão relacionados a bairros e favelas em que parece prevalecer o tráfico de drogas, principalmente naquelas em que o vilão é o crack.

Se, por um lado, esses estudos realizados por Beato Filho et al (2001), bem como outro conduzido por Saporì, Sena e Silva (2010) corroboram para a conexão entre o tráfico de drogas, em especial o crack, e o recrudescimento de homicídios, não se pode ignorar o fato de que esses fenômenos sociais possuem uma forte relação espaço-temporal no interior da cidade. Tal fato se mostra de grande relevância para esse estudo, pois ajuda a entender a questão da emergência e estabilidade da cracolândia na região da Lagoinha. Neste ponto, chamamos a atenção para a possibilidade de análise do surgimento desse tipo de fenômeno social, com base nas questões teóricas da ecologia humana e desorganização social.

Da mesma maneira, como o crack começou a ser comercializado na Pedreira Prado Lopes, limítrofe com o bairro da Lagoinha, pela proximidade das “bocas de fumo”, o bairro passou a compor um local de aglomeração dos usuários dessa droga, influenciando uma mudança nas sociabilidades no local. Argumentamos que o bairro, dado as suas características, se assemelhava à ideia de “áreas naturais” (PARK, 1952), uma vez que reunia as condições “ideais” para tal.

Recentes estudos consideram elementos da desordem social e física e avaliam sua relação com decadência urbana e o aumento do crime. Assim, esse paradigma tem como base a ideia de que o crescimento das cidades de forma desorganizada seria gerador de um ambiente mais propício para o desenvolvimento de desvios. Entende-se que a desorganização social acontece com o “decréscimo das regras sociais de comportamento existente sobre os membros individuais de um grupo” (BURSIK, 1988 apud SILVA, 2004), ou seja, trata-se de um processo que acontece na medida em que as regras e normas em

vigor na sociedade são ignoradas ou desobedecidas, gerando modificações no contexto social. Conseqüentemente, as ações que levam à degradação de certas áreas urbanas não estão ligadas somente à distribuição de capital econômico, mas são processos mais complexos, onde contam também com as dinâmicas comunitárias, combinadas a políticas urbanas e de segurança inadequadas, entre outros processos sociais (CARNEIRO, 2012).

Dessa forma, regiões socialmente degradadas produziram os ingredientes necessários à ocorrência de crimes. Assim, as características estruturais desses “lugares” e o comportamento desviante tornam-se elementos constituintes de um ambiente “socialmente desorganizado”. O elevado índice de desordem pode influenciar pessoas honestas a mudarem do lugar ou a se isolarem em suas casas, por exemplo, além do que, esse efeito da insatisfação tem relação com os componentes que promovem eficácia coletiva na área, que são a vigilância social informal, coesão social e confiança mútua entre vizinhos. Com isso, o retraimento da vida comunitária mina o desenvolvimento dos residentes e sua predisposição para intervir em comportamentos que abalam a ordem social local.

3 CENAS URBANAS: O BAIRRO LAGOINHA NA ATUALIDADE

Com base em dados do censo demográfico de 2010, realizado pelo IBGE, o bairro da Lagoinha contava com 3.810 moradores e 2.397 domicílios particulares, apresentando-se como um bairro de médio porte, se relacionado a outros da cidade, contando, porém, com um ambiente degradado. Os imóveis dessa região, em sua maioria, destinam-se ao uso comercial, com raras exceções para o uso misto, em que antigos sobrados ainda abrigam moradores nos andares superiores.

O enquadramento de notícias publicadas nos jornais mineiros, em que destacam o crack como principal problema da região, são indicativos da realidade do bairro da Lagoinha, na atualidade.

Crack no caminho da avenida. Escombros nos canteiros de obras da Antônio Carlos se transformam numa nova cracolândia (RHIENCK, 2009, grifo nosso).

Cracking BH – principais pontos do tráfico de crack na Lagoinha. O tráfico de crack e suas implicações na comunidade. O crack está tomando conta da região da Lagoinha em Belo Horizonte (Jornalismo Online UniBh, 20 set. 2010, grifo nosso).

Lagoinha: um bairro tomado pelo crack. Não existe hora ou lugar para o consumo e a venda da pedra e a presença tímida da polícia parece não intimidar os viciados (Jornal da Alterosa, 20 set. 2011, grifo nosso).

Crack se espalha por BH em novos endereços. Ações policiais e sociais reduzem o movimento no entorno do IAPI, mas viciados migram para outros viadutos e ruas da Região Noroeste e do Centro de BH. Viaduto do congo: na Avenida Antônio Carlos, pelo menos 30 viciados utilizavam o “abrigo” para acender cachimbos. Metrô Lagoinha: Debaixo da marquise de concreto, que deveria fornecer sombra aos usuários do Restaurante Popular I, cinco usuários de crack estão acampados na Avenida do Contorno (KIEFER; LOPES, 2012, grifo nosso).

Moradores da Lagoinha e Conjunto IAPI pedem soluções para criminalidade na região. Número de moradores de rua e usuários de drogas é crescente. [...] a região sempre conviveu com moradores de rua, mas atualmente o uso do crack e o porte de armas brancas os tornaram mais perigosos e ameaçadores (Site Câmara Municipal de Belo Horizonte, 07 de novembro de 2013, grifo nosso).

País tem 1,3 milhão de viciados em crack. Esse número pode ser ainda maior se contarmos quem está nas ruas, em cracolândias, como no entorno do Conjunto IAPI, na região da Lagoinha, em Belo Horizonte. As políticas públicas para ajudar os usuários a largar a pedra são tímidas, insuficientes, esbarram em obstáculos da lei e na falta de vontade dos viciados (Jornal da Alterosa, em 21 de maio de 2014, grifo nosso).

Viciado em crack vaga há quatro anos pelo Bairro Lagoinha, em BH. Na Pedreira Prado Lopes, pedras de crack são vendidas a R\$ 10. A proximidade com o tráfico fez do entorno do aglomerado o maior ponto de consumo em Belo Horizonte. Ao cair da noite, homens e mulheres, cachimbo na mão, descem do morro para o lugar que se convencionou chamar de cracolândia (KIEFER, 2015, grifo nosso).

Cracolândia aumenta sensação de insegurança no Bairro Lagoinha. Que quem mora, estuda ou trabalha nas imediações do hospital Odilon Behrens, no Bairro Lagoinha, Região Noroeste de BH, não esconde o medo e a aflição em ter que passar próximo ao local conhecido como “cracolândia da Lagoinha”. A sensação da população é que aumenta a cada dia o número de usuários de drogas na região. O constrangimento em ver ‘verdadeiros zumbis’ andando pelas ruas e os constantes assaltos são as principais reclamações (Jornal Itatiaia, em 28 de setembro de 2015, grifo nosso).

Programas públicos não conseguem conter expansão do consumo de crack em BH. **Câmera em ônibus vai monitorar pontos de uso de drogas.** Ônibus caracterizados e com videomonitoramento são a aposta da Polícia Militar no combate ao uso de drogas no São Cristóvão e Lagoinha, Noroeste de BH, e no Santa Mônica, em Venda Nova (GALDINO, 2016, grifo nosso).

Olho Vivo, polícia e profissionais da saúde não inibem ações na antiga cracolândia de BH. (...) faz parte do cotidiano de comerciantes e moradores da região, que até hoje ainda é conhecida como a cracolândia de Belo Horizonte. Por lá, um sem número de pessoas vagam pelas ruas e, sem o menor constrangimento, acendem cachimbos para fumar pedras de crack (MORENO; MARIANO, 2017, grifo nosso).

Em debate, políticas municipais contra o crack e outras drogas. Atenção à população de rua e plano de intervenção da PBH no Complexo da Lagoinha serão alguns dos temas em pauta. O uso abusivo de drogas em Belo Horizonte está cada vez mais visível aos olhos dos moradores da capital, tanto no Complexo da Lagoinha, região que abriga diversas cenas de uso de crack, quanto em outras áreas da cidade (Site Câmara Municipal de Belo Horizonte, 07 de maio de 2018).

Adicionalmente, realizou-se um estudo exploratório, de natureza qualitativa, durante o período de abril de 2016 a junho de 2017 e se valeu de um conhecimento aprofundado dos lugares de interação da população sob estudo e da compreensão etnográfica das suas características e dinâmica. Para tanto, foram realizadas visitas ao bairro, em dias e horários aleatórios, para realização da observação da cena e realização de entrevistas semiestruturadas. Para este artigo, foram selecionados trechos considerados relevantes de cerca de dez narrativas coletadas nesse período.

Uma primeira inserção no bairro permite notar certas características físicas do local, ruas e becos. Os imóveis de certa parte apresentam paredes descascadas, pixadas, com cartazes e lambe-lambes promocionais, além de frequentes marcas de fogo, oriundas das fogueiras confeccionadas pelos moradores de rua e usuários de drogas durante a noite. Quanto às condições de preservação do patrimônio imobiliário, há muita descaracterização de edifícios históricos, com o uso indevido de letreiros ou painéis de propaganda, reformas que interferem no estilo arquitetônico dos prédios, situações especulativas ou de abandono, onde se observam vários edifícios em ruínas⁵.

Em decorrência desse abandono por parte de moradores, muitos casarões danificados, espaços de casas demolidas, ruas e praças passaram a ser utilizados como local de práticas recorrentes de tráfico e consumo de crack. Em vários espaços públicos têm-se a presença de atores sociais marginalizados, traficantes, profissionais do sexo e demais indivíduos que fazem uso de crack (muitos deles homens, mulheres e meninos em situação de rua). A presença desses novos personagens transformou a paisagem urbana em um espaço de tal maneira peculiar que nem as intervenções da prefeitura, nem a ação policial, realizada nos últimos anos, conseguiram abafar. Chegando-se ao bairro pela estação do metrô, avistam-se mendigos, catadores de papel e usuários de drogas perambulando, debaixo dos viadutos, em meio ao lixo e casas improvisadas. Seus barracos

⁵ Um importante exemplar da participação italiana na arquitetura de Belo Horizonte, que é a Casa da Loba, construída na década de 1920 por Octaviano Lapertosa, está atualmente descaracterizada e pouco restou da belíssima residência em estilo neoclássico

improvisados, roupas, cobertores, alguns cercam provisoriamente os cantos com lonas, papelões, tecidos, formando lugares de privacidade.

Com relação a sua rede de comércios e serviços, tem-se um quadro geral de estagnação. Os antiquários ainda permanecem, mas a qualidade das mercadorias é heterogênea, sendo que a rua Itapecerica abriga inúmeros deles, alguns presentes no bairro desde seus primórdios, outros que se instalaram há pouco tempo. As lojas de sucatas se espalham por diversas partes do bairro, mas sua concentração ocorre em pontos estratégicos, em ruas que dão acesso ao bairro e esquinas movimentadas, compram todo tipo de velharia feito de ferro, aço, cobre, latão e outros, como nos quarteirões próximos à praça Vaz de Melo, onde há galpões conhecidos como “ferro-velho”. Com isso o bairro fica dotado de uma subutilização que para Lemos (1996) transforma o local em um amplo setor de “depósito do centro” da cidade e dificulta a deflagração de um processo de dinamização econômica e recuperação urbana.

Inegavelmente, o bairro assiste a um processo que o deixa ilhado do restante da cidade, fato que favorece sua degradação. Mesmo ao lado do centro da cidade, parece distante, devido aos espaços especiais constituídos pelos viadutos, avenidas, estação e outros que são como barreiras (CARDOSO, 2015). O bairro é cercado por uma sobreposição de zonas de fronteiras que acabaram por dificultar a relação do bairro com o centro ou com bairros ao seu redor, de forma que as vias de conexão com o bairro são a passarela de pedestres que liga a estação Lagoinha a rodoviária e ao baixo centro ou a travessia da Avenida Antônio Carlos, em direção aos bairros Concórdia e Floresta. Essas vias acabam como impedimentos à livre circulação, já que em determinados horários, principalmente à noite, os problemas com a falta de segurança acirram a situação. As vias de trânsito rápido que passam dentro e ao entorno do bairro, geram a sensação de desconforto e dificuldade para transitar ali, sendo que essa tensão provém do ordenamento do espaço urbano que tem que conviver com o espaço público e os espaços especiais que são encontrados no – agora – pequeno bairro, tão perto e tão longe do centro da cidade de Belo Horizonte.

Apesar de todos esses problemas, parte dos entrevistados tenderam a valorizar o bairro, afirmando pontos positivos, como os anos de moradia no lugar dentre outras características positivas. Quando indagados sobre os problemas relacionados à segurança, a tendência foi minimizar os problemas locais ou colocá-los como parte do aumento da violência da cidade como um todo, como se pode ver na entrevista a um dono de restaurante do bairro: “Claro que tem pontos de droga aqui, como em todos os lugares da cidade. Tem roubo, tem violência como em toda cidade”.

Durante esta pesquisa de campo, foram observadas intervenções urbanas no bairro, a grande parte do tipo estrutural com vistas a melhorar a mobilidade urbana de veículos. Nesse sentido, os entrevistados assinalaram como nula ou quase nula a atuação do poder público no bairro, alguns reafirmam ainda a ideia de que os projetos modernizadores, durante toda história do bairro, sempre se centraram no sistema viário, deixando de lado a vida do bairro. As casas antigas que estão em mau estado de conservação e lotes vagos foram apontadas como item negativo do bairro, principalmente aquelas abandonadas que tem a possibilidade de serem utilizadas por usuários de drogas. Sobre os espaços públicos locais, foi relatado que são poucos ou que não existem e ainda foram relatadas situações que demonstraram que a relação dos usuários de crack entre si e com os próprios moradores é conflituosa, sendo que esses se apresentam mais intimidadores, quando estão sob o efeito da droga.

Nota-se que as casas contam, em sua maioria, com sistemas de segurança, alarmes, grades e portões trancados com vistosos cadeados. Os entrevistados relataram muitos problemas relacionados à segurança pública. Um guardador de carros, atuando num nível local, informou sobre o trânsito de usuários de droga durante o dia: “passam pedindo, roubando transeuntes, ameaçam quando negam ajuda”. Outro morador afirmou como ponto negativo do bairro a presença dos usuários de drogas e ladrões, a quem culpabilizou pelo fato do bairro deixar de ser calmo: “essas ruas a noite ficam cheias de usuários de drogas. Nos grupos de usuários de drogas, eles matam quase todo mês uma pessoa”.

Dessa maneira, essas e outras passagens das entrevistas realizadas indicam as muitas narrativas relacionadas ao consumo e tráfico de crack na região e suas consequências, que são contadas com muita naturalidade pelos entrevistados, demonstrando que essas situações compõem o cotidiano do lugar, o que evidencia um processo de naturalização do problema da drogadição no lugar.

Por todo o bairro, pode-se observar a presença de mendigos, pedintes, usuários de drogas, imagens que se confundem entre si. A característica sempre presente ao falar dos usuários de crack, é a degradação física. Os “corpos abjetos” de acordo com Rui (2012), são presentes e demonstram a todo o tempo, mesmo que em graus diferentes, a exposição a situações de risco. Os trapos de roupas, a sujeira da pele, a demência e às vezes, a tristeza aparente de alguns, assusta.

Corroborando com os dados estudados, as entrevistas também reafirmam a existência de novas referências na modernidade para a região da Lagoinha: lugar de trânsito, de passagem, de embarque e desembarque, ligação para os pontos da cidade, espaço da estação, dos trilhos do metrô, dos viadutos, das avenidas e dos automóveis, do crack e da cracolândia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A degradação de certos locais da cidade é um processo construído socialmente, afetado pelas configurações da comunidade, pelas políticas urbanas e de segurança pública, inadequadas ou insuficientes e que têm efeitos diretos e negativos sobre a comunidade, como a diminuição da confiança interpessoal e da capacidade de cooperação e o enfraquecimento dos mecanismos informais de controle social. Entende-se assim que a desordem física e social são recursos importantes para o acontecimento de desvios e crimes, pois refletem a ecologia das áreas urbanas e produzem situações favoráveis à sua ocorrência.

A investigação sobre os mecanismos que se antecedem e relacionam desordem e crime permite melhor articular uma resposta à criminalidade que vai além do recurso ao sistema de justiça criminal e da adoção de leis, abrindo novos caminhos para a participação da administração pública local na gestão das políticas de segurança pública. A dinâmica de fatores ambientais na distribuição de desvios e crimes nos espaços das cidades tem sido cada vez mais utilizada, tanto para reflexão da atividade criminosa, como para o desenvolvimento de estratégias de prevenção situacional. Conclui-se reforçando a importância das pesquisas, produção e sistematização de dados sobre abuso de drogas, que são fundamentais para o reconhecimento da realidade social e que podem servir como base para ações governamentais, para o direcionamento de intervenções em conjunto com a comunidade acadêmica, sociedade e governo além da desmistificação acerca da problemática.

Na Lagoinha, são visíveis os sinais de decadência, como a degradação que culminou com a ocupação dos usuários de drogas. Surge assim a necessidade de intervenções no local ligadas às políticas de proteção ao patrimônio para revitalização do espaço e também medidas de saúde pública para promover o apoio aos usuários de crack presentes no bairro. Percebe-se que apesar de suas características marcantes, o bairro Lagoinha vivencia um processo que requer cuidados, no atual contexto, “sua escritura sugere imagens desfocadas e, ao mesmo tempo, fortes sinais de que a vida prevalece” (LEMOS, 1996, p. 157).

REFERÊNCIAS

AGUIAR, T. F. R. de. **Vastos subúrbios da nova capital: formação do espaço urbano na primeira periferia de Belo Horizonte**. 2006. 445f. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

ANDRADE, L. T. de; ARROYO, M. A. (Org.). **Bairros pericentrais de Belo Horizonte**: patrimônio, territórios e modo de vida. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

ANDRADE, L. T. de; TEIXEIRA, A. E. A territorialidade da prostituição em Belo Horizonte. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 11, 2004.

BEATO FILHO, C. C.; ASSUNÇÃO, R. M.; DA SILVA, B. F. A.; MARINHO, F. C.; REIS, I. A.; DE MATTOS ALMEIDA, M. C. Conglomerados de homicídios e o tráfico de drogas em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, de 1995 a 1999. Homicide clusters and drug traffic in Belo Horizonte, Minas Gerais State, Brazil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 17, n 5, p. 1163-1171, 2001.

BELO HORIZONTE. Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no município. **Diário da Câmara**. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 1996. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/7166/1996>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

BERNARDES, B. M.; BORSAGLI, A. A metamorfose de uma paisagem: a construção, o apogeu e o processo de descaracterização do bairro Lagoinha. **Revista Eletrônica do Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, 2014.

CARDOSO, J. M. Tão perto e tão longe: os mapas de movimento como representação espacial das barreiras de acesso ao bairro da Lagoinha em Belo Horizonte. **Módulo Arquetetura CVC**, Nova Iorque, v. 14, n. 1, p. 55-71, 2015.

CARNEIRO, M. L. F. de A. **Um olhar sobre a Lagoinha**. 2001. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2001.

CRACKING BH: principais pontos do tráfico de crack na Lagoinha. **Jornalismo Online UniBh**, Belo Horizonte, 20 set. 2010. Disponível em: <<http://jounibh.wordpress.com/2010/09/20/cracking-bh/>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

CRACOLÂNDIA aumenta sensação de insegurança no Bairro Lagoinha. **Jornal Itatiaia**, em 28 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.itatiaia.com.br/noticia/cracolandia-aumenta-sensacao-de-inseguranca-no-bairro-lagoinha>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

EM DEBATE, políticas municipais contra o crack e outras drogas. **Site Câmara Municipal de Belo Horizonte**, em 07 de maio de 2018. Disponível em:

<<https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2018/05/em-debate-pol%C3%ADticas-municipais-contra-o-crack-e-outras-drogas>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

FREIRE, C. M. P. **Cotidiano, memória e identidade**: o bairro Lagoinha (Belo Horizonte, MG) na voz de seus moradores. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

GALDINO, R. Programas públicos não conseguem conter expansão do consumo de crack em BH. **Hoje em Dia**, em 25 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://hojeemdia.com.br/horizontes/programas-p%C3%BAblicos-n%C3%A3o-conseguem-conter-expans%C3%A3o-do-consumo-de-crack-em-bh-1.352809>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

KIEFER, S. Viciado em crack vaga há quatro anos pelo Bairro Lagoinha, em BH. **Portal Uai**, 12 de agosto de 2015. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2015/08/12/interna_gerais,434005/viciado-em-crack-vaga-ha-quatro-anos-pelo-bairro-lagoinha-em-bh.shtml>. Acesso em: 12 ago. 2016.

KIEFER, S.; LOPES, V. Crack se espalha por BH em novos endereços. **Portal Uai**, 02 de abril de 2012. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2012/04/02/interna_gerais,286660/crack-se-espalha-por-bh-em-novos-enderecos.shtml>. Acesso em: 12 ago. 2016.

LAGOINHA: um bairro tomado pelo crack. **Jornal da Alterosa**, Belo Horizonte, 20 set. 2011. Disponível em: <http://www.alterosa.com.br/html/noticia_interna_id_sessao=7&id_noticia=61311/noticia_interna.shtml>. Acesso em: 12 ago. 2016.

LEMOS, C. B. A Lagoinha e suas imagens - a refiguração do seu presente. **Cadernos de Arquitetura e urbanismo**, Belo Horizonte, n. 4, p. 121-160, 1996.

MACHADO, H. G.; PEREIRA, M. de L. D. A recuperação da Lagoinha dentro de uma nova concepção de política urbana. **Cadernos de História**, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 36-49, out. 1997.

MORADORES da Lagoinha e Conjunto IAPI pedem soluções para criminalidade na região. **Site Câmara Municipal de Belo Horizonte**, em 07 de novembro de 2013. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2013/11/moradores-da-lagoinha-e-conjunto-iapi-pedem-solu%C3%A7%C3%B5es-para-criminalidade>>. Acesso em: 03 jun. 2017.

MORENO, B.; MARIANO, R. Olho Vivo, polícia e profissionais da saúde não inibem ações na antiga cracolândia de BH. **Hoje em Dia**, Belo Horizonte, 24 de maio de 2017. Disponível em: <<http://hojeemdia.com.br/horizontes/olho-vivo-pol%C3%ADcia-e-profissionais-da-sa%C3%BAde-n%C3%A3o-inibem-a%C3%A7%C3%B5es-na-antiga-cracol%C3%A2ndia-de-bh-1.466957>>. Acesso em: 24 maio 2017.

PAÍS tem 1,3 milhão de viciados em crack. **Jornal da Alterosa**, em 21 de maio de 2014. Disponível em: <<https://www.alterosa.com.br/2014/05/21/pais-tem-13-milhao-de-viciados-em-crack-2/>>. Acesso em: 03 jun. 2017.

PARK, R. E. **Human ecology**. human communities: the city and human ecology. New York: Free Press, 1952.

RHIENCK, C. CRACK no caminho da avenida. **Hoje em Dia**, Belo Horizonte, 4 set. 2009. Disponível em: <<http://int-pub-coletivo-brenda-1sem-2011.blogspot.com/2011/03/crack-no-caminho-da-avenida.html>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

RUI, T. **Corpos abjetos**: etnografia em cenários de uso e comércio de crack. 2012. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

SAPORI, L. F.; SENA, L. L.; SILVA, B. F. A. Mercado do crack e violência urbana na cidade de Belo Horizonte. In: SAPORI, L.F.; MEDEIROS, R. (Orgs.). **Crack**: um desafio social. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas; 2010. p. 37-66.

SARTIN, P. D. Sobre liminaridade: relendo Victor Turner em chave pós-estrutural. **Revista de Teoria da História**, Goiânia: v. 3, 2013.

SILVA, B. F. A. da. **Coesão social, desordem percebida e vitimização em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil**. 2004. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

TURNER, V. W. **O processo ritual**. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 1969.

Texto submetido à Revista em 10.01.2018
Aceito para publicação em 05.10.2018



RESENHA

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **Amazônia**: encruzilhada civilizatória, tensões territoriais em curso. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

Tarcízio Macedo – Doutorando em Comunicação e Informação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharel em Comunicação Social pela Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: tarcizio.macedo@bol.com.br

Kelvin Santos de Souza – Mestrando em Comunicação, Cultura e Amazônia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Jornalista da Assessoria de Comunicação do Instituto Evandro Chagas. E-mail: kelvinsouza@gmail.com

Maria Christina Monteiro Barbosa – Especialista em Comunicação Científica na Amazônia pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). Bacharel em Ciências da Religião pela Universidade do Estado do Pará (UEPA). E-mail: machristina.arquivo@gmail.com

Sandra de Lima Rocha – Especialista em Comunicação Científica na Amazônia pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). Bacharel em Jornalismo pela Universidade Federal do Pará. Email: sandraliro@gmail.com

Os cerca de 8 milhões de quilômetros quadrados que perfazem a Pan-Amazônia são o último grande reduto de biodiversidade ainda relativamente conservado do planeta, cujo metabolismo é de vital relevância para a saúde da Terra e exerce sistemática renovação atmosférica sobre toda a América Latina, projetando-se, inclusive, ao sul dos Estados Unidos da América.

Há centenas de anos a Amazônia foi, e continua sendo, alvo da cobiça de grandes nações ao redor do mundo. Nas últimas décadas, contudo, sob a ação hegemônica do capital, e desde sua forma primitiva de atuação, o Brasil padece diante de suas esmagadoras forças. Neste recorte específico, a Amazônia vem sendo subtraída de suas riquezas naturais, em um movimento crescente de invasão de território e negação do seu povo e de sua relação com o lugar.

Ao longo dos séculos, a história da região foi narrada exclusivamente pelos vencedores, à revelia dos ditos “vencidos”, cujo silenciamento frequentemente decorreu do uso da força e da violência. De paraíso tropical a inferno verde, de natureza prístina a vazio demográfico, de “reserva” e inesgotável fonte de recursos à região do futuro, as vozes dos conquistadores infligiram à Amazônia perspectivas que variaram durante muitos anos, conforme os contextos socioeconômicos, sociopolíticos e os interesses com que era observada em dado período histórico.

Com o intuito de analisar esse cenário, o livro “Amazônia: encruzilhada civilizatória, tensões territoriais em curso” é um ensaio feito pelo professor Carlos Walter Porto-Gonçalves como parte dos seus estudos durante o estágio pós-doutoral desenvolvido entre 2016 a 2017 no Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas, Sociedade e Meio Ambiente da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), sob supervisão do Dr. Luiz Fernando Scheibe.

O autor tem graduação, mestrado e doutorado em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), respectivamente obtendo os títulos nos anos de 1972, 1985 e 1998. Sua dissertação foi orientada pelo professor Dr. Milton Santos e sua tese pela professora Dra. Lia Osório Machado. Realizou estágio pós-doutoral na UFSC, entre 2016 e 2017. Atualmente, é professor titular da Universidade Federal Fluminense (UFF) e coordena o Laboratório de Estudos de Movimentos Sociais e Territorialidades (LEMTO).

Os documentos e dados foram coletados inicialmente para uma apresentação solicitada pela Coordenadora de Organizações Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), em 2015, e o ensaio final foi apresentado no seminário “Amazônia: territórios e significados em disputa”, realizado em Belém, no Pará, entre os dias 09 e 10 de fevereiro de 2017. O evento foi organizado e promovido pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), em parceria com o programa da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) na Amazônia.

Dividido em sete capítulos, o livro constitui-se uma tentativa, sob a ótica dos estudos pós-coloniais, de analisar criticamente, e de forma panorâmica, a formação e as dinâmicas sociopolíticas, históricas e territoriais da Amazônia. A obra evidencia como as ações e os dinamismos de agentes do sistema mundo capitalista moderno-colonial, capital privado e o Estado, ignoram a riqueza cultural e intelectual das sociedades que já habitavam a região há milênios.

O autor busca ainda destacar como essa riqueza cultural e intelectual dos povos da região (conhecimento ancestral histórico ou outras matrizes de

conhecimento, na linguagem do autor) podem conter conceitos e concepções de mundo-chaves para a promoção de uma nova proposta de ocupação do espaço amazônico, uma vez que são conhecimentos construídos ao longo de 12 mil anos de convivência com a floresta.

Sob essa égide, a análise do autor tem o mérito de procurar superar a separação natureza-sociedade, a dicotomia espaço-tempo, a visão linear da história, bem como o etnocentrismo. A referida obra é construída com uma linguagem leve e direta, realizando um sobrevoo acerca de questões profundas e complexas em seu caráter histórico, social, econômico, político e espacial, destacando as tensões e conflitos territoriais em curso ocasionados pelo avanço do capital na região pan-amazônica.

O geógrafo Carlos Walter Porto-Gonçalves (2017) elege a territorialidade, enquanto ação humana sobre dado espaço geográfico, como tema predominante do livro. O autor realiza um percurso de análise e pensamento que promove o cruzamento entre a história e a geografia, expondo o contexto para a compreensão das tensões que a América Latina mantém em seu interior, mais precisamente a partir dos anos 1960, período no qual, sob o esteio do desenvolvimentismo, acentuou-se a ação sobre a região amazônica, em um processo de transformação dos seus recursos em mercadorias. A partir desse novo contexto, o sentido da floresta é substancialmente redefinido (TRINDADE JR., 2014).

Porto-Gonçalves (2017) adverte, ainda, dos perigos advindos das violentas intervenções sobre os cursos d'água e sobre a floresta para o futuro do planeta e, conseqüentemente, para a humanidade. Ele sugere que outras relações devem se constituir com o meio ambiente, considerando que a saúde do homem depende da convivência saudável com a natureza.

AMAZÔNIA, AMAZÔNIAS: PASSADO, PRESENTE E FUTURO EM DISPUTA

O primeiro capítulo do livro aborda as visões sobre a Amazônia, destacando que, neste sentido, “[...] prevalecem visões *sobre* a Amazônia, e não *da* Amazônia” (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 15, grifo do autor). O autor enfatiza ainda que, mesmo quando se abordam visões da Amazônia, não são visões dos amazônidas, mas daqueles que a ocuparam nos últimos 500 anos.

Carlos Walter Porto-Gonçalves (2017) refere-se a quatro ideias centrais sobre a região, a saber: (i) Amazônia como natureza; (ii) Amazônia como vazio demográfico; (iii) Amazônia como reserva e fonte inesgotável de recursos; e (iv)

Amazônia como região do futuro. Para o autor, essas visões têm em comum o fato de reproduzirem uma ótica colonizadora, que observa a região a partir dos últimos 500 anos. Ademais, cada uma, à sua maneira, invisibiliza e silencia os povos que há cerca de 17 mil anos habitam a região, justificando uma suposta vocação ou papel natural da Amazônia na manutenção do sistema mundo capitalista moderno-colonial.

O capítulo aborda ainda as relações de poder que perpassam a região, com especial enfoque às dinâmicas sociais que se intensificam de 1960 até o presente. A emergência política de grupos tradicionalmente invisibilizados (negros, indígenas, mulheres etc.) e dos valores ecológicos da contracultura fazem frente à nova política de ocupação da região, denominada pelo autor de industrialização da selva, cuja materialização decorre do avanço “[...] sobre e contra a região [d]o velho paradigma da extração destrutiva com a construção de grandes rodovias, com a expansão da exploração mineral, gasífero-petroleira, da agropecuária de exportação e da extração madeireira” (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 23).

No segundo capítulo, Porto-Gonçalves (2017, p. 25) dedica-se a compreender a chamada “complexidade sociometabólica amazônica”. O autor menciona o desafio ético-político, com implicações ecológicas, de respeitar os direitos dos povos e etnias amazônicas frente à “[...] demanda produtivista-consumista de ‘recursos naturais’ alimentada pela lógica da acumulação de capital em busca de lucro” (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 26).

Ele confronta ainda a impossibilidade desses povos serem “absorvidos” em uma democracia fundada no indivíduo, uma vez que eles, em suas culturas, sequer possuem este conceito. Além disso, o autor tece uma crítica ao método analítico compartimentado científico convencional utilizando o exemplo do solo amazônico que, para a ciência convencional, seria um solo pobre. Em sua perspectiva, a matriz eurocêntrica de conhecimento não é capaz de compreender o complexo metabolismo amazônico, fato que gera a necessidade de não se desperdiçar os conhecimentos dos povos/culturas “tradicionais” da região.

No terceiro capítulo, o geógrafo disserta acerca da grande transformação sociometabólica em curso. Segundo ele, a partir dos anos 1960, a nova hegemonia mundial muda de estratégia e “civilizar” e colonizar são substituídos por “desenvolver”. Sobre este conceito, ocorreu uma nova conformação sociogeográfica na Amazônia, vista até então como vazio demográfico. No Brasil, a integração entra na pauta nacional como projeto político, por exemplo, com a criação dos territórios federais.

Nesse período, o nacionalismo do pós-guerra penetrou na América Latina negando a existência de direitos aos povos originários e se estendeu ao Peru, à Bolívia e ao Equador. A imigração foi fortemente estimulada na Amazônia brasileira, com base em uma ideologia desenvolvimentista, e alianças foram feitas com grandes empresários. Em decorrência desse cenário, um choque se instaurou entre práticas ancestrais e outro desenho foi implantada à força, responsável por deslocar o centro das relações do rio para as estradas, momento no qual a economia se volta à exploração do solo e subsolo.

A região Norte passou, então, a ser rasgada por rodovias, fluxos de água foram barrados e o conflito é estimulado ainda mais durante essa nova fase de conquista, de urbanização precária – responsável por exigir água para consumo humano e produção de mais energia. Outro tempo, então, aloja-se, segundo Porto-Gonçalves (2017): o tempo do capital desconectado do tempo das pessoas.

No quarto capítulo, o autor argumenta que o mundo do capital cresce e une-se, redesenhando a geopolítica da América Latina nos 1990. A iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o Plano Puebla-Panamá (PPP) criam as condições gerais de produção para as operações capitalistas. Nesse cenário, conforme o autor, os movimentos sociais resistem e novas perspectivas políticas surgem com a eleição de forças opositoras aos regimes liberais em vários países.

Nesse contexto, o antiamericanismo favorece a aproximação com a Ásia e a atuação da China aumenta consideravelmente, abrindo espaço para a criação de novas alianças. A Amazônia sofre novas configurações: cinco eixos propostos pelo IIRSA incidem diretamente na região e alteram a referência anterior, transformando-a em eixo e corredor de acesso e escoamento de produção. Grandes projetos, de altos custos, atraem milhares de trabalhadores, gerando implicações no modo de vida e deixando rastros de violência, morte e miséria (PORTO-GONÇALVES, 2017).

O ritmo com que as intervenções se dão aponta para os perigos que se avizinham: as mudanças operadas na floresta e a industrialização desenfreada (e mal planejada) traduzem-se em perigos às vidas humanas, obrigando a prática de outras dinâmicas, mudando e invertendo as escalas de relações com a natureza, não respeitando o tempo desta, por exemplo. Dos 544 projetos voltados para a América Latina, 14 dizem respeito à Amazônia: hidrelétricas, hidrovias, ferrovias, estradas e aeroportos, dentre outros com fontes públicas de financiamentos, projetam o futuro da região, inaugurando novos desafios em que, no centro, silenciadas e submetidas, estão as populações amazônicas (PORTO-GONÇALVES, 2017).

No quinto capítulo, Porto-Gonçalves (2017) realiza uma análise acerca dos megaprojetos de infraestrutura realizados na Amazônia. O autor argumenta em defesa da existência de uma direta correlação entre o processo de abertura e pavimentação de estradas e o desmatamento na região amazônica, o qual é, em alguns países (Equador, Peru e Brasil), até mesmo estimulado como requisito para submeter a propriedade a uma nova configuração. Essa dinâmica é responsável por transformar decisivamente os padrões de ocupação territorial da Amazônia, na medida em que a exploração da madeira desempenha um papel-chave tanto no desencadear do desmatamento, quanto na abertura de espaço para a entrada de outras atividades no território (sejam as florestas, sejam os territórios ocupados tradicionalmente), como a criação de gado ou monoculturas.

A complexidade da relação solo-floresta-água/clima, segundo Porto-Gonçalves (2017), é desconhecida por essa frente de colonização, o que, por sua vez, desencadeia processos de lixiviação, laterização e erosão dos solos. Para esses grandes proprietários, “a floresta [...] é vista como obstáculo” (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 58). Neste sentido, incide sobre os eixos de desenvolvimento da IIRSA também eixos de conflitos e desmatamento. Nessa demanda voraz por matéria e energia, os grupos/classes sociais, protagonistas do novo padrão de expansão sociogeográfico que se impõe na Amazônia, infligem obstáculos para o reconhecimento das territorialidades comunitárias.

A construção de estradas/hidroviárias/ferrovias/portos possui o objetivo de tornar mais fácil a circulação das mercadorias no espaço geográfico, estimulando a aceleração da produção e do processo de acumulação de capital (PORTO-GONÇALVES, 2017). Na geopolítica regional, o Brasil assume um papel de subimperialismo ao pressionar países vizinhos, em decorrência da demanda energética em expansão constante, influenciando na construção de hidrelétricas e na procura por fontes de suprimento de energia como o petróleo e o gás. Para o autor, é preciso ainda se avaliar o mito da energia hidrelétrica como uma energia limpa, reconhecendo seus impactos na emissão de gases de efeito estufa, inundação de terras férteis e na retirada forçada das comunidades que habitam esses territórios – suspendendo, assim, suas territorialidades.

Ademais, a demanda internacional crescente pela matriz energética com combustíveis fósseis impõe grande pressão na região, tanto pela exploração quanto pela localização de petróleo e gás. Essa configuração amplia o leque de tensões territoriais na medida em que as localizações dos povos e comunidades tradicionais abundam (e estão sobrepostas) esses recursos. Ainda conforme Porto-Gonçalves (2017), isso implica em uma desterritorialização em curso das territorialidades comunitárias. Tal processo de exploração de recursos

combustíveis fósseis desencadeia a construção de uma infraestrutura propícia ainda para o avanço da frente agrícola colonial.

Toda essa infraestrutura é utilizada, inclusive, para projetos de mineração em grande escala, cujas dependências dos suportes de transportes e, sobretudo, de fontes energéticas são imensas. Com isso, estabelece-se um contexto que aumenta o conflito na região amazônica, uma vez que o “[...] acesso ao subsolo só é possível através do solo onde geralmente estão as etnias/povos/nacionalidades indígenas, quilombolas e diversas comunidades camponesas da Amazônia” (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 75). O futuro da região, para o autor, mostra-se marcado por uma tendência de aumento dos conflitos territoriais em curso.

Temos, então, existências diversas representadas por grupos/classes sociais que se reproduzem a partir da produtividade biológica primária (solo-fotossíntese/floresta/água). São os chamados povos da floresta, entendidos como índios, comunidades tradicionais e populações re-organizadas após processos de expulsão de seus territórios. No sexto capítulo, o autor realiza uma reflexão acerca dos conflitos e das r-existências desses povos da floresta. Segundo Porto-Gonçalves (2017), esses agentes têm r-existido ao avanço do grupo que se prevalece do poder econômico para impor seu modelo de existência voraz em consumo de energia, água, solo e subsolo.

R-existindo ao longo do espaço-tempo e contradizendo a Amazônia como espaço vazio, esses grupos somente ganham visibilidade com os conflitos que geram mobilizações capazes de influir nas políticas públicas (PORTO-GONÇALVES, 2017). Ampliar a visibilidade dos discursos desses grupos significa frear potenciais tensões territoriais na Amazônia incorporada pelo IIRSA e não se trata, portanto, de uma utopia. Desde 1980, grupos subalternizados – urbanos e não urbanos – articulam um novo ciclo de lutas na América Latina, como a Aliança dos Povos da Floresta. No Peru, comunidades aimarás e quéchuas, camponeses, trabalhadores urbanos, comerciantes, estudantes, profissionais e autoridades locais impediram a instalação de um complexo hidrelétrico.

No sétimo capítulo, Porto-Gonçalves (2017) evidencia que o modo de vida sustentado no estilo de vida americano provoca transformações profundas em todo o planeta, na medida em que exige a produção cada vez maior de bens e produz efeitos desiguais nocivos. Nessa dinâmica, os rejeitos ficam com os grupos subalternizados representados não só pelo local (populações tradicionais e territorialmente afetadas), mas pelo nacional (países que, como o Brasil, estruturaram-se para servir o mercado externo).

Em uma escala de reprodução capitalista global, as diversas geografias tendem a se homogeneizar, negando a r-existência das territorialidades

amazônicas. Em espaço-tempos diferentes, as estratégias colonialistas reinventam-se, incorporam o consumo de petróleo, gás, energia e água, e geram não só a violência e o desmatamento, mas o efeito estufa. Em uma nova configuração, Organizações não Governamentais (ONG) aliam-se aos interesses do grande capital, em defesa de uma preservação que continua isolando as populações da floresta.

O trabalho de Carlos Walter Porto-Gonçalves (2017) é uma importante referência para se pensar no debate contemporâneo sobre a Pan-Amazônia, nas tensões, transformações e conflitos em curso que perpassam a região, advindos da crescente expansão do capital rumo ao território amazônico. Articulando uma reflexão relevante sobre as ações e os dinamismos de agentes (capital privado e o Estado) do sistema mundo capitalista moderno-colonial na formação e nas dinâmicas sociopolíticas, históricas e territoriais da Amazônia, o autor oferece aos leitores um relevante espectro do quadro panorâmico que se descortina sobre as relações sociais, econômicas, políticas e de poder que configuram conflitos e tensões na luta por território em uma das regiões mais cobiçadas do mundo.

As relações que são ensejadas e engendradas nesse processo, por sua vez, reposicionam e alteram a conformação sociogeográfica na Amazônia, do qual emerge um novo padrão de expansão voltado para atender aos interesses capitalistas. Evidentemente, a atualidade do conteúdo exposto para o contexto contemporâneo é inegável. Entretanto, embora o tratamento que o autor ofereça ao tema e além dele seja bem feito, há algumas implicações que, a despeito de não diminuírem a qualidade e a contribuição do trabalho, merecem ser evidenciados.

A defesa do ponto do autor é aplicada de modo salutar, no entanto, apesar de ser um texto introdutório que empreende uma análise crítica da região amazônica a partir de uma abordagem pós-colonial, alguns termos do texto poderiam ser mais claros e diretos – os quais se colocam como dúvidas frequentes para um recém leitor do assunto, a exemplo da ideia de “terras tradicionalmente ocupadas”. Isso nos leva a perceber que o texto, apesar de se propor um ponto de partida, será mais bem aproveitado por leitores que já tenham um conhecimento prévio da temática discutida.

O autor é coerente ao convidar o leitor a ouvir as vozes da floresta, ao invés de evocar a expressão “dar voz” (recorrente em muitos trabalhos acadêmicos) aos grupos/classes sociais em situação de subalternização na Amazônia. Anos de estudos antropológicos trataram de reavaliar este termo e o posicionaram diante de uma perspectiva colonial, na medida em que atribui aos sujeitos uma dimensão de emudecimento no qual o pesquisador inauguraria sua locução, o que sabemos não ser verdadeiro.

A questão da formatação padronizada do texto também é um ponto que poderia ser melhorado, a fim de evidenciar ao leitor as obras de estudiosos que utiliza para embasar suas reflexões. Para além disso, ao se posicionar em uma perspectiva pós-colonial, seria interessante para o autor ter dedicado uma consulta em mais algum detalhe acerca da vasta literatura desenvolvida por pesquisadores *da* Amazônia¹. No início do primeiro capítulo, Porto-Gonçalves (2017) argumenta que à região escapa até o direito e poder de falar sobre si mesma, de modo que prevalecem visões *sobre* a Amazônia e não *da* Amazônia. Esse forte argumento, acreditamos, poderia ser desenvolvido e complementado com a própria percepção do autor do seu lugar de fala.

O autor, ao nosso ver, poderia promover um debate mais intenso com os trabalhos de diversos pesquisadores que se dedicam há anos aos estudos dos conflitos, das comunidades, dos grandes projetos e da multiplicidade de territorialidades e identidades que subjazem no território amazônico. Ademais, não obstante Porto-Gonçalves (2017) refira-se ao debate sobre as terras tradicionalmente ocupadas e acerca de processos de territorialização², sua discussão poderia empreender uma maior problematização dessa discussão – debate este que, uma vez mais, é feito na obra de pesquisadores da região, com destaque ao Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia, coordenado pelos professores Alfredo Almeida e Rosa Acevedo Marin.

Além disso, embora sua análise das r-existências volte-se mais para casos desenvolvidos na Pan-Amazônia, os exemplos brasileiros de formas de organização, movimentos sociais e lutas desenvolvidas pelos povos e comunidades tradicionais na região são parcos e poderiam, no entanto, ser reforçados. No debate acerca da imposição de obstáculos para o reconhecimento legal das territorialidades comunitárias, inclusive a partir da demarcação das terras citadas pelo autor, há um extenso debate estimulado por autores como Joaquim Shiraishi Neto (2007, 2011) que, acreditamos, poderia ser útil para desdobrar outras discussões.

Da mesma forma, não obstante seu posicionamento político seja evidenciado ao longo de todo o texto e as vozes dos grupos/classes sociais da floresta inspirem seu ensaio, o diálogo com esses discursos poderia ser realizado de maneira mais intensa e constante – o que não significa, contudo, desconsiderar

¹ O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA), por exemplo, é um dos mais importantes centros de referência que vem contribuindo, há mais de quatro décadas, com a produção de profundos estudos analíticos acerca dos mais variados debates que perpassam a região ao longo da sua história.

² Tal discussão é encontrada, por exemplo, na obra do professor Alfredo Wagner de Almeida (2004, 2008), da Universidade do Estado do Amazonas (UEA), e da professora Rosa Acevedo Marin, do NAEA/UFPA (ALMEIDA; MARIN, 2010).

o esforço de sua reflexão e contribuição. Afinal, lacunas são comuns em trabalhos acadêmicos. Porto-Gonçalves (2017) acaba por deixar algumas que devem ser consideradas na leitura de sua obra. Elas, portanto, têm o potencial de permitir, a partir de outras percepções sobre a temática, o avanço do conhecimento.

DIANTE DA ENCRUZILHADA AMAZÔNICA

Ao final do livro, percebemos que a maior provocação de Porto-Gonçalves (2017, p. 94) é fazer ecoar o discurso de que “há que se descolonizar o pensamento para abrir outras (e não necessariamente novas) perspectivas teórico-políticas”. O autor nos convida a ouvir as r-existências que, historicamente, tiveram uma relação de convivência com a floresta, mas foram e continuam sendo silenciadas pelos que determinam as políticas públicas, impondo seus relatos e elaborando enunciados que (re)produzem suas memórias históricas como vencedores.

Os desafios à superação das contradições que os modelos de ocupação territorial impõem, ao colocarem em uma encruzilhada os grupos/classes sociais em situação de subalternidade e os que se fundam na ideia de dominação da natureza, são enormes. Podem ser ainda maiores com a efetivação de planos para a construção de mais hidrelétricas e da manutenção do papel de colonizado na efetivação da nova rota comercial para a China, via IIRSA.

Esse cruzamento parece eterno, mas outras articulações que não são as das redes de transporte, de fornecimento de energia e de circulação de mercadorias que, ciclicamente, consomem mais transporte e energia, já se encontram em marcha. A Aliança dos Povos da Floresta é um dos exemplos de articulação posto em prática, com paralisações de obras de hidrelétricas em países amazônicos como o Peru e a Bolívia.

É preciso uma ação rápida, pois, o tempo das conexões externas é distinto daquele que fez r-existirem outras territorialidades. Veloz que é para atender à roda do consumo global, ele pode acelerar irreversivelmente a homogeneização socioespacial da Amazônia para a capitalização da floresta e dos minérios. Ao final do texto, há que se perguntar qual o modelo de civilização o estado do Pará, o Brasil e os demais países da Amazônia, que historicamente ficaram do lado de cá do hemisfério, querem levar adiante. Diante da encruzilhada, a expectativa é que escolham virar na direção da diversidade, da pluralidade e do diálogo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, “faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas.** 2. ed. Manaus: PGSCA –UFAM, 2008.

———. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 9-32, maio 2004.

ALMEIDA, A.; MARIN, R. Campanhas de desterritorialização na Amazônia: o agronegócio e a reestruturação do mercado de terra. In: BOLLE, W.; CASTRO, E.; VEJMELKA, M. (Orgs.). **Amazônia: região universal e teatro do mundo.** São Paulo: Globo, 2010. p. 141-160.

PORTO-GONÇALVES, C. **Amazônia: encruzilhada civilizatória, tensões territoriais em curso.** Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

SHIRAIISHI NETO, J. “Novas sensibilidades”, velhas decisões: notas sobre as recentes transformações jurídicas. **Seqüência**, Florianópolis, v. 32, n. 62, p. 79-96, jul. 2011.

———. (Org.). **Direitos dos Povos de das Comunidades Tradicionais no Brasil.** Declarações, Convenções Internacionais e Dispositivos Jurídicos definidores de uma Política Nacional. Manaus: UEA, 2007.

TRINDADE JR., S-C. C. Das “cidades na floresta” às “cidades da floresta”: espaço, ambiente e urbanodiversidade na Amazônia brasileira. In: LIMONAD, E.; CASTRO, E. (Orgs.). **Um novo planejamento para um novo Brasil?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. p. 273-294.

Texto submetido à Revista em 29.06.2018
Aceito para publicação em 25.10.2018

Artigos

Corruption et investissement externe direct au Brésil

Corrupção e investimento externo direto no Brasil

Lilian Ransolin de Abreu, Roberto Birch Gonçalves e Leonardo Roth

Produção de conhecimento sobre hidrelétricas na área de ciências humanas no Brasil

Production of knowledge about hydroelectric dams in the social sciences in Brazil

Edna Castro

Gerenciamento integrado dos aspectos legais de produtos controlados como facilitador à certificação ISO 14001

Integrated management of legal aspects of products controlled as facilitator ISO 14001 certification

Eduardo Antonio Pires Munhoz, Silvio César Moral Marques e Ismail Barra Nova de Melo

As conferências ambientais da ONU e o prêmio Nobel da Paz: ganhos intangíveis em declínio?

The UN environment conferences and the Nobel Peace prize: intangible gains in decline?

Jefferson Wagner e Silva Galvão, Carlos Eduardo de Souza Siqueira e Ana Flávia Barros-Platiau

Percepção atual dos diversos atores sociais da Regional de Palmas em relação à gestão dos resíduos sólidos

Current perception of the various social actors of Palmas region concerning solid waste management

Cristina Solange Hendges, Dorcas Ribeiro dos Santos e Aurelio Pessoa Picanço

Mineração em territórios quilombolas: notas sobre uma consulta prévia em Trombetas, Oriximiná-PA

Mining in quilombola lands: notes on prior consultations in Trombetas, Oriximiná-PA

Erika Beser e Luciana Gonçalves de Carvalho

O perfil socioeconômico dos municípios mineiros paraenses: formação de clusters a partir do IFIRJAN

The socioeconomic profile of the municipalities of Pará: miners clusters formation from the IFIRJAN

Alegria dos Santos Leite, Gisalda Carvalho Filgueiras, Carlos Eduardo Rodrigues Martins e Suellen Souza Ramos

Parque Nacional do Monte Roraima: conflitos no uso e produção do território

Monte Roraima National Park: conflicts in the use and production of the territory

Oséias Cordeiro Sartori e Maria Bárbara Magalhães Bethonicó

Conflitos envolvendo colonizadores e indígenas em áreas territoriais da bacia hidrográfica do Taquari-Antas, Rio Grande do Sul

Conflicts between colonists and indians in territorial areas of Taquari-Antas hydrographic basin, Rio Grande do Sul, Brazil

Moisés Ilair Blum Vedoy, Luís Fernando da Silva Laroque e Neli Teresinha Galarce Machado

Custos para o setor público na atuação como mercado para agricultura familiar no PAA em Toledo-PR

Costs for the public sector in the action as a market for family agriculture in the PAA in Toledo-PR

Karine Daniele Bybain de Souza, Edison Luiz Leismann e Loreni Teresinha Brandalise

A busca pela universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário: evolução, desafios e perspectiva. Um estudo de caso em Manaus-AM

The search for the universalization of water supply and sewage system: evolution, challenges and perspective. A case study in Manaus-AM

Jefferson da Silva Araújo e João Tito Borges

Estudo sobre o bairro Lagoinha em Belo Horizonte (MG - Brasil). Entre a tradição, a decadência e a cracolândia: "crônica de uma morte anunciada?"

Study on Lagoinha neighborhood in Belo Horizonte (MG - Brazil). Between tradition, decadence and cracolândia: "Chronicle of a foretold death?"

Nayara de Amorim Salgado e Bráulio Figueiredo Alves da Silva

Resenha

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **Amazônia**: encruzilhada civilizatória, tensões territoriais em curso. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

Tarcízio Macedo, Kelvin Santos de Souza, Maria Christina Monteiro Barbosa e Sandra de Lima Rocha

