



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM MEIO AMBIENTE E**  
**DESENVOLVIMENTO RURAL – PPG-MADER**

**KARLA ROSANE AGUIAR OLIVEIRA**

**FRONTEIRA AGRÍCOLA E NATUREZA: VISÕES E CONFLITOS NO**  
**PARQUE NACIONAL DAS NASCENTES DO RIO PARNAÍBA**

**Brasília-DF**

**2018**

**KARLA ROSANE AGUIAR OLIVEIRA**

**FRONTEIRA AGRÍCOLA E NATUREZA: VISÕES E CONFLITOS NO  
PARQUE NACIONAL DAS NASCENTES DO RIO PARNAÍBA**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da Faculdade UnB Planaltina, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural.

Orientador: Sérgio Sauer

**Brasília-DF**

**2018**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

0048ff Oliveira, Karla Rosane Aguiar  
Fronteira Agrícola e Natureza: visões e conflitos no  
Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba / Karla Rosane  
Aguiar Oliveira; orientador Sérgio Sauer. -- Brasília, 2018.  
141 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Meio Ambiente e  
Desenvolvimento Rural) -- Universidade de Brasília, 2018.

1. Comunidades Tradicionais. 2. Unidades de Conservação.  
3. Agroestratégias. 4. Fronteira Agrícola. 5. Conservação da  
Natureza. I. Sauer, Sérgio, orient. II. Título.

*Para Ailton, Diana e Marina, com todo o amor.*

*Para D. Elisa da Comunidade de Brejinho. Que suas lágrimas possam representar a força das comunidades seguirem por um desenvolvimento justo.*

## AGRADECIMENTOS

Dedico, inicialmente, esta dissertação aos Povos e Comunidades Tradicionais do Cerrado. O sertão é terra de gente trabalhadora, que merece viver a partir de seus conhecimentos ancestrais.

Agradeço ao Prof. Sérgio Sauer, que com paciência, segurança e muito bom humor, realizou um excelente trabalho de orientação. Espero que novas parcerias acadêmicas possam ainda surgir em um futuro breve.

Ao corpo docente e discente do Mader pelos dois anos de convivência. Em especial, à Profa. Janaína Diniz, coordenadora do curso; ao Aristides Dourado Jr., secretário da pós-graduação; e a todos os meus colegas de turma, pessoas que aceitaram o desafio de estudar temas tão relevantes nos dias atuais. Também é importante agradecer aos servidores da Biblioteca Central da UnB, minha “casa” durante um período.

Agradeço muito a todos os que me apoiaram no levantamento de dados, em especial: Profa. Ludivine Eloy e Prof. Stéphane Gueneau, pelas informações iniciais para a pesquisa de campo. Luiz Alberto Nogueira (Luizinho) e Elizete Batista, do STR de Formosa do Rio Preto/BA; Onazironir Ferreira (Pretinha) do STR e Prof. Arnon Santana, ambos de Barreiras do Piauí/PI; Edite Lopes, de Barreiras/BA; Cida Sousa e Paulo Gonçalves (Paulão), no Tocantins. Todos foram muito pacientes e solícitos. Não tenho palavras.

À Ana Cláudia Matos da Silva, um agradecimento especial. Mulher quilombola batalhadora, que me recebeu com todo o carinho em sua casa e que representou para mim toda a luta para reconhecimento destas comunidades pelos seus valores e modos de vida.

À FAP/DF, que mesmo em um período de aprofundamento das políticas neoliberais, permitiu que esta dissertação fosse realizada de modo mais tranquilo.

Aos meus pais, Ronaldo e Conceição, pois foi a partir de suas lentes e percepções que comecei desde cedo a achar que desigualdade social no Brasil não é algo normal.

À minha querida família. Sem o apoio de Ailton, nada disso teria acontecido. Sem o amor das queridas Diana e Marina também!

(Demorou, mas o livro da mamãe ficou pronto!)

## RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo compreender por que as visões sobre conservação da natureza e as estratégias para apropriação dos bens naturais, tanto para comunidades tradicionais como para agentes da fronteira agrícola (sojeiros), influenciam de forma desigual a tomada de decisão do Estado a respeito de desafetação de áreas protegidas e reconhecimento de territórios tradicionais. No bioma Cerrado, a expansão da fronteira agrícola é estimulada pelo Estado desde as décadas de 1960/1970. Alguns programas governamentais (como o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para Desenvolvimento dos Cerrados – PRODECER) incentivaram a apropriação dos recursos naturais da região para a produção de *commodities*. O mais recente programa governamental, o Plano de Desenvolvimento Agrícola do Matopiba, do mesmo modo, busca impulsionar a economia do agronegócio e a expansão da fronteira agrícola em áreas de comunidades tradicionais. Por outro lado, as Unidades de Conservação vêm contribuindo para a conservação do Cerrado. Contudo, em alguns casos, a presença de populações tradicionais não é aceita, provocando conflitos socioambientais e invisibilizando seus territórios. O caso da desafetação de parte do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba permitiu analisar a injustiça ambiental contra as comunidades quilombolas. Foram entrevistados diversos atores na região do Parque durante a pesquisa de campo. Esta indica que a visão das comunidades quilombolas sobre conservação da natureza está bastante próxima à ideia de conservação da legislação ambiental, se comparada com a visão dos sojeiros. Mas, as comunidades ainda vivem conflitos com o órgão gestor do Parque (ICMbio), que tem dificuldades de reconhecer os territórios quilombolas e seus modos de vida tradicionais. Por sua vez, sojeiros pressionaram pela desafetação de parte do Parque, expandindo suas áreas de agricultura por meio das agroestratégias. A pesquisa conclui que apesar do conflito envolvendo áreas protegidas e quilombolas, ambos enfrentam um desafio ainda maior em virtude da expansão das áreas de fronteira agrícola do Cerrado.

**Palavras-chave:** Comunidades Tradicionais, Unidade de Conservação, Agroestratégias, Fronteira Agrícola, Conservação da Natureza.

## ABSTRACT

The present dissertation has the objective of comprehend why nature conservancy's vision and the strategies for natural resources appropriation, both of traditional communities and agricultural frontiers agents (called "sojeiros"), influence unequally the State's decision making about Protected Areas downgrading and the traditional territories recognize. At Brazilian's Cerrado biome, the expansion of agricultural frontier has been stimulated by the State since 1960/1970's. Some governmental programs (as the Japanese-Brazilian Cooperation for Development of Cerrado's Program – PRODECER in Portuguese), promoted the natural resource's appropriation at the region for the *commodities* production. The most recently governmental program, the Matopiba's Agricultural Development Program, in the same way, prompt the agrobusiness economy and the expansion of agricultural frontier in traditional communities' areas. On the other hand, Protected Areas has been contributing for the Cerrado's conservation. However, in some cases, the presence of traditional people is not acceptable, causing socioenvironmental conflicts and promoting the invisibility of their territories. The case of the downgrading of part of Parnaíba River's Springs National Park permitted to analyse the environmental injustice against quilombola's communities. Some interviews were conduct with actor at the region of the Park in the field research. The research indicates that quilombola's vision about nature conservation are nearby the idea of nature conservation of the environmental law, if comparable of the sojeiros' vision. But, the communities still live conflicts with Protected Areas Agency (ICMBio, in Portuguese), which has difficulties to recognize the quilombolas' territory and their traditional way of life. In its turn, sojeiros could pressure downgrading of part of the Park, expanding the agricultural territories thought the 'agro-strategies'. In conclusion, despites the conflict around Protected Areas and quilombolas, both are facing considerable challenges in consequence of the expansion of agricultural frontier at Cerrado.

**Key-words:** Traditional Communities, Protected Areas, Agro-strategies, Agricultural Frontier, Nature Conservation

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Delimitação geográfica do Matopiba.....	34
Figura 2- Localização do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba.....	50
Figura 3- Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, área original e área após a alteração dos limites da Unidade de Conservação.....	89
Figura 4- Imagem de satélite ano 1984, com a sobreposição dos atuais limites do PNNRP.....	90
Figura 5- Imagem de satélite ano 2002, ano de implantação do PNNRP.....	90
Figura 6- Imagem de satélite ano 2012, dez anos após a implantação do PNNRP.....	91
Figura 7- Imagem de satélite, ano 2016, após a alteração dos limites da área do PNNRP pela Lei nº 13.090 de 12 de janeiro de 2015.....	93

## LISTA DE FOTOS

Foto 1 – Plantação de algodão na região da Chapada das Mangabeiras, em Formosa do Rio Preto/BA.....	54
Foto 2 – Avião utilizado para aplicação de agrotóxicos em plantações de soja e algodão, na região da Chapada das Mangabeiras, Formosa do Rio Preto/BA.....	55
Foto 3 – Comparação da presença de biodiversidade entre as paisagens de preparo de cultivo agrícola na Chapada das Mangabeiras (à esquerda), e um sistema agrícola de vereda na Comunidade de Curupá (à direita).....	116
Foto 4 - Vale do Rio Sassafrás (em Formosa do Rio Preto/BA), cercado por grandes fazendas do agronegócio.....	118

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais municípios em termos de área plantada total com lavouras temporárias (2010-2012).....	35
Quadro 2 – Municípios onde se situa o Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba.....	50
Quadro 3 – Produção Agrícola Municipal dos nove municípios que abrigam o PNNRP.....	51
Quadro 4 – Caracteres utilizados em pesquisa sobre projetos de lei e medidas provisórias em tramitação na Câmara dos Deputados, e respectiva justificativa.....	85
Quadro 5 – Divisão das amostras utilizadas na pesquisa.....	104
Quadro 6 – Diretrizes para as perguntas orientadoras dos questionários.....	105
Quadro 7 – Resumo dos conflitos, visões e estratégias trabalhados na pesquisa.....	113
Quadro 8 – Tipos e exemplos de conflitos socioambientais associados ao uso da terra.....	116

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Produção agropecuária para atividades selecionadas (1990-2013).....	35
Tabela 2 - Número de estabelecimentos rurais por classe de renda bruta (salários mínimos/mês), por Estado e por classe de área.....	37
Tabela 3 - Dados de extrema pobreza e população total nos municípios que compõem a região do PNNRP.....	52

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACQMBC – Associação das Comunidades Quilombolas Macacos, Brejinho e Curupá

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

APA – Área de Proteção Ambiental

APP – Área de Preservação Permanente

APROCHAMA – Associação dos Produtores Rurais da região da Chapada das Mangabeiras

CAIs – Complexos Agroindustriais

CAMPO – Companhia de Promoção Agrícola

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados

CDB – Convenção de Diversidade Biológica

CF – Constituição Federal

CMADS – Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados

CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

COACERAL – Cooperativa Agrícola do Cerrado Brasil Central Ltda

COEQTO – Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas do Tocantins

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

CONAQ – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas

CPRM/SGB – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais/Serviço Geológico do Brasil

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FLONA – Floresta Nacional

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente

ICMBio – Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade

IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MAB – Movimento de Atingidos por Barragens

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MP – Medida Provisória

MATOPIBA – Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PADAP – Programa de Assentamento Dirigido do Alto Parnaíba

PADDD – Protected Area Downgrading, Downsizing and Degazettement

PARNA – Parque Nacional

PDA Matopiba – Plano de Desenvolvimento Agropecuário da região do Matopiba

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PL – Projeto de Lei

PNAP – Plano Nacional de Áreas Protegidas

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNNRP – Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba

POLOCENTRO – Programa de Desenvolvimento dos Cerrados

PP-Cerrado – Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas

PRODECER – Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para Desenvolvimento dos Cerrados

RBJA – Rede Brasileira de Justiça Ambiental

RESEX – Reserva Extrativista

RL – Reserva Legal

RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Nacional

SBPC – Sociedade Brasileira para Progresso da Ciência

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

STF – Supremo Tribunal Federal

STTR – Sindicato das Trabalhadoras e Trabalhadores Rurais

UC – Unidade de Conservação

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>CAPÍTULO 1 - FRONTEIRA AGRÍCOLA E NATUREZA: o Cerrado e as áreas protegidas frente à expansão da agricultura moderna</b> .....	11
1.1 O passado no presente: agronegócio, expansão da fronteira agrícola e as agroestratégias .....	12
1.2 As Políticas de desenvolvimento e no Cerrado: dos anos 1970 até o PDA Matopiba .....	26
1.3 A Natureza frente ao avanço da fronteira agrícola no Cerrado: o caso do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba.....	38
<b>CAPÍTULO 2 – NESSA NATUREZA TEM GENTE: justiça ambiental, comunidades quilombolas e ameaças à conservação da natureza</b> .....	56
2.1 A justiça ambiental frente aos direitos territoriais de comunidades tradicionais e às áreas protegidas no Brasil .....	57
2.2 Povos e comunidades tradicionais e ameaças aos direitos territoriais e ao etnodesenvolvimento: o caso das comunidades quilombolas de Macacos, Brejinho, Curupá e Povoado do Prata.....	71
2.3 Análise do processo de desafetação do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba .....	84
<b>CAPÍTULO 3 – VISÕES, ESTRATÉGIAS E CONFLITOS: Desenvolvimento, Conservação da Natureza e Justiça Ambiental</b> .....	97
3.1 Apontamentos sobre a pesquisa de campo e a análise dos dados .....	99
3.2 Sojeiros e Quilombolas: visões e estratégias sobre a natureza no Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba .....	105
3.3 Conectando conflitos no Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba com a justiça socioambiental.....	115
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	125
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	131

## INTRODUÇÃO

As comunidades negras rurais no Brasil foram efetivamente reconhecidas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Esta estabeleceu no artigo 68, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (BRASIL, 1988). Apesar da obrigação do Estado no reconhecimento da propriedade definitiva dos territórios quilombolas, esse percurso é desafiador e permeado por incertezas, tanto políticas quanto sociais, sendo o principal exemplo o recém processo de julgamento de inconstitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003 pelo Supremo Tribunal Federal.

Remontando à história, levas de africanos foram trazidos ao Brasil durante este período de escravidão formal nas Américas. Sua cultura, sem dúvida, influenciou de forma aguda as relações sociais brasileiras. Uma das mais significativas foi a formação dos quilombos. Já no século XVIII, a proliferação dos quilombos se faz em todo o território das capitanias coloniais, e sua existência, em muitos casos, também representava luta e resistência<sup>1</sup>. A história do quilombo de Zumbi foi, certamente, muito importante para a historiografia negra brasileira (NASCIMENTO, 2008).

Por terem se espalhado por praticamente todo o território nacional, o assim chamado “sertão” foi, sem dúvida, um hábitat para os negros aqui desembarcados. Euclides da Cunha (1997), no clássico “Os Sertões” (originalmente publicado em 1902), fala das suas impressões sobre um mundo isolado e natural já nos fins do século XIX:

Porque ali ficaram, inteiramente divorciados do resto do Brasil e do mundo, murados a leste pela Serra Geral, tolhidos no ocidente pelos amplos campos gerais, que se desatam para o Piauí e que ainda hoje o sertanejo acredita sem fins.

O meio atraía-os e guardava-os.

As entradas de um e outro lado da meridiana, impróprias à dispersão, facilitavam antes o entrelaçamento dos extremos do país. Ligavam-nos no espaço e no tempo. Estabelecendo no interior a contiguidade do povoamento, que faltava ainda em parte na costa, e surgindo entre os nortistas que lutavam pela autonomia da pátria nascente e os sulistas, que lhe alargavam a área, abastecendo-os por igual com as fartas boiadas que subiam para o vale do Rio das Velhas ou desciam até às cabeceiras do Parnaíba, aquela rude sociedade, incompreendida e olvidada, era o cerne vigoroso da nossa nacionalidade (CUNHA, 1997, p. 113).

---

<sup>1</sup> O artigo de Beatriz Nascimento é da década de 1980, reeditado como forma de introduzir a discussão sobre o conceito de quilombo. Porém, as pesquisas sobre o termo já avançaram desde então. No Capítulo 2 será debatido mais detalhadamente o tema.

Euclides da Cunha (1997) teve como intenção retratar um ambiente pouco conhecido até então pelo restante do país. Culturas que se chocavam, mas que falavam muito sobre o que é ser brasileiro sertanejo, que é uma das constituições sobre a nossa identidade. Segundo o autor, o sertanejo era uma raça forte, oriundo da mistura de outras raças, e que sabia lidar, como ninguém mais, com uma natureza isolada e inóspita.

Os sertões, até meados dos anos 1950, era visto como um ambiente pouco povoado e isolado. Mas, o cenário muda bruscamente a partir da perspectiva de modernização, sendo que tanto os Cerrados quanto a Amazônia passam a ser vistos como uma fronteira, demográfica e agrícola. Enfim, um imenso cenário de ocupação territorial massiva, violenta e rápida, característica de uma situação de fronteira (MARTINS, 2012).

O Brasil é particularmente apropriado para estudar as frentes de expansão da fronteira agrícola (MARTINS, 2012), pois é possível visualizar as frentes de avanço em diversos estágios, especialmente nas regiões norte e nordeste. Na situação de fronteira, é possível encontrar não só os agentes típicos, mas também a atuação do Estado. Becker (2009) define fronteira como o espaço “não plenamente estruturado”, resultando em um espaço com potencial de gerar novas realidades.

O Cerrado brasileiro insere-se, portanto, em um cenário global como uma região propícia à expansão da fronteira agrícola e apropriação dos recursos naturais, especialmente a partir da modernização agropecuária com base no pacote da Revolução Verde, implantada a partir dos anos 1960. Duarte (1998) afirmou que há relação entre globalização/modernização da agricultura e degradação e esgotamento dos recursos naturais. A questão rural, então, configura-se como um dos cenários onde se realizam interações entre pessoa-sociedade-natureza e se destacam os efeitos da globalização.

Segundo Duarte (1998), as relações pessoa-sociedade-natureza (competição versus solidariedade e a apropriação dos recursos naturais), que culminaram na globalização da economia, geraram alguns mitos. O primeiro é o da “natureza infinita”, sendo esta puramente fonte de matéria prima. O segundo mito é a noção dicotomizada de desenvolvimento como sinônimo de progresso econômico e tecnológico; o que traz junto a noção de subdesenvolvimento. O terceiro é o da superioridade da ciência moderna e da tecnologia, causando o que a autora chama de epistemicídio, ou seja, o extermínio de outras formas de saberes. O quarto mito é a possibilidade de “sucesso” das pessoas nos grandes centros industrializados, decorrente da urbanização generalizada e desordenada.

Estes mitos geraram um modelo de desenvolvimento que, atualmente, expõe crises social e ambiental em âmbito global e local, sendo estas crises agravadas pelo crescimento explosivo e pela distribuição desigual das riquezas (DUARTE, 1998). Por sua vez, Santos *et al* (2005) afirmaram que as crises social e ambiental são também produto da crise epistemológica. Esta provocou (e ainda provoca) epistemicídios causados pela visão única da ciência ocidental contra outros modos de conhecimento, e da aplicação perversa daquela pelos agentes econômicos.

Segundo Duarte (1998), as crises assumiram o estatuto de problemas sociais entre as necessidades socialmente criadas e os limites dos recursos naturais. O desenvolvimento agrícola nos países do Terceiro Mundo<sup>2</sup>, baseados na Revolução Verde, “[...] trouxe consequências desastrosas seja em termos sociais, especialmente em função da exclusão dos pequenos produtores, seja em termos ambientais” (DUARTE, 1998, p. 15).

O desenvolvimento agrícola nos países do Sul foi muito afetado pelo processo de globalização da economia, em especial nos ecossistemas em processo de ocupação e exploração tardias. Esse é o caso do Cerrado brasileiro, sendo que o perfil da região e das populações foi profundamente transformado.

As recentes transformações na estrutura socioeconômica e tecnológica no setor rural – mecanização, pecuária extensiva, cultura de exportação, entre outras – e no setor urbano, com o crescimento desordenado das cidades, acarretaram profundas mudanças no modo de vida das populações locais em termos de organização do espaço, da construção das moradias, da organização familiar (DUARTE, 1998, p. 17).

No Cerrado, desde a década de 1970, a intervenção estatal é a grande incentivadora do avanço da fronteira de expansão demográfica e econômica, especialmente com incentivos a atividades agropecuárias (BRAGA, 1998). Após as experiências iniciais de políticas de desenvolvimento agrícola dos anos 1970 até 1990, tais como o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento do Cerrado (PRODECER), o Estado passou a incentivar a produção de *commodities* agrícolas e minerais como motor da economia nacional (DELGADO, 2012). Neste contexto, surgiu o Plano de Desenvolvimento Agrícola do Matopiba (acrônimo dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia) em 2015, com a finalidade de promover

---

<sup>2</sup> Ou países do ‘Sul’, nas palavras de Santos *et al* (2005), pois consideram o termo “Terceiro Mundo” carregado de uma condição ideológica legitimadora da subordinação dos países da periferia e semiperiferia no sistema mundial.

e coordenar as políticas de desenvolvimento das atividades agrícolas e pecuárias nos cerrados dos quatro estados (BRASIL, 2015b).

A fronteira agrícola avança na direção de novos territórios, gerando impactos que não são solucionados pelas políticas econômicas ou por inovações tecnológicas. Isto atinge desproporcionalmente os grupos sociais que dependem do território para assegurar suas culturas e modos de vida, gerando injustiça ambiental (ALIER, 2007).

Em relação à crise ambiental, uma das possibilidades de conservação da biodiversidade é a restrição de acesso a certas áreas por populações humanas. Originalmente, a ideia de preservar determinados espaços tinha duas motivações: a preservação de locais sagrados e a de estoques de recursos naturais. A partir da segunda metade do século XIX, já se tinha a ideia de conservar certas paisagens do impulso transformador do ser humano (BENSUSAN, 2014). Por isto, a autora afirma que, mesmo com limitações, as áreas protegidas foram capazes de trazer a discussão sobre a conservação e uso sustentável da biodiversidade para a pauta das agendas nacionais e internacional (BENSUSAN, 2014).

Contudo, as áreas protegidas com restrições de acesso são intensamente criticadas por seus efeitos excludentes, especialmente de populações tradicionais, que habitavam o território antes da implantação formal destes espaços protegidos. As Unidades de Conservação (UCs) de Proteção Integral<sup>3</sup> alteram, de forma significativa, os territórios tradicionais, em virtude dos embates sociais, políticos, econômicos e culturais que ensejam. Esta não é uma questão exclusiva do Brasil: desde a criação do primeiro Parque Nacional (de Yellowstone, nos Estados Unidos, em 1872), existe a polêmica entre a preservação de extensas áreas, para pesquisa e contemplação, e populações, que ali residem tradicionalmente (BARRETO FILHO, 2001).

Os povos e comunidades rurais do Cerrado, em especial as comunidades quilombolas, sentem os efeitos negativos da globalização da economia ambientalmente injusta. Em especial quanto à invasão ou ameaça de invasão dos territórios tradicionais pela fronteira agrícola e na disputa desigual entre conhecimentos tradicionais e a visão produtivista da Revolução Verde. Em outras situações também sentem os impactos

---

<sup>3</sup> As Unidades de Conservação de Proteção Integral, de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC, Lei nº 9.985/2000), são categoria de UCs que possuem o objetivo básico de “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais” (BRASIL, 2000).

sociais negativos da implantação de Unidades de Conservação em seus territórios. São duas dinâmicas que impactam diretamente os territórios tradicionais.

Algumas formulações teóricas, até a década de 1980, colocavam que a pobreza e a degradação ambiental eram associadas aos países subdesenvolvidos. Porém, nas duas últimas décadas do século XX, a luta dos povos e comunidades tradicionais sobre o direito aos recursos naturais deu visibilidade aos grupos etnicamente diferenciados. Estes grupos passaram de “inimigos” do meio ambiente para guardiões dos bens naturais no mundo (ALMEIDA & CUNHA, 2001). O socioambientalismo surgiu no Brasil com a proposta de que as políticas públicas ambientais devem incluir e envolver os povos e comunidades tradicionais e seus conhecimentos e modos de vida específicos (SANTILLI, 2005), contrapondo o pensamento ambientalista dominante.

A “modernização ecológica”, vertente do pensamento ambientalista hegemônico, propõe conciliar crescimento econômico com a resolução dos problemas ambientais, legitimando o livre mercado como o instrumento para solucionar os impactos ambientais. Faz do meio ambiente a razão para se implementar programas e reformas neoliberais. Assim, pressupõe que a distribuição dos riscos ambientais é ‘democrática’, e naturaliza os temas ‘desperdício’ e ‘escassez’ como os únicos problemas ambientais, consagrando o mercado como o instrumento de regulação do meio ambiente (ACSELRAD et al, 2009).

Contra este pensamento, surge o movimento por justiça ambiental. A definição de justiça ambiental, segundo Acselrad *et al* (2009, p. 16), é “[...] o direito a um meio ambiente seguro, sadio e produtivo para todos, onde o ‘meio ambiente’ é considerado em sua totalidade, incluindo suas dimensões ecológicas, físicas construídas, sociais, políticas, estéticas e econômicas”. Assim, refere-se às condições de livre arbítrio de todos e todas, respeitando as individualidades, garantindo a autonomia e a cidadania das comunidades.

Dentro da perspectiva de analisar as duas dinâmicas de abertura de fronteiras agrícolas e áreas protegidas, encontram-se os povos e comunidades tradicionais, mais especificamente as comunidades quilombolas no Cerrado. Na fronteira entre os quatro estados que compõem o Matopiba, o Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba (PNNRP) é uma Unidade de Conservação, privilegiada para compreender a dinâmica de contenção do avanço da fronteira agrícola e de comunidades afetadas por UCs.

Abriga uma biodiversidade ímpar (sendo refúgio para espécies em extinção, como a onça preta, onça pintada e tatu-canastra), além de abrigar as cabeceiras do Rio Parnaíba, importante rio da região Nordeste brasileira (ICMBIO, 2016). O PARNA das Nascentes do Rio Parnaíba foi criado pelo Decreto s/n, de 16 de julho de 2002, e tem como objetivo

“assegurar a preservação dos recursos naturais e da diversidade biológica, bem como proporcionar a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação, de recreação e turismo ecológico” (BRASIL, 2002).

Ao criar esta Unidade de Conservação, o Estado invisibilizou comunidades quilombolas que residem na região há cerca de 200 anos. As comunidades quilombolas de Macacos, Brejinho e Curupá, situadas em Alto Parnaíba/MA, e o Povoado do Prata, em São Félix do Tocantins/TO, reivindicam o reconhecimento de seus territórios e um tratamento mais respeitoso sobre suas práticas produtivas e modos de vida tradicional.

Nesta mesma UC, ocorreu o caso de desafetação do território da Chapada das Mangabeiras, em Formosa do Rio Preto/BA, a partir do pleito da Associação dos Produtores Rurais da Chapada das Mangabeiras (APROCHAMA). Na época da criação do Parque, em 2002, uma parte da Chapada foi delimitada como pertencente ao PNNRP para fins de conservação ambiental. Foi considerada à época como importante zona de recarga dos rios da região, em especial das nascentes do Rio Parnaíba. Contudo, a partir de 2004 houve intensa ocupação irregular para plantio de soja. Os sojeiros conseguiram, então, a partir de pressões políticas, aprovar a Lei nº 13.090 de 2015, desafetando toda a região da Chapada das Mangabeiras da área do PNNRP.

Assim, o tratamento desigual quanto aos pleitos territoriais dos sojeiros e dos quilombolas motivou a realização da presente pesquisa. O **pressuposto teórico** tem como base os princípios de justiça ambiental a orientar a análise. Buscou-se investigar as diferenças entre as visões sobre conservação da natureza destes dois grupos (sojeiros e quilombolas) e suas respectivas estratégias para pleitear direitos territoriais.

Deste modo, surgem as seguintes perguntas a esta pesquisa: por que as **visões e estratégias** dos atores envolvidos com os conflitos socioambientais com Unidades de Conservação influenciam de maneira desigual as políticas públicas para aquele território? Mais especificamente, por que os agentes de fronteira (sojicultores) possuem maiores facilidades na desafetação de áreas destinadas à preservação ambiental enquanto as comunidades tradicionais têm dificuldades em garantir o reconhecimento e a posse de seus territórios afetados por Unidades de Conservação?

O objetivo geral desta dissertação é *compreender por que as visões das comunidades tradicionais e dos agentes da fronteira agrícola sobre conservação da natureza e desenvolvimento, e suas respectivas estratégias para apropriação dos recursos naturais influenciam, de maneira desigual, a tomada de decisão do Estado sobre*

*alteração dos limites de áreas (desafetação) de Unidades de Conservação e reconhecimento de territórios tradicionais.*

Para tornar mais fácil a análise, serão trabalhados outros três objetivos específicos: 1) compreender as visões das comunidades quilombolas e dos agentes da fronteira sobre conservação da natureza e desenvolvimento; 2) estudar as estratégias que estes grupos de atores adotam a partir de suas visões, e o potencial para influenciar nas decisões do Estado relativo à Unidades de Conservação e reconhecimento de territórios tradicionais; 3) analisar os resultados das diferentes estratégias e suas consequências para o território em termos de justiça socioambiental.

Na pesquisa e levantamentos de campo, buscou-se constatar essas diferentes visões e estratégias a partir de conceitos ou noções de conservação da natureza e desenvolvimento, presentes em cada grupo estudado.

Por justiça socioambiental entende-se normas culturais, valores, leis, regulamentações, comportamentos e decisões políticas que suportam a sustentabilidade ambiental das diferentes comunidades, em diferentes patamares econômicos e sociais. A equidade ambiental representa a igualdade política e econômica das diversas sociedades na relação com a natureza (BRYANT, 1995).

Em situações de conflitos territoriais envolvendo sobreposição ou disputa de território, inclusive para a conservação da natureza, a visão de desenvolvimento a partir da modernização e expansão da fronteira agrícola obtém mais êxitos em seus pleitos em virtude de Agroestratégias; discursos coesos e poder de decisão, que possuem influência sobre o Estado e sobre a propriedade pública.

Em comparação aos agentes da agricultura moderna, as comunidades quilombolas, detentoras tradicionais do território, são sistematicamente desconsideradas e ignoradas pelas formas dominantes de apropriação (pública e privada) desse território. Apesar disto, reorganizam e recriam seus modos de vida e seus territórios de uso comum, balizando-se pelo etnodesenvolvimento em busca de justiça ambiental.

Assim, a **hipótese** é que há injustiça ambiental em relação aos direitos territoriais das comunidades quilombolas quando em comparação com o processo de desafetação requerido pelos sojeiros. Contudo, em virtude de um cenário de avanço da fronteira agrícola no Cerrado e hegemonia das agroestratégias, as comunidades tradicionais e o

órgão gestor das Unidades de Conservação buscam parcerias a fim de promover a conservação do Cerrado.

A perspectiva deste trabalho aproxima-se da perspectiva do *interacionismo simbólico*, em que o ponto de partida empírico é o significado subjetivo atribuído pelas pessoas a suas atividades e ambientes (FLICK, 2009). De acordo com o autor, são três os pressupostos desta abordagem: (i) os seres humanos agem em relação às coisas com base no significado que essas coisas assumem; (ii) o significado dessas coisas são resultado da interação social; (iii) esses significados são controlados e/ou modificados por um processo interpretativo.

Para captar o simbolismo da categoria *natureza*, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com 20 pessoas que possuem relação com o contexto do Parque. Nestas entrevistas “são feitas perguntas controladas pela teoria e direcionadas para as hipóteses” (FLICK, 2009, p. 149), com o propósito de tornar mais explícito o conhecimento implícito da pessoa entrevistada.

O limite deste método reside na necessidade de adaptação das perguntas aos possíveis entrevistados. Contudo, tal limite representa a possibilidade de realizar comparações entre as dimensões da pesquisa (FLICK, 2009). A construção das perguntas dos questionários se deu procurando obter resultados semelhantes para os diferentes grupos. Ou seja, tanto para sojeiros quanto para quilombolas, as perguntas, apesar de diferentes, foram orientadas para garantir que se explicita a visão de cada ator sobre *desenvolvimento*, sobre *conservação da natureza* e sobre *conflitos* existentes em relação ao PNNRP.

Todas as entrevistas foram gravadas a partir da técnica do gravador. Segundo Queiroz (1983), esta técnica pode seguir três rumos distintos. Primeiro, a entrevista é rigorosamente orientada por perguntas da pesquisadora e as falas se alternam entre pesquisadora e informante. Segundo, segue-se um roteiro orientador, com eventuais intervenções da pesquisadora (estilo entrevistas semi-estruturadas). Terceiro, constitui-se em uma entrevista aberta, com um diálogo breve, sendo quase um monólogo do informante.

Flick (2009, p. 162) sugere que “As formas de entrevista [semi-estruturadas] podem ser aplicadas em si mesmas, mas muitas vezes funcionam como orientação sobre como moldar e planejar uma entrevista e uma lista de perguntas para cobrir a questão de pesquisa”. Assim, na coleta dos dados qualitativos, a presente pesquisa se valeu tanto de

entrevistas abertas na fase exploratória, quanto entrevistas semi-orientadas. Apesar de focar no problema de pesquisa, em algumas situações (em especial nas entrevistas com as comunidades quilombolas) tornou-se uma conversa; um diálogo entre diversos atores, que queriam expor suas ideias, enriquecendo o levantamento de informações.

Após a finalização das entrevistas semi-estruturadas, foi realizada transcrição dos diálogos, para possibilitar comparações entre as falas dos diversos atores. As transcrições, em especial aquelas realizadas pela própria pesquisadora, representam uma primeira reflexão sobre a experiência da entrevista. Contudo, representam “uma pálida cópia da realidade” (QUEIROZ, 1983, p. 85), pelo fato de que as perguntas orientam somente a um (ou poucos) aspectos da realidade apresentada.

Além disto, muitas das informações repassadas pelos informantes se dão após o encerramento da entrevista formal, com o gravador desligado (QUEIROZ, 1983). Por tais motivos, as informações do caderno de campo revelaram também nuances (sentimentos, impressões gerais, etc.) que, muitas vezes, não são captados pela técnica do gravador. O caderno de campo tornou-se fundamental para a coleta dos dados qualitativos da presente pesquisa.

Esta dissertação está dividida em 3 capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O Capítulo 1 aborda a dinâmica do agronegócio e da expansão da fronteira agrícola e das agroestratégias no Cerrado. Também discute as políticas de desenvolvimento no Brasil, desde a década de 1970 até o presente momento, mais especificamente no Cerrado. A noção de natureza frente à expansão de fronteira agrícola, com foco no Cerrado, também é debatida neste capítulo.

O Capítulo 2 versa sobre as comunidades quilombolas no Cerrado e as ameaças aos seus direitos territoriais e à conservação da biodiversidade. Primeiramente, sob o olhar do movimento por justiça ambiental, são discutidos os conflitos socioambientais e as ameaças às comunidades quilombolas. Neste mesmo capítulo, são analisadas as principais ameaças sobre as áreas protegidas, com ênfase no caso da desafetação do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, ocorrido em 2015. Esta revela um movimento global em torno da diminuição e/ou alteração dos limites de áreas protegidas, ou mesmo a sua recategorização para tipologias que diminuam a capacidade protetiva da UC.

O capítulo 3 é dedicado principalmente à análise dos dados oriundos dos levantamentos de campo, buscando evidenciar visões dos atores, quilombolas e sojeiros, em relação às categorias “natureza” e “desenvolvimento”. É discutido também como estas

visões resultam em estratégias para a apropriação dos recursos naturais de um território, e como tais estratégias influenciam a tomada de decisão do Estado em relação ao território.

Deste modo, a pesquisa indica que há injustiça ambiental em relação aos quilombolas. Estes sofrem pressões tanto das políticas de desenvolvimento agrícola para avanço da fronteira agrícola na região do Matopiba quanto das políticas de Unidades de Conservação. Contudo, no âmbito do órgão gestor das UCs, atualmente cresce a disposição em estabelecer parcerias com os quilombolas, a partir de uma interpretação socioambientalista do SNUC. Mas, decerto, as agroestratégias representam a maior ameaça, tanto à garantia de direitos territoriais aos quilombolas quanto aos espaços protegidos para a conservação da natureza.

## **CAPÍTULO 1 - FRONTEIRA AGRÍCOLA E NATUREZA: o Cerrado e as áreas protegidas frente à expansão da agricultura moderna**

A expansão da fronteira agrícola sobre o Cerrado se dá a partir de meados do século XX, quando o Estado brasileiro criou mecanismos para modernizar o setor agrícola como parte de estratégias desenvolvimentistas. Assim, as vastas áreas dos sertões, com baixo povoamento e baixa inserção na economia do país, deveria, no planejamento estatal, passar de sua condição arcaica à condição moderna.

Neste planejamento, o Estado não realizou um rompimento com as antigas estruturas agrárias (latifúndio e oligarquias), mas em verdade, aprofundou sua influência. Uma visão sobre a natureza é, então, construída no Cerrado: aquela que busca a apropriação e domínio da natureza, sem questionamentos quanto à estrutura social vigente.

Em estudos sobre fronteira agrícola, é importante compreender como se deu a formação da agricultura “moderna”. Construída sob bases conservadoras, sob um pacto que orientou discursos e mobilizou capital político: é o passado no presente, fomentando não só financeiramente, mas também com discursos e práticas.

Para se manter esta visão, no entanto, é importante que se mantenha os discursos, práticas e influências políticas. É necessário um aparato ideológico para justificar a apropriação da natureza do Cerrado, no que Almeida (2010) chama de “agroestratégias”. A situação de conflito (MARTINS, 2012) está estabelecida, visto que as diversas formas de perceber essa natureza se chocam com violência.

A construção de uma visão de natureza, que confronte a visão de apropriação, vem sendo construída desde o advento da Constituição Federal de 1988. O Socioambientalismo, agregando tanto a conservação da natureza quanto a valorização das culturas tradicionais, visa juntar diferentes visões, a fim de construir novos valores nos lugares de fronteira.

Este capítulo tem como objetivo discutir como se deu a construção do atual modelo de desenvolvimento rural no Brasil, e como ocorreu a modernização (com viés conservador) da agricultura brasileira e suas estratégias para influenciar o cenário político nacional. Serão discutidas também as políticas governamentais que modificaram

substancialmente a paisagem do Cerrado desde a década de 1970, com especial foco no Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER), e o advento do Plano de Desenvolvimento Agrícola do Matopiba (PDA Matopiba). A expansão da fronteira agrícola no Cerrado a partir destas políticas também terá destaque nesta análise.

A construção da noção de biodiversidade e natureza e o advento do Socioambientalismo brasileiro serão o foco da segunda parte deste capítulo. Será dado destaque aos avanços e retrocessos da política de conservação da natureza nos últimos anos, para então compreender e contextualizar a região em que se insere o Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba.

### **1.1 O passado no presente: agronegócio, expansão da fronteira agrícola e as agroestratégias**

A modernização da agricultura no Brasil, segundo Silva (1998), pode ser definida como o processo de transformação da base técnica da produção agropecuária por meio da importação de maquinário e insumos agrícolas, objetivando aumentar a produção e a produtividade. Isto ocorreu no pós-guerra, e se configurou no início do processo de industrialização da agricultura (SILVA, 1998). Contudo, esta modernização somente ocorreu com aval das velhas estruturas latifundiárias brasileiras, no que Delgado (2012) afirma que foi uma “modernização conservadora”.

Segundo Silva (1998), as formas tradicionais de crescimento agrícola foram gradativamente substituindo a “economia natural”,<sup>4</sup> pela industrialização destinada à exportação e incentivos ao crescimento do mercado interno devido à urbanização. O Estado passou a se preocupar com o aumento da produtividade agrícola por meio de técnicas modernas de cultivo a partir do pós-guerra.

No século XIX, os complexos rurais eram determinados pelos mercados internacionais, e as flutuações do comércio exterior. Apesar de ser uma agricultura voltada para a produção para exportação, esta ocupava parte dos meios de produção. Ou seja, parte era destinada de bens de consumo para a população local.

No interior das fazendas produziam-se não só as mercadorias agrícolas para exportação, mas também manufaturas, equipamentos simples para produção,

---

<sup>4</sup> Segundo Silva (1998), a “economia natural” é aquela que não utiliza insumos fabricados industrialmente (fertilizantes) e máquinas, em oposição à agricultura moderna, que os utiliza com finalidade de aumentar a produtividade.

transportes e habitação. Em outros termos, a divisão social do trabalho era incipiente, as atividades agrícolas e manufatureiras encontravam-se ligadas, grande parte dos bens produzidos só tinha valor de uso, não se destinando ao mercado. O mercado interno praticamente inexistia (SILVA, 1998, p. 5).

A partir de 1850, em especial por conta da Lei de Terras e da proibição do tráfico negreiro, o complexo rural passou a se decompor. A transição forçada para o trabalho livre desencadeou a crise. Regionalmente, os Estados se adaptavam à nova situação no final do século XIX e início do XX. No NE, os escravos libertos, passaram para a situação de moradores dos engenhos ou imigraram para as cidades; RJ eliminou seus cafezais; MG e ES aprofundaram as relações de parceria/arrendamento; o Oeste de SP encontrou o colonato, incorporando as unidades familiares dos imigrantes (SILVA, 1998).

Já na década de 1950, a promoção do crescimento agrícola se deu pela adoção de dois insumos básicos: fertilizantes e máquinas agrícolas. Inicialmente, a dependência de máquinas e demais insumos importados imprimia o modo de produção. Segundo o autor, o Estado passou a se preocupar com o aumento da produtividade agrícola e promoveu a adoção de técnicas modernas de cultivo a partir do segundo período Getúlio Vargas (SILVA, 1998).

Somente na década de 1960, no entanto, começou a se consolidar as condições internas para a modernização da agricultura. Essa modernização se valeu de dois fenômenos interligados: a transformação da base técnica da produção rural (com o paulatino aumento do número de tratores e consumo de fertilizantes) e a constituição dos complexos agroindustriais (CAIs), a partir da integração entre agricultura e indústria (DELGADO, 2012).

Nas análises sobre este processo, Kageyama (1996) alertou que, com frequência, três conceitos são utilizados como sinônimos, mas que não deveriam. Modernização da agricultura, industrialização da agricultura e formação dos complexos agroindustriais são utilizados mas possuem conotações distintas.

A modernização da agricultura tratou especificamente da mudança de base técnica da produção agrícola. Foi um processo que se intensificou no pós-guerra, a partir de 1945, por meio da introdução de máquinas e fertilizantes na produção, transformando a produção artesanal numa agricultura moderna, intensiva e mecanizada. Essa modernização subordinou o trabalho agrícola, transformando o trabalhador de agente ativo “[...] para se tornar um apêndice das máquinas” (SILVA, 1998, p. 34), formando um setor de assalariados rurais, em substituição às formas tradicionais familiares.

Quanto à industrialização da agricultura, de 1955 a 1965 ocorre a implantação da industrialização (pesada). É internalizada na agricultura entre 1965 e 1975, sucedendo, então, a integração entre agricultura e indústria processadora. Somente a partir de 1975 começa um novo padrão da agricultura, com a implantação dos complexos agroindustriais (CAIs) e integração dos capitais industrial e agrícola (SILVA, 1998).

Por sua vez, o CAI, de acordo com Silva (1998, p. 31), decorreu da

[...] integração técnica intersetorial entre as indústrias que produzem para a agricultura, a agricultura propriamente dita e as agroindústrias processadoras. [...] O ponto fundamental que qualifica a existência de um complexo é o elevado grau das relações interindustriais dos ramos ou setores que o compõem. É verdade que desde o final do século XIX já havia segmentos agrícolas com fortes relações com indústrias processadoras (óleos, açúcar, por exemplo); mas quando se fala em complexo agroindustrial, a qualidade dos vínculos intersetoriais também importa, tratando-se agora de relações de dominação (técnica, econômica e financeira) do segmento industrial sobre a parte agrícola do complexo.

CAI é a expressão da integração da indústria com a atividade agrícola. A indústria padroniza, ao máximo, as intempéries da atividade, e a produção agrícola não se subordinaria unicamente ao mercado de *commodities*. A dinâmica da agricultura deveria se adaptar também à dinâmica do segmento industrial à montante da agricultura e da agroindústria à jusante (SILVA, 1998).

Foi por meio da modernização da agricultura que se pode efetivar a sua industrialização. Esta industrialização consiste em tornar o processo produtivo da agricultura semelhante ao da indústria, como uma fábrica que necessita de certos insumos (matéria-prima) e transforma-o, produzindo matéria-prima para outros ramos da produção<sup>5</sup>. Kageyama (1996, p. 114) afirmou que este processo se deu pós-1965 no Brasil,

O longo processo de transformação da base técnica – chamado de modernização – culmina na própria industrialização da agricultura. Esse processo representa a subordinação da Natureza ao capital que, gradativamente, liberta o processo de produção agropecuária das condições naturais dadas, passando a fabricá-las sempre que se fizerem necessárias.

Delgado (2012) afirmou que essa modernização surgiu a partir da derrota das lutas pela reforma agrária nos anos 1960; e como resposta aos desafios da urbanização e a

---

<sup>5</sup> Esta tese, defendida por Graziano da Silva (1998) e Kageyama (1996) não é unânime. Abramovay (1992), por exemplo, afirma que a natureza do trabalho da agricultura é adversa à natureza do trabalho na indústria. Os processos e tempos da natureza submetem o tempo do trabalhador, e não o ritmo mecânico; a especialização funcional desenvolve-se diferentemente da indústria; o progresso técnico não resulta em subdivisão do trabalho; o produto final não é distanciado do trabalhador como na indústria; e o trabalhador rural tem identificação pessoal com o produto.

necessidade de diversificação da economia agrícola, que até os anos 1950 se sustentava pela cultura cafeeira.

Segundo Delgado (2012), a escolha metodológica foi estimular o uso do pacote tecnológico da Revolução Verde<sup>6</sup> e desonerar os riscos estruturais do processo produtivo privado. Contudo, isto não fez com que se mudasse a arquitetura social do meio agrário, trazendo o “pacto moderno” para as oligarquias rurais, modernizando as instituições vinculadas a um(a) produto/região (o Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA e Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira – CEPLAC, como exemplos).

Porém o autor argumentou que esta estrutura do setor rural brasileiro é heterogênea. O processo de agroindustrialização se concentrou regional e socialmente no Sudeste e Sul, propagando pelo Centro-Oeste a partir da década de 1980. A agricultura do Nordeste não foi incluída, servindo somente de reserva de mão de obra, e o Norte teve participação somente na coleta e extração vegetal, cumprindo papel de provedora de novas zonas de apropriação capitalista e exploração de florestas (DELGADO, 2012).

Em verdade, no bojo do processo de “modernização conservadora”, convivem uma agricultura tradicional não industrializada, o sistema agroindustrial a que nos referimos acima e o movimento de expansão horizontal da fronteira agrícola – tanto externa quanto interna (relativamente aos imóveis cadastrados). Esse conjunto de agriculturas encontra articulação política nos aparatos do já mencionado gigante setor público agrícola, gestado deste os anos 1930, e sucessivamente ampliado ou restringido nas fases de relativa abundância ou escassez de recursos fiscais e financeiros (DELGADO, 2012, p. 18).

O empreendimento capitalista na agricultura não equacionou as desigualdades no âmbito da propriedade fundiária e das relações de trabalho. Aprofundou, desde a era Vargas, o fosso de exclusão entre produtores e representações de trabalhadores rurais (DELGADO, 2012; SILVA, 1998)

A constituição dos CAIs só foi possível por meio da intervenção direta do Estado, com políticas agrícolas que ampliaram a demanda de máquinas e insumos e de incentivos às agroindústrias (DELGADO, 2012; SILVA, 1998; KAGEYAMA, 1996). O momento estratégico destas políticas foi o estabelecimento do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1979. Isto possibilitou uma nova fase dos CAIs, ou seja, a integração do

---

<sup>6</sup> A Revolução Verde caracterizou-se como o processo de propagação, em âmbito global, do modelo agrícola dependente de insumos industriais e da mecanização. Este processo se deu a partir do final da década de 1950, e sua característica é a associação de insumos químicos (adubos e agrotóxicos), maquinário agrícola (tratores) e melhoramentos genéticos (SANTILLI, 2009). Segundo a autora, um dos principais argumentos para disseminação dos valores da Revolução Verde foi aumentar a produção para diminuir a fome no mundo.

capital financeiro, no que Delgado (2012) chama de convergência deste capital à questão agrária.

Delgado (2012) explica que as medidas de ajuste econômico, realizadas após a grave crise cambial de 1982, foram o embrião do modelo de exportação de *commodities* como alternativa para redução do déficit da balança comercial e da crise do endividamento externo. Soma-se a isto a promulgação da Constituição de 1988, que alterou diversas políticas, incluindo a econômica que, até então, era implementada pelos militares. Segundo o autor, houve intenção das políticas econômicas da década de 1980 em privilegiar o setor primário, não sendo possível uma recuperação sustentável no conjunto da economia, e sim alguns setores envolvidos nesse arranjo macroeconômico (DELGADO, 2012).

Na década de 1990, a opção neoliberal de comércio e finanças do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1994 – 1997), em bases muito débeis, teve consequências fortemente desvalorizadoras da renda fundiária e dos preços da terra. Isto provocou uma profunda recessão no setor agrícola, causando exportação e PIB agrícolas medíocres no período (DELGADO, 2012). A crise econômica de 1999 deu fim à experiência ultraliberal, abrindo espaço para articulação do que o autor chama de “estratégia do agronegócio” (DELGADO, 2012, p. 82), reeditando a política externa do período 1983/1993 sob bases da nova ordem econômica global.

Delgado (2012) analisa, então, o processo de reestruturação do setor agrícola durante os anos 2000. Porém, antes é importante conceituar o projeto de acumulação de capital no setor agrícola, denominado de Agronegócio.

O conceito de Agrobusiness surge nos Estados Unidos na década de 1960, e tinha como significado os negócios no campo e as atividades produtivas à montante e à jusante da agricultura. No Brasil, o Agronegócio toma “emprestada” esta nomenclatura, buscando uma estratégia de acumulação de capital sob bases conservadoras, em um pacto econômico-político.

Como historicamente a estratégia de capital financeiro na agricultura depende desses mercados organizados – de terras, de crédito e dos complexos agroindustriais; e como esses mercados dependem essencialmente da regulação (ou desregulação, conforme o caso) e provisão estatal, o capital financeiro na agricultura irá se configurar como **virtual pacto de economia política** entre cadeias agroindustriais, grande propriedade fundiária e o Estado, tendo em vista viabilizar uma parceria estratégica. Tudo isto é estranho à noção convencional de

agronegócio, que não é nem tem pretensão de teoria do capital (DELGADO, 2012, p. 92, grifo meu)

Este Agronegócio<sup>7</sup> se valeu das estruturas existentes (mercado de terras, de crédito e dos complexos agroindustriais), além de incentivos do Estado, para firmar um pacto público-privado de economia política. Este pacto do agronegócio envolveu as cadeias agroindustriais, o latifúndio e o Estado (DELGADO, 2012).

A partir da crise cambial de 1999, os períodos dos governos FHC II (1999-2002), Lula I e II (2003-2010) e Dilma I (a partir de 2011) produziram e aprofundaram o atual modelo econômico primário-exportador de produtos agrícolas e minerais (DELGADO, 2012). É “[...] o pacto do agronegócio se espalhando pelo conjunto da economia, e impondo cada vez mais uma estratégia privada e estatal de perseguição da renda fundiária como diretriz principal de acumulação de capital ao conjunto da economia” (DELGADO, 2012, p. 111).

O autor argumentou que a escolha brasileira do processo primário-exportador, a partir de 1999, pode ser explicado, por exemplo, pelas teorias da dependência<sup>8</sup>.

[...] a experiência da economia brasileira no último quarto de século [XX], tanto nas situações com liquidez folgada e elevação do preço das commodities [crescimento mesmo com altos déficits em Conta Corrente], quanto na situação inversa [desvalorização dos preços das commodities, fuga de capital, estagnação econômica e conseqüente crise cambial], a dependência do capital estrangeiro é dominante (DELGADO, 2012, p. 113).

Assim, com a necessidade de remunerar o capital e buscar minimizar o déficit de outros setores da economia, na tentativa do “equilíbrio inviável”, esse setor primário recorre a formas de acumulação. Captura o excedente econômico por meio de “vantagens naturais e produtividade da terra e jazidas”<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> A respeito da nomenclatura “Agronegócio”, utilizada no Brasil, este termo foi literalmente traduzido do “Agrobusiness” do contexto estadunidense. Naquele país, o termo surgiu do neologismo entre as palavras “agriculture” e “business”, ou seja, a agricultura se sujeitava às leis do mercado, “[...] era um negócio que envolvia muitas e diferentes operações, dentro e fora da fazenda” (GRYSZPAN, 2012, p. 126). Segundo o autor, o Agrobusiness chega então ao Brasil a partir da década de 1960, com ares de ‘agricultura moderna’ tendo como premissa a modernização advinda da Revolução Verde. E, paulatinamente, o termo é transformado para “Agronegócio”, já na década de 1990. Contudo, Sauer (2008) afirma que o uso do termo “Agronegócio” não simboliza propriamente uma mudança de postura do setor. A adoção ou imposição do aparato tecnológico da Revolução Verde “foi resultado também de imposições ideológicas e simbólicas sobre a esmagadora maioria da população rural” (SAUER, 2008, p. 30), na busca de maior produção ou produtividade.

<sup>8</sup> Não é o objetivo dessa dissertação adentrar na teoria da dependência, mas é importante ressaltar que tal teoria possui o condão de explicar as relações da economia agro e minério-exportadora com o capital estrangeiro.

<sup>9</sup> De acordo com Delgado (2012), este conceito advém das “vantagens comparativas dos recursos naturais”, da antiga teoria do comércio internacional.

Diferentemente, um processo de expansão primária especializado e politicamente construído, como o que ora estamos analisando, conduz a outro padrão de ganho de produtividade e circuito de propagação, no sentido da produção e extração do excedente econômico. Aqui é a demanda externa o fator causal do aumento da produtividade e não o progresso técnico. Os arranjos interindustriais que tal expansão econômica provoca são de baixa densidade, enquanto que o apelo à apropriação de monopólios naturais não produzidos (recursos naturais) é dominante. Daí emergem a concentração fundiária, superexploração de recursos naturais e dependência externa como ingredientes principais desse estilo de expansão, que revisita em outro contexto histórico o enredo da teoria do subdesenvolvimento, formulada ainda nos meados do século passado (DELGADO, 2012, p. 116).

A superexploração dos recursos naturais é também acompanhada pela superexploração das forças de trabalho, pela imposição de jornadas excessivas e de manejo de produtos agrotóxicos e/ou de relações contratuais precárias. Estes dois fenômenos amalgamaram a compreensão do processo de ascensão do agronegócio nos anos 2000 e de extração do excedente econômico no âmbito das relações assimétricas internacionais (DELGADO, 2012).

Também se pode depreender que a abertura de novas fronteiras agrícolas está atrelada ao “pacto do agronegócio”. Pacto este construído entre a elite agrária (detentora da terra), Estado e capital financeiro, com consequências ambientais e sociais no mínimo questionáveis (DELGADO, 2012). Este pacto ainda possui estratégias articuladas de inserção da agenda deste grupo econômico tanto nas pautas políticas como na opinião pública (ALMEIDA, 2010).

Assim, a construção do projeto político do agronegócio é sustentado complementarmente pela abertura de novas fronteiras agrícolas e superexploração do trabalho e pelas Agroestratégias, ou seja, narrativas que justificam e legitimam todos os processos econômicos, ambientais e sociais da economia do agronegócio. Parte das agroestratégias foi responsável pela elaboração de projetos tais como o PDA Matopiba.

Recentemente (2015/2016) uma campanha lançada em TV aberta nacional, pela emissora Rede Globo, buscou mostrar a relevância de diversos setores do Agronegócio. Com a chamada “O Agro é Tech; O Agro é Pop; O Agro é Tudo”, diversas vinhetas<sup>10</sup> abordam a importância dos produtos na vida cotidiana e a quantidade de pessoas empregadas por setores econômicos agropecuários do meio rural. Alguns grupos de

---

<sup>10</sup> Algumas das vinhetas podem ser visualizadas na rede social Youtube BR.

mídia independente<sup>11</sup> argumentam que a tentativa de pautar a opinião pública em prol do agronegócio vincula-se ao recente fortalecimento político-econômico desse setor. Este, inclusive, teve papel fundamental no processo de impedimento da Presidenta Dilma Rousseff em agosto de 2016 (AGÊNCIA DEMOCRATIZE, 2016).

Por estar na pauta do dia das agências multilaterais e conglomerados financeiros, tais estratégias continuam sendo anunciadas como a solução do problema alimentar do mundo, assim como na justificativa da Revolução Verde. Neste sentido, Almeida (2010, p. 102) conceitua agroestratégias como

[...] um conjunto heterogêneo de discursos, de mecanismos jurídico-formais e de ações ditas empreendedoras [...] para remover os obstáculos jurídico-formais à expansão do cultivo de grãos e para incorporar novas extensões de terras aos interesses industriais, em uma quadra de elevação geral do preço das *commodities* agrícolas e metálicas.

As agroestratégias compõem uma rede articulada de instituições e entidades patronais, instituições intelectuais (inclusive professores em universidades), que elaboram discursos, ideias e políticas. Influenciam a opinião pública (por meio de figuras chave na mídia), com componentes formais e informais, que segundo Almeida (2010), constituem verdadeiros *think tanks* na construção de narrativas justificadoras e de planos de ação.

Faz parte das agroestratégias “[...] a disseminação de uma visão triunfalista dos agronegócios articulada com uma imagem hiperbolizada do Brasil e de seu potencial agrícola” (ALMEIDA, 2010, p. 110) na produção de alimentos para o mundo. O poder de convencimento do discurso ufanista tem levado a modificações no tratamento midiático dos conflitos e impactos socioambientais provocados pelo setor agro-minério-exportador.

Nos últimos anos, o caminho traçado pelas agroestratégias tem como finalidade influir na formulação de políticas governamentais e seus respectivos planos, programas e projetos para o setor. Não está se falando somente na agregação de terras e isenção da carga tributária; há também uma orientação para a implementação de empreendimentos

---

<sup>11</sup> Um exemplo é o portal “De Olho nos Ruralistas”, do jornalista Alceu Castilho (<http://outraspalavras.net/deolhonosruralistas/2017/06/11/agro-e-pop-propaganda-da-globo-sobre-cana-tem-imagens-de-escravos/>). Acesso em 30 ago 2017.

agrícolas, caracterizados pela inovação tecnológica, demanda de imensas áreas (terras aráveis) e racionalidade voltada para o mercado de *commodities*<sup>12</sup> (ALMEIDA, 2010).

Sobre o poder político do setor, Castilho (2012) desenvolveu uma pesquisa dimensionando a propriedade das terras de políticos, eleitos nas eleições de 2008-2010<sup>13</sup>. Algumas conclusões são que, em relação ao território ocupado, os políticos eleitos até 2010 eram proprietários de áreas comparáveis ao tamanho do Estado de Sergipe<sup>14</sup>, ou seja, cerca de 2,03 milhões de hectares. Conseqüentemente, uma bancada congressista e agentes da Administração Pública, que possuem muitas terras, e se valem das agroestratégias para garantir, pelos poderes Legislativo e Executivo, a propriedade de milhões de hectares.

As agroestratégias também desconsideram

[...] a lógica de utilização destes recursos naturais, seja pelas unidades de trabalho familiar [...], seja por povos e comunidades que tradicionalmente ocupam as terras que os interesses dos agronegócios e de mineradoras pretendem incorporar a seus grandes empreendimentos (ALMEIDA, 2010, p. 105).

As agroestratégias também são alimentadas pelo mito de que há um estoque ilimitado de terras no Brasil, com “espaços vazios” ou pouco habitados. Isto justifica que qualquer extensão de terra está disponível à expansão do agronegócio e ao mercado de terras. Qualquer movimento para obstaculizar estas agroestratégias são invisibilizadas pela mídia, ou deliberadamente atacadas, por meio de discursos de inversão expansionista (ALMEIDA, 2010).

Almeida (2010) cita o caso dos jornais *O Globo* e *O Estado de S. Paulo*, que em 2012 lançaram editoriais e colunas de opinião com estatísticas mostrando o expansionismo de terras indígenas e projetos de assentamento de reforma agrária. Segundo estes, isto impediria o avanço das culturas agrícolas, atribuindo a estas populações o atraso, em contraposição à modernidade do agronegócio.

A repetida invocação de “modernidade” e “progresso” parece justificar que os agentes sociais atingidos pelos “grandes projetos” sejam menosprezados ou tratados etnocentricamente como “primitivos” e sob o rótulo de “atraso”, não

---

<sup>12</sup> Almeida (2010) sugere que, apesar do discurso de “gestão ambiental” e “gestão voltada à sustentabilidade”, as agroestratégias não levam em conta o alto impacto e destruição dos recursos naturais que sua visão e práticas acarretam.

<sup>13</sup> Para senadores, foi utilizado também o pleito de 2006. Excluiu-se o Judiciário da pesquisa por uma questão metodológica, mas de acordo com Castilho (2012), este Poder pode oferecer também dados interessantes sobre o tema.

<sup>14</sup> Castilho (2012) afirma que os dados analisados foram somente os declarados à Justiça Eleitoral, excluindo, portanto, dados (inclusive de casos notórios) que não foram declarados.

importando se forem povos indígenas, quilombolas, “povos do cerrado” brasileiro ou “povos das savanas” africanas (ALMEIDA, 2010, p. 112).

As consequências do avanço das fronteiras agrícolas promovidas pelas agroestratégias são diversas. Algumas das mais visíveis são desflorestamento, perda de biodiversidade e impacto negativo sobre os recursos hídricos. No Cerrado brasileiro já se constata este cenário. De acordo o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no bioma (MMA, 2014), o Cerrado, que concentra 5% da biodiversidade do planeta, já perdeu cerca de 50% de sua cobertura vegetal original de 204 milhões de hectares.

Há um esforço dos “crescentistas” (o aparato burocrático e de planejamento que privilegia as grandes obras) em não dar visibilidade aos pleitos das comunidades tradicionais, mostrando profundo desprezo pela capacidade econômica destas populações e por qualquer manifestação de valorização étnica e identitária (ALMEIDA, 2011).

Contudo, Almeida (2011) afirmou que se vive um processo de emergência de novas identidades coletivas e o potencial de solidariedade e resistência dessas populações à ampliação da ocupação das terras pelo agronegócio. Esse modelo, baseado na monocultura moderna, é muito mais frágil frente às flutuações dos preços do mercado e de possíveis crises do capitalismo, em comparação às comunidades tradicionais, que possuem maior autonomia frente ao mercado de *commodities* (ALMEIDA, 2011).

Pelas argumentações de Delgado (2012) e Almeida (2010; 2011), as agroestratégias são efetivamente um aparato de instituições, pessoas e mercados, que possuem poder para influir nas decisões e promover um modelo produtivista para o país. Porém, esta escolha é frágil e sujeita às flutuações da *commodities* e crises do capitalismo. Necessitando, além de outros incentivos, de terras, as agroestratégias se valem de discursos contra qualquer empecilho no avanço das fronteiras agrícolas. Encontram, porém, as comunidades tradicionais e indígenas nesta fronteira.

Entre os primeiros estudos mais sistemáticos sobre o tema *fronteira*, está o de Frederick Turner em 1921. Além de fazer uma análise do processo da “Marcha para o Oeste” nos Estados Unidos, também foi o fundador da tese de construção da sociedade norte-americana, chamada de *Turner thesis* (VELHO, 1976). Esta tese explica que a democracia surgiu por meio do contato com o Oeste: quando a fronteira foi *aberta*, ocorreu a válvula de escape para os conflitos nas colônias independentes, produzindo individualismo entre os pioneiros, crescimento do nacionalismo e evolução das

instituições políticas norte americanas. Quando finalmente se *fecha*, no final do século XIX, finaliza o período de livre competição, com instalação definitiva dos processos industriais e consolidação das instituições políticas (LITTLE, 2001a; VELHO, 1976).

Os estudos que se seguiram para explicar o movimento de expansão da fronteira foram bastante influenciados pela tese Turner. Viana Moog, estudioso brasileiro dos movimentos de fronteira no início do século XX, foi quem primeiro buscou compreender as diferenças entre os processos norte-americano e brasileiro, identificando a fundamental diferença<sup>15</sup>. No Brasil colonial, a principal motivação do avanço do bandeirante foi enriquecer de forma rápida, sem a preocupação com a ocupação do território. Nos Estados Unidos, no entanto, havia a necessidade de colonização e construção de uma sociedade (VELHO, 1976).

Velho (1976), ao citar Morse (1967), afirma que a ocupação do território brasileiro se deu em forma de arquipélago, ou seja, não se pode falar de uma linha ou limite entre a civilização e a natureza, e sim de experiências, transações e mutações da paisagem. O processo brasileiro de fronteira pode ser melhor interpretado como interpenetração e menos como avanço em si. Isto porque poderia se dar o deslocamento de uma comunidade inteira, mas sua permanência ou não naquele ambiente dependia de outros fatores, como o esgotamento das minas de ouro e a possibilidade de atividades de subsistência, por exemplo.

A fronteira foi inicialmente um movimento anárquico no Brasil. Foi impulsionada pela Marcha para o Oeste, em 1938, por Getúlio Vargas, portanto, de modo autoritário e imposta pelo Estado (VELHO, 1976). Na sequência, já no regime militar, a migração praticamente compulsória do excedente populacional e a implantação de um modelo de desenvolvimento nasceram da modernização da agricultura, sem alterar nada na estrutura agrária (VELHO, 1976; DELGADO, 2012).

Little (2001a) afirmou que a fronteira é comumente definida como área geográfica pouco povoada e periférica em relação ao centro político-econômico, apresentando taxa acelerada de modificações demográfica, agrícolas e tecnológica. Assevera que as fronteiras na Amazônia não foram só “abertas” e depois “fechadas”, mas foram “re-abertas” e “re-fechadas” continuamente.

---

<sup>15</sup> Diferença entre o processo de avanço da fronteira das 13 colônias norte-americanas do Norte, visto que nas colônias do Sul, Velho (1976) as identifica como semelhantes às *plantations* brasileiras.

The existence of frontiers in the region is not a one-time occurrence, a definitive arrival of modernity, but rather a perennial phenomenon spurred by the constant arrival of ever-new social groups seeking ever-new resources and their subsequent reterritorialization based upon differential ways of appropriating geographical space. This phenomenon has been going on for centuries, and in recente decades it seems to be accelerating (LITTLE, 2001a, p. 3).

Assim, a abertura de fronteira tem suas causas não como um processo de modernização da sociedade, mas a partir de fluxos não-lineares de exploração dos recursos naturais e produção de *commodities*, com a mobilização de mão-de-obra se dando de forma autoritária.

Martins (2012) afirmou que as sociedades latino-americanas estão no estágio da fronteira, e a história recente da fronteira no Brasil é a história das lutas étnicas e sociais. Sociologicamente, a caracterização e definição do estado de fronteira é a *situação de conflito social*. Na interpretação do autor, a fronteira é o lugar do encontro com o outro (indígenas e proprietários; ou camponeses e proprietários; ou camponeses e indígenas).

Mas o conflito faz com que a fronteira seja essencialmente, a um só tempo, um lugar de descoberta do outro e de desencontro. Não só o desencontro e o conflito decorrentes das diferentes concepções de vida e visões de mundo de cada um desses grupos humanos. **O desencontro na fronteira é o desencontro de temporalidades históricas, pois cada um desses grupos está situado diversamente no tempo da história** (MARTINS, 2012, p. 133, grifo meu).

Martins (2012) conceitua os dois polos da fronteira: a *frente de expansão* e a *frente pioneira*. Os geógrafos, desde a década de 1940, nomearam a frente pioneira dirigindo seu olhar somente no cenário construído (definindo os indígenas que ali já se encontravam como *precursores* ‘transitórios’ da frente, a espera da civilização que estava por chegar). A ênfase original estava no reconhecimento das mudanças radicais na paisagem em virtude da construção das ferrovias, da implantação de cidades, pela difusão da agricultura comercial em grande escala (MARTINS, 2012).

A concepção de frente pioneira compreende implicitamente a ideia de que na fronteira se cria o novo, nova sociabilidade, fundada no mercado e na contratualidade das relações sociais. No fundo, portanto, a frente pioneira é mais do que o deslocamento da população sobre territórios novos, mais do que supunham os que empregaram essa concepção no Brasil. A frente pioneira é também a situação espacial e social que convida ou induz à modernização, à formulação de novas concepções de vida, à mudança social. Ela constitui o ambiente oposto ao das regiões antigas, esvaziadas de população, rotineiras, tradicionalistas e mortas (MARTINS, 2012, p. 135-136).

A frente de expansão é conceito cunhado pelas ciências sociais, ao definir aquilo que se defronta com o indígena. Portanto, é um conceito implícito nos trabalhos, sendo para uns a expansão da sociedade nacional (população), para outros a expansão do

capitalismo ou do modo capitalista de produção. Também pode ser entendida pela situação de contato, em que há fricção interétnica, sendo este o momento de contradição e lugar de conflito. É nesta zona de contato onde melhor se pode compreender uma fronteira (MARTINS, 2012).

Martins (2012) chama a atenção à distinção dos tempos históricos das diversas pessoas que compõem tanto a frente de expansão como a frente pioneira. É o tempo do camponês, do indígena, do patrão, do pistoleiro, do indígena integrado mas não assimilado, do pequeno produtor, etc. No meio desses tempos, há os conflitos e o choque desses tempos.

A bala de seu tiro não atravessa o espaço entre ele [proprietário/pistoleiro] e a vítima. Atravessa a distância histórica entre seus mundos, que é o que os separa. Estão juntos na complexidade de um tempo histórico composto pela mediação do capital, que junta sem destruir inteiramente essa diversidade de situações (MARTINS, 2012, p. 139).

Retornando à análise histórica, Schmink e Wood (1992) e Velho (1976) afirmaram que, após a Segunda Guerra Mundial, ocorreram outros três grandes movimentos populacionais no país. O primeiro, no Paraná, objetivou disseminar a cultura do café para o sul do país, desde a década de 1940 até meados de 1960. O segundo movimento ocorreu em Goiás e Mato Grosso durante as décadas de 1950-1960, para atender ao aumento na demanda de carne, por meio a expansão de rebanhos nas planícies centrais. A construção de Brasília foi fundamental no processo de movimentação populacional para o “oeste”. O terceiro movimento foi motivado pela abertura de estradas e incentivos governamentais na Amazônia. Visavam atender a um modelo de desenvolvimento autoritário de um regime militar repressivo. Segundo Schmink e Wood (1992, p. 12), “[...] tornou-se menos ortodoxo em sua filosofia e mais nacionalista na retórica”.

No Cerrado brasileiro, por sua vez, a dinâmica da fronteira agrícola andou em paralelo ao avanço na Amazônia, e foram similares em muitos aspectos, porém com diferenças fundamentais. Esse processo no Cerrado será discutido mais adiante, ao introduzir as principais políticas que mudaram o cenário da região a partir da década de 1970. Os movimentos sociais e povos e comunidades tradicionais do Cerrado denunciam as agroestratégias e a expansão da fronteira agrícola, que promovem uma verdadeira crise ambiental, tendo como foco o problema relativo ao acesso e uso da água<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Pode-se citar o caso do município de Correntina, situado no oeste baiano. Os movimentos sociais fizeram uma enorme manifestação em Novembro/2017 para denunciar a crise ambiental em torno da água, provocada pelo agronegócio na região (CPT, 2017).

Esta fronteira não é uma crônica implacável em que os fortes prevalecem sobre os fracos. É uma região em que existem resistências e defesa de territórios por parte dos posseiros, indígenas e populações ali existentes (SCHMINK e WOOD, 1992). Citando o caso da Amazônia, os autores afirmaram que tais atores se organizam, a partir de seus recursos econômicos, políticos e ideológicos, promovendo alianças dentro e fora do país, criando suas formas de combater e resistir à expropriação de territórios e da violência gerada pelos outros atores da cadeia (fazendeiros, grileiros e especuladores).

O caso mais emblemático das disputas existentes em áreas de fronteira na Amazônia foi a luta dos trabalhadores extrativistas e de seu líder mais conhecido, Chico Mendes. Por meio do embate direto, conseguiram propor alternativa de desenvolvimento para a Amazônia e uso dos territórios (SCHMINK e WOOD, 1992; LITTLE, 2001a).

Em uma área de transição entre o Cerrado e a Amazônia, um dos casos mais emblemáticos de luta pelos direitos territoriais foi o das quebradeiras de coco babaçu<sup>17</sup>. Ao resistir aos processos de desmatamento dos palmeirais de babaçu, o movimento de mulheres quebradeiras de coco babaçu denunciaram os conflitos ambientais provocados pelos grandes empreendimentos trouxeram à região, especialmente no Maranhão (ALMEIDA *et al*, 2005).

Segundo Almeida *et al* (2005), por meio de estratégias e supostos discursos de “respeito à natureza”, os grandes empreendimentos provocaram desmatamentos, degradação ambiental e restrição de acesso pelas comunidades tradicionais às áreas de babaçuais. Num movimento contrário, as quebradeiras denunciaram o processo predatório resultante da implantação dos empreendimentos, exigindo a manutenção e o acesso aos babaçuais, mesmo em terras privadas (ALMEIDA *et al*, 2005).

Assim, estes são exemplos de como as populações tradicionais, tanto na Amazônia quanto no Cerrado conseguiram, por meio de embates diretos e disputas, inclusive em âmbito internacional, visibilizar os povos da floresta e propor alternativas ao desenvolvimento agrícola dos biomas. O modelo de desenvolvimento promovido pelas políticas governamentais desde a década de 1970 gera conflitos socioambientais de toda ordem. Para se compreender como se dá o avanço da fronteira agrícola sobre o Cerrado, é necessário entender o papel do Estado na região considerada uma das maiores

---

<sup>17</sup> O fruto da palmeira Babaçu tem importância na economia extrativista da região do Meio Norte maranhense, Piauí, norte do Tocantins e leste paraense.

produtoras de *commodities* do país; e o mesmo papel do Estado em relação ao Matopiba frente à mudança política ocorrida a partir de 2016.

## **1.2 As Políticas de desenvolvimento e no Cerrado: dos anos 1970 até o PDA Matopiba**

Alguns planos governamentais são importantes para compreender a decisão do Brasil de investir na agricultura, como setor importante para a economia. Colocaram o Cerrado como foco das atenções para a expansão da fronteira agrícola. Os I e II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) lançaram os principais instrumentos da política agrícola brasileira, e alguns programas específicos desses Planos podem ser destacados. Assim, o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira de Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER) e o PDA Matopiba, com seus desdobramentos em virtude da transição política ocorrida em 2016, lançam evidências de como o Cerrado é tratado nas políticas de desenvolvimento.

Desde a década de 1950, os planos globais se tornaram a práxis administrativa do governo brasileiro. Com exceção da rápida passagem de Jânio Quadros na presidência em 1961, todos os governos desde os anos 1960 se preocuparam em estabelecer diretrizes de planejamento das ações governamentais. A decisão de planejar é eminentemente política, ou seja, atende a interesses de partidos e grupos envolvidos em alianças que sustentam um governo. Estes planos governamentais são elaborados por um número seleto de técnicos, longe das vistas da maior parte da população, porém ao alcance de lobistas e grupos mais próximos ao poder (GONÇALVES NETO, 1997).

De acordo com Gonçalves Neto (1997), para entender o papel dos PND's nos anos 1970, deve-se retroceder ao *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social*, construído durante a gestão João Goulart, para os anos 1963-1965. Neste plano, dois diagnósticos sobre os entraves da agricultura para a economia brasileira foram ressaltados: o esgotamento do modelo de substituições das importações e a má distribuição de terras. Os planos seguintes, já sob a égide do golpe militar de 1964<sup>18</sup>, minimizaram tais problemas em seus diagnósticos, substituindo paulatinamente a visão

---

<sup>18</sup> Gonçalves Neto (1997) destaca: *Programa de Ação Econômica do Governo* (1964-1966), durante o governo Castelo Branco; o *Programa Estratégico de Desenvolvimento* (1968-1970), do início do governo Costa e Silva; e o *Metas e Bases para a Ação de Governo* (1970-1973), após a entrada do general Emílio Médici.

de que os problemas estruturais da agricultura não estavam em sua origem latifundiária e monoexportadora, e sim que a agricultura deveria ser modernizada e inserida no comércio internacional.

Segundo Gonçalves Neto (1997), o *I Plano Nacional de Desenvolvimento*, do governo Médici (1972-1974) tornou-se importante visto que alterou substancialmente algumas características ainda vigentes nos anteriores. Impulsionado pelo “milagre brasileiro”<sup>19</sup>, este foi o primeiro plano governamental<sup>20</sup> que não acusou problemas estruturais na agricultura, abolindo o termo “reforma agrária” de seu texto. Salientou a necessidade de modernizar e dinamizar alguns setores da economia, mas não os colocou como gargalos ao desenvolvimento. Os pilares da política agrícola do I PND se assentaram em 3 pontos fundamentais: i) o sistema de incentivos fiscais e financeiros ao aumento da produção, comercialização e investimentos no setor agrícola; 2) disseminação do uso de insumos modernos; 3) pesquisa agrícola em grande escala para aumento da produtividade (GONÇALVES NETO, 1997).

O II PND, do governo Geisel (1975-1979) modificou os pilares do I Plano por conta das alterações ocorridas no cenário econômico mundial, em virtude da crise do petróleo e do esgotamento do “milagre”. O problema foi o déficit na balança de pagamentos. A agricultura e a pecuária tomaram um novo e importante papel na economia brasileira pois o governo via o país como o grande supridor mundial de alimentos, matérias primas e produtos agrícolas industrializados, tornando-se essencial investimentos neste setor. Assim, a estratégia implicava que o crescimento brasileiro deveria atingir o patamar de 7% ao ano (GONÇALVES NETO, 1997).

O III PND, da gestão de Figueiredo (1980-1985) tinha a reorientação econômica mais patente, a fim de combater a crise econômica crônica durante a década de 1980. Seus sete objetivos nacionais prioritários foram: melhoria da distribuição de renda; crescimento acelerado da renda e do emprego; redução das disparidades regionais;

---

<sup>19</sup> O “milagre brasileiro” refere-se ao período de 1967 a 1973, quando houve um surto de crescimento acelerado do produto interno bruto nacional. Suas bases residem no programa de estabilização dos preços, com orientação ortodoxa, e visava a eliminação do déficit fiscal, o aperto de crédito e a compressão salarial, apoiadas por ações de aumento de receita do setor público, organização do sistema de financiamento ao consumidor, intervenções nos sindicatos, arrocho salarial, etc (GONÇALVES NETO, 1997). Contudo, o autor ressalta que o desenvolvimento da economia neste período não foi harmônico, com desequilíbrios intra e inter setoriais, o que causou paulatino decréscimo a partir de 1974 até o final da década, sem, contudo, configurar uma situação depressiva na economia até o início da década de 1980.

<sup>20</sup> Os planos anteriores ao I PND após o golpe de 1964 foram paulatinamente alterando a visão dos problemas na agricultura (GONÇALVES NETO, 1997).

contenção da inflação; equilíbrio da balança de pagamentos e controle da dívida externa; desenvolvimento do setor energético; e aperfeiçoamento das instituições políticas (BRAGA, 1998).

Para se atingir tais metas na agricultura, além de modernizar as áreas incorporadas ao mercado, dever-se-ia incentivar a ocupação de novas terras nas regiões de fronteira, em especial no Centro-Oeste, Amazônia e vales úmidos do Nordeste. A região do Cerrado foi fundamental para o atingimento das metas na agricultura em todos os planos governamentais. De acordo com Braga (1998), as políticas de desenvolvimento implementadas, em especial no I e II PNDs, adotaram um modelo de planejamento voltado para regiões específicas, com ênfase em polos de crescimento. A primeira experiência foi implementada pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Após, foram criadas superintendências específicas para a Amazônia (Sudam), a região Sul (Sudesul) e a região Centro-Oeste (Sudeco).

Foi também criada em 1973, durante o período de vigência do I PND, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), que colaborou para o desenvolvimento de novas técnicas e tecnologias adequadas aos cerrados. Outros institutos foram criados, porém, a EMBRAPA assumiu grande importância em diversos programas governamentais para desenvolvimento do Cerrado, incluindo a recente proposta do PDA Matopiba, como veremos mais à frente.

A ocupação do Cerrado assumiu grande importância nos planos governamentais traçados para a modernização da agricultura. A política de crédito subsidiado nos anos 1970 influenciou os diversos programas formulados pelo Estado para implementação do modelo modernizante da agricultura. Este mesmo crédito subsidiado também influenciou o preço da terra, que teve um aumento expressivo em virtude das baixíssimas taxas de juros praticadas, causando uma maior concentração de terra e transformando-a em reserva de valor (PIRES, 1996). Como afirmado anteriormente, este modelo não rompe com as estruturas agrárias anteriores (em especial o latifúndio), portanto, como afirmou Delgado (2012), se trata de uma “modernização conservadora” da agricultura.

Em relação à ocupação do Cerrado incentivada por políticas governamentais, Pires (1996) citou os principais programas governamentais que auxiliaram na construção da proposta de mudança da base produtiva. São eles:

- (i) o PADAP (Programa de Assentamento Dirigido do Alto Parnaíba), implantado em 1973 pelo Governo de Minas Gerais, considerado o primeiro projeto de colonização na região, e que comprovou a viabilidade técnica e econômica da ocupação agrícola do Cerrado. De acordo com Pires (1996), a ação do Estado proporcionou a apropriação capitalista da terra por meio de empresários rurais que receberam incentivos governamentais na demanda de máquinas, equipamentos e fertilizantes;
- (ii) o POLOCENTRO (Programa de Desenvolvimento dos Cerrados), criado em 1975, que promoveu uma nova forma de incentivos governamentais, distribuindo recursos e incentivos por quatro Estados (Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais). Segundo avaliações à época, o Programa teve um viés altamente produtivista, pouco preocupado com os resultados sociais. Também concentrou os incentivos para a pecuária e para a cultura de soja, sendo bastante criticado por isto. De acordo com Pires (1996), o POLOCENTRO reforçou o desigual acesso à terra e de renda, e não ofereceu alternativas ao problema da ocupação e do êxodo rural;
- (iii) PRODECER (Programa de Cooperação Nipo-Brasileira de Desenvolvimento dos Cerrados), implantado a partir de 1979, foi o principal programa que promoveu mudanças significativas em áreas de cerrados de diversos Estados. A partir das experiências anteriores (PADAP e POLOCENTRO), proporcionou a expansão de diversas culturas, em especial a soja, o milho e o sorgo. O término de sua terceira fase ocorreu em 2001 (PIRES, 1996).

Apesar de não ser o único programa que visou implementar a modernização da agricultura no Cerrado, a contribuição do PRODECER foi significativa no processo de ocupação da terra na área de influência do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, especificamente no município de Formosa do Rio Preto (BA).

De acordo com Pires (1996), o PRODECER teve um arranjo inovador: foi produto de uma cooperação técnica e financeira internacional, unindo holdings do Japão e Brasil. Estruturou a empresa Companhia de Promoção Agrícola (CAMPO), que fornecia assistência técnica para o planejamento da atividade agrícola dos beneficiários.

Desde os anos 1960, os japoneses buscavam apoio do governo brasileiro para investimentos em agricultura e infraestrutura no Cerrado. Contudo, o governo João Goulart, em 1962, recusou a proposta. Somente após o início do regime militar, o Japão

teve condições de discutir com o Brasil um amplo acordo de cooperação no setor agrícola. Este acordo deu origem à criação do Centro de Pesquisa Agropecuária do Cerrado (CPAC) da EMBRAPA, em 1977, e da criação da CAMPO, em 1979. Neste mesmo ano é constituído o PRODECER (PIRES, 1996).

Dentre os objetivos do PRODECER, era indispensável a implementação de infraestrutura para escoamento de grandes safras agrícolas, com preços reduzidos e dotadas de competitividade internacional. A mentalidade empresarial era latente, com ênfase clara nas grandes empresas. A forma organizacional do programa envolvia incentivos creditícios, emprego de tecnologia moderna e investimentos em armazéns e silos. A ideia também foi selecionar alguns produtores com potencial para efetivar os objetivos do programa, em áreas previamente selecionadas, promovendo um programa piloto (PIRES, 1996).

Pires (1996) contextualiza o PRODECER nos anos 1980, o qual sofreu muitos questionamentos em virtude dos impactos sociais e ambientais. Mas, com a crise cambial brasileira a partir de 1982, a política de preços mínimos adquiriu muita importância no cenário agrícola no Cerrado. Conforme ressalta o autor, o governo passou a adquirir volumes expressivos de produtos agrícolas, beneficiando especialmente os produtores das áreas remotas (como no Cerrado), devido ao diferencial de preços ocasionado por custos de transporte. Isto estimulou ainda mais a expansão da área cultivada (PIRES, 1996).

O PRODECER I (1979-1984) teve foco de atuação em áreas que tiveram experiências do PADAP e POLOCENTRO, especificamente em Minas Gerais. Suas estratégias foram a seleção de áreas aptas à produção de grãos; seleção de produtores com aptidão para a agricultura (entenda-se aqui, a “moderna”); exploração via assentamento dirigido com agricultores organizados em cooperativas agrícolas, além do apoio a grandes empresas agrícolas. Mesmo com alguns estudos apontando que o PRODECER I teve resultados sociais e financeiros negativos, os governos de Brasil e Japão elaboraram a segunda fase, com propostas em âmbito nacional (PIRES, 1996).

O PRODECER II (1985-1993) foi implantado em duas etapas, sendo a primeira com quatro núcleos (dois em Mato Grosso e dois no oeste baiano). A segunda etapa foi composta de onze projetos, sendo sete em Minas Gerais, três em Goiás e um no Mato Grosso do Sul (PIRES, 1996). O *Projeto de Colonização Brasil Central*, localizado em Formosa do Rio Preto (BA), teve uma área de 15.028 hectares distribuídos em 38 lotes. Foi desenvolvido por assentados junto à Cooperativa Agrícola do Cerrado Brasil Central

Ltda. (COACERAL), com financiamento do Banco de Desenvolvimento da Bahia (PIRES, 1996). A região da Coaceral será relevante à análise deste estudo, como veremos mais à frente.

De acordo com Pires (1996), em geral, o baixo desempenho produtivo, o fracasso das culturas permanentes, os erros da concepção técnica, aliados às mudanças macroeconômicas ocorridas na agricultura nos anos 1980, refletiam no endividamento dos projetos de colonização da segunda fase do PRODECER. O Projeto Brasil Central (conhecido também como Coaceral), inclusive, apresentou uma das piores capacidades de pagamento do programa, com a dívida por produtor na média de 312 mil dólares em 1993; valor este que não ofereceu condições de amortização, mesmo que os colonos estivessem em uma situação ótima de produção (PIRES, 1996).

Durante os levantamentos de campo para esta pesquisa<sup>21</sup> foi possível conversar com um dos colonos afetado pelas condições de endividamento do Projeto Brasil Central. O informante afirmou que, à época (meados da década de 1980), realizou todas as atividades para incorporação agrícola dos solos (abertura, calagem, destoca e adubação) na região da Coaceral. Contudo, com dois anos na área, percebeu o seu alto nível de endividamento, e preferiu “passar a propriedade para frente”, instalando um comércio na cidade de Formosa do Rio Preto. Isto corrobora as informações de Pires (1996) sobre o endividamento dos agricultores que aderiram à época ao PRODECER no município.

Pires (1996), ao fazer uma análise da sustentabilidade dos projetos PRODECER, tece comentários ainda sobre os impactos ambientais nos locais onde tais projetos foram instalados:

Um dos principais problemas que o PRODECER desencadeia no meio ambiente não está confinado aos limites das áreas pertencentes aos projetos. Isso porque o objetivo é criar um efeito multiplicador capaz de atrair novos investimentos para as regiões onde se instala. Dessa forma, a proporção que há a abertura de novas áreas para a produção agrícola, maior é a depredação ecológica, destacadamente no que concerne à conservação da fauna e flora. Mas os executores do Programa afirmam que só podem ser responsabilizados pelo que ocorre no espaço interno dos projetos, desvinculando-se, portanto, dessa grave realidade e desconsiderando as interações ecossistêmicas (PIRES, 1996, p. 190).

Santos (2016) estimou que os valores aplicados em todas as três fases do PRODECER estão na ordem de US\$ 553 milhões, sendo US\$ 60 milhões para a primeira fase; US\$ 375 milhões para a segunda fase; e US\$ 118 milhões para a terceira fase. Pires

---

<sup>21</sup> Dados registrados em diário de campo, em Formosa do Rio Preto (BA), em 19 jul 2017.

(1996) concluiu sua análise afirmando que o PRODECER, condicionado pelo modelo produtivista, não permitiu reformulações substanciais em seus objetivos e métodos, e impediu a adoção de um modelo de desenvolvimento sustentável.

Assim, considerado “modelo” para outros programas de ocupação da região do Cerrado brasileiro, o PRODECER empresta sua visão de desenvolvimento sem preocupações ambientais e sociais aos demais programas implantados na região a partir dos anos 1990.

O período entre os anos 1980 e 1990 representam uma transição para a nova estratégia de acumulação do capital na agricultura. Delgado (2012) afirmou que a grave crise cambial de 1982 e a promulgação da Constituição Federal em 1988 representaram a exaustão do modelo de crescimento econômico vigente no regime militar. As medidas conjunturais adotadas em 1982 configuraram o embrião do apelo à exportação de *commodities* como via para equação do déficit nas transações externas. Esse modelo só se efetivou como estratégia econômica nos anos 2000, quando se configurou a inserção do modelo primário-exportador no plano externo (comércio exterior), casado com a reestruturação da “economia do agronegócio” no plano interno (DELGADO, 2012).

Até o final da década de 1990, diversas reformas administrativas setoriais, implantadas nos governos neoliberais de Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso I e II (1994-2002), visaram a desestruturação da política agrícola construída no período anterior. Contudo, a crise cambial de 1998/1999 desfaz o conjunto de ações neoliberais em curso. A partir de 1998, consolida-se um novo projeto de acumulação capitalista na agricultura, agora denominado “agronegócio” (DELGADO, 2012).

Segundo Delgado (2012, p. 94), o segundo período FHC estruturou a política agrícola por meio de (1) programas prioritários de investimento em infraestrutura territorial (eixos de desenvolvimento), com incorporação de novos territórios; (2) sincronia da pesquisa pública agropecuária (EMBRAPA) aos interesses do agronegócio; (3) regulação mais “frouxa” do mercado de terras e do cumprimento da função social da propriedade; (4) mudança na política cambial de valorização do real, tornando a economia do agronegócio mais competitiva; (5) reativação do crédito rural nos Planos Safra da Agricultura e Pecuária. O autor confirma o aprofundamento deste modelo nos anos 2000-2010, com uma crescente articulação das cadeias agroindustriais e notória inserção da economia do agronegócio no mercado internacional. A partir de 2002 ocorreu o que

Delgado (2012) chamou de “boom das commodities”, ou seja, os preços internacionais das matérias primas dispararam, causando euforia entre os produtores<sup>22</sup>.

As políticas do período Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) aprofundaram o modelo de reprimarização da economia. Colocou um enorme peso no agronegócio, incentivando a produção para exportação para equilibrar a balança comercial externa. Um dos exemplos mais visíveis destes incentivos foi a criação do Plano de Desenvolvimento Agrícola Matopiba. O Matopiba, referente ao acrônimo dos quatro Estados que o compõem – Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia – foi designado em 2015 pelo Governo Federal como a mais nova área de expansão agropecuária. É caracterizado como uma região com baixo preço das terras, uniformidade de clima/solo/relevo e facilidade na mecanização das áreas agriculturáveis (RIBEIRO, 2015).

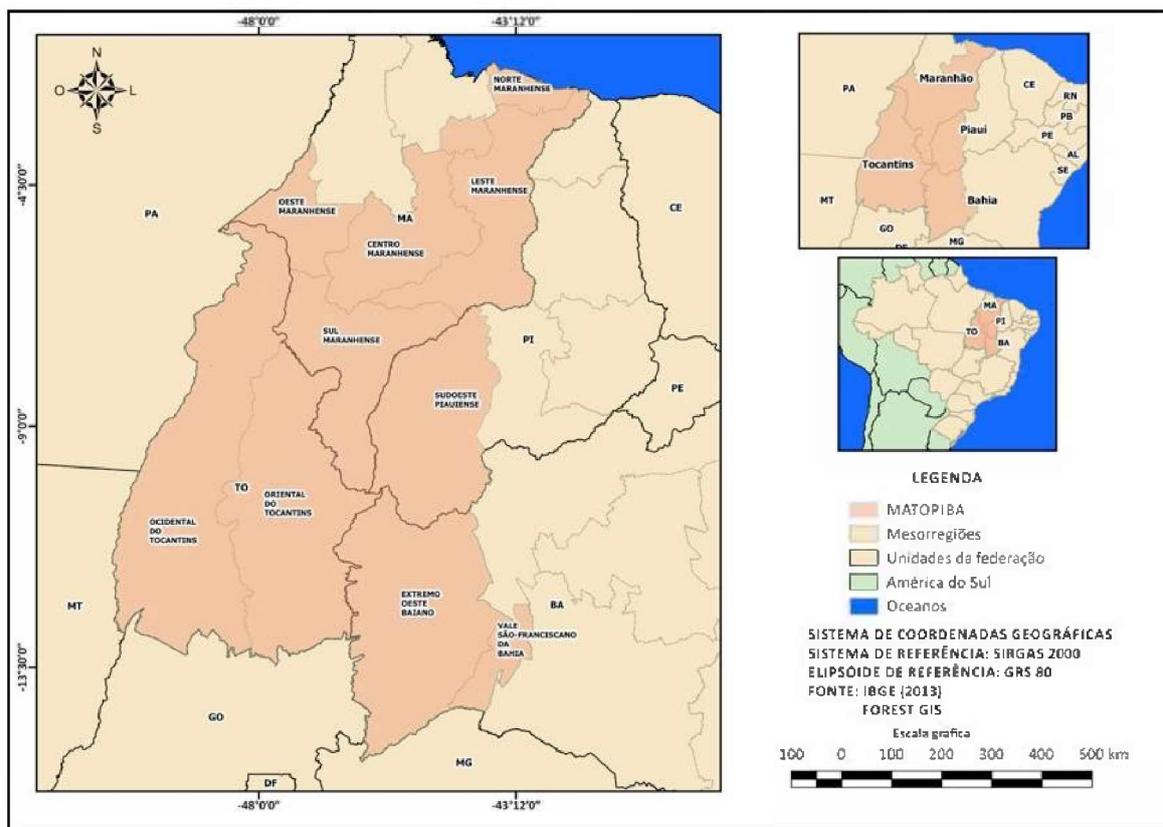
Em 2015, o Decreto nº 8.447 de 06 de maio de 2015 estabeleceu o Plano de Desenvolvimento Agropecuário (PDA) Matopiba. Tinha por finalidade “[...] promover e coordenar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico sustentável, fundado nas atividades agrícolas e pecuárias que resultem na melhoria da qualidade de vida da população” (BRASIL, 2015b).

A região do Matopiba possui cerca de 73 milhões de hectares, dividida em 31 microrregiões do IBGE, englobando 337 municípios dos quatro Estados da região Norte e Nordeste. Há previsão de que, até 2022, a região seja responsável por 16,4% da área total plantada com grãos (principalmente soja), produzindo algo entre 18 e 24 milhões de toneladas de grãos. A Figura 1 mostra os limites da região do Matopiba (VIEIRA FILHO, 2016).

---

<sup>22</sup> A crise financeira de 2007-2008 (Governo Lula da Silva) colocou um novo panorama na expansão do agronegócio no Brasil: a concentração fundiária e a aquisição de terras por investidores estrangeiros, em um fenômeno mundial conhecido como *global land grab* ou *land grabbing* (apropriação de terras). Juntamente com a grilagem, tornou o Brasil um mercado-chave para o capital especulativo transnacional (CASTILHO, BASSI e VENDRAME, 2017; SAUER e BORRAS JR, 2016).

**Figura 1.** Delimitação geográfica do Matopiba



Fonte: Elaborado por Silva, Monteiro & Barbosa (2015). Disponível em <http://www.revistaespacios.com/a15v36n21/15362115.html>. Acesso em 11/11/2017.

De acordo com dados oficiais da safra de 2013, a região Centro Oeste possui uma participação expressiva na produção das principais *commodities* brasileiras (algodão, cana, milho e soja). Somente para o algodão, o Centro-Oeste é responsável por 66% da produção nacional, evidenciando que esta região é considerada atualmente uma liderança no setor agropecuário. Contudo, a participação do Matopiba vem se intensificando nos últimos anos. Aproximadamente 30,8% da produção nacional das principais *commodities* advém do Matopiba.

Somente para efeitos de comparação<sup>23</sup>, soja e milho possuem expressivos montantes no Centro Oeste: quase 50% da produção nacional vêm dos estados da região. Porém no Matopiba este montante gira em 8,4% e 5,3% da produção nacional, respectivamente. O rebanho bovino da região Centro Oeste e do Matopiba são

<sup>23</sup> O somatório da produção agrícola destas duas regiões, Centro-Oeste e Matopiba, pode oferecer uma noção do que se passa na região dos Cerrados. Apesar de não serem inteiramente cobertas por este bioma, o Cerrado ocupa uma parte expressiva destas duas áreas geográficas.

expressivos: 33,6% e 13,3% da produção nacional, respectivamente (VIEIRA FILHO, 2016).

**Tabela 1.** Produção agropecuária para atividades selecionadas (1990-2013)  
(Em %)

	Algodão		Soja		Milho		Bovinos	
	1990	2013	1990	2013	1990	2013	1990	2013
Centro-Oeste	10,7	65,7	32,4	46,8	14,6	44,7	31,2	33,6*
Matopiba	6,4	30,8	1,3	8,4	2,0	5,3	14,7	13,3
CO + Matopiba	17,1	96,5	33,7	55,2	16,6	50,0	45,9	46,9
Brasil	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: adaptado de Vieira Filho, 2016.

\* Enquanto as regiões Nordeste, Sul e Sudeste tiveram decréscimo do rebanho bovino no período analisado, Norte e Centro-Oeste cresceram, sendo que a região Norte teve a maior taxa de crescimento (passou de 9,1 para 21,1% da participação na produção). Porém, mesmo com uma taxa de crescimento menor, Centro-Oeste se destaca como a região com o maior rebanho bovino do país (VIEIRA FILHO, 2016).

Em relação à área plantada de lavouras temporárias no Matopiba, destacam-se a soja e o algodão, que tiveram um crescimento de 600% e 1.287%, respectivamente, nos períodos de 1990-1992 a 2010-2012. Muito expressivo em comparação com as médias nacionais. Nos números de 2010-2012, se destacam os 10 municípios com maior produção do Matopiba, que possuem 46% da área plantada com soja e 92% da área de algodão de toda a região (BUAINAIM, GARCIA e VIEIRA FILHO, 2017). Abaixo, o Quadro 1 traz dados (área plantada de soja e algodão) dos 10 maiores produtores do Matopiba em relação ao restante do país.

**Quadro 1.** Principais municípios em termos de área plantada total com lavouras temporárias (2010-2012)

Município/UF	Total (área plantada)*	Soja	Algodão
São Desidério/BA	474.735	238.333	159.660
Formosa do Rio Preto/BA	382.751	308.818	40.200
Barreiras/BE	195.839	118.830	35.743
Correntina/BA	179.546	108.915	44.286
Luís Eduardo Guimarães/BA	174.571	135.666	11.138
Balsas/MA	164.154	131.931	7.109
Tasso Fragoso/MA	128.699	109.753	6.998

Uruçuí/PI	128.441	92.594	5.964
Baixa Grande do Ribeiro/PI	120.018	91.377	3.788
Riachão das Neves/BA	108.540	65.779	29.910
<b>Total Top 10</b>	<b>2.057.294</b>	<b>1.401.996</b>	<b>344.795</b>
Total Top 10 no Matopiba (%)	46	59	92
<b>Restante (327 municípios)</b>	<b>2.374.905</b>	<b>965.238</b>	<b>31.286</b>
Restante no Matopiba (%)	54	41	8
<b>Total Matopiba</b>	<b>4.432.198</b>	<b>2.367.234</b>	<b>376.081</b>
Brasil (%)	7	10	31
<b>Total Brasil</b>	<b>61.301.893</b>	<b>24.154.021</b>	<b>1.219.133</b>

Fonte: adaptado de Buanaim, Garcia e Vieira Filho, 2017.

\* As demais culturas, não contabilizadas nesta tabela adaptada de Buanain, Garcia e Vieira Filho (2017) são arroz, feijão e milho. Estas representam a diferença entre o total da área plantada e o somatório de área plantada de soja e algodão.

Em projeção realizada pelo Ministério da Agricultura, a produção de grãos do Matopiba, que na safra 2016-2017 atingiu cerca de 20,5 milhões de toneladas, passará para 26,5 milhões de toneladas na safra 2026-2027, representando um aumento de 29,3% no período de 10 anos. Haverá também crescimento da área plantada na região em 15%, passando de 7,3 milhões de hectares em 2016-2017 para 8,4 milhões de hectares em 2026-2027 (MAPA, 2017).

Uma das conclusões apontadas pelo estudo de Buanain, Garcia e Vieira Filho (2017) é que o Matopiba está longe de uma homogeneidade, tanto de ocupação quanto de produção. Há crescimento de área plantada em especial nos 10 maiores municípios produtores, mas a região em geral sofre carências em acesso a serviços públicos para a população, bem como de diversos outros problemas de regiões em processo de consolidação da fronteira agrícola.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da região é bastante inferior ao IDH nacional. Em avaliação das condições de pobreza e renda na região do Matopiba, a partir dos dados do Censo Agropecuário de 2006 e de desenvolvimento humano, Alves, Souza e Miranda (2015) afirmaram que na região do Matopiba o índice é de 0,605, enquanto o Brasil tem um IDH de 0,727. De acordo com os autores, dos 250 mil estabelecimentos rurais, 200 mil estão na faixa de renda bruta de 0 a 2 salários mínimos/mensal, ou seja, em situação de pobreza ou extrema pobreza.

**Tabela 2.** Número de estabelecimentos rurais por classe de renda bruta (salários mínimos/mês), por Estado e por classe de área

Classes, em slmm	Maranhão		Tocantins		Piauí		Bahia		Total	% (cum.)
	≤ 100ha	> 100ha	≤ 100ha	> 100ha	≤ 100ha	> 100ha	≤ 100ha	> 100ha		
(0, 2]	105.920	6.943	23.720	7.537	13.621	1.734	38.333	1.873	199.681	79,9
(2, 10]	11.888	4.221	5.991	4.668	1.524	742	4.616	1.160	34.810	93,9
(10, 200]	5.284	2.417	1.205	3.033	381	315	974	753	14.362	99,6
> 200	23	173	-	187	-	85	10	505	983	100,0
	123.115	13.754	30.916	15.425	15.526	2.876	43.933	4.291	249.836	

Fonte: adaptado de Alves, Souza e Miranda (2015, p. 28).

\* Slmm: Salário mínimo por mês.

Conforme os dados da tabela 2, 79,9% dos estabelecimentos rurais na região do Matopiba possuem renda bruta de até 2 salários mínimos ao mês. De acordo com Alves *et al* (2015), isto reflete que quase 50% da população na região encontra-se em extrema pobreza, sendo que mais de 1,1 milhões de pessoas se encontram na área rural. Estes dados demonstram os desafios a serem superados pelas enormes desigualdades sociais da região.

A região do Matopiba, que se depara com crescimento de produção e área plantada recordes, mas com desigualdades econômicas e sociais, também se vê nas voltas e reviravoltas na política brasileira. Desde a posse de Michel Temer na presidência da república, após o processo de impeachment de Dilma Rousseff, há incertezas sobre as articulações em torno do PDA Matopiba. O Decreto nº 8.447/2015, promulgado sob a gestão da senadora Kátia Abreu (PMDB-TO) à frente do Ministério da Agricultura (MAPA), criou um Comitê-Gestor do PDA-Matopiba. Há também articulações em torno da criação da Agência de Desenvolvimento Regional do Matopiba. Contudo, nem o Comitê Gestor do PDA Matopiba, instância de articulação e promoção da política, foi instalado até o momento.

Não se sabe ao certo como será o futuro da política pública sobre o Matopiba. A proposta de Projeto de Lei Complementar que institui a Agência está em tramitação no Congresso Nacional (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2017). Contudo, a reforma na estrutura do Ministério da Agricultura, promovida por Blairo Maggi (BRASIL, 2016), lança incertezas sobre as ações governamentais na região.

Por outro lado, os movimentos sociais do campo questionam a eficácia do plano de desenvolvimento do Matopiba. A campanha denominada “Cerrado Berço das Águas: sem Cerrado, sem água, sem vida”, realizada por diversas organizações que atuam no bioma, é uma das iniciativas que visa questionar a degradação do Cerrado pelo agronegócio, questionando também os incentivos governamentais ao setor na região (CPT, 2016).

### **1.3 A Natureza frente ao avanço da fronteira agrícola no Cerrado: o caso do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba**

[...] logo teremos de olhar para as profundezas de nosso próprio ser e decidir o que desejamos nos tornar (Edward Wilson, 1998, citado por David Harvey, 2006, p. 280).

Edward Wilson (1997), em um texto clássico da Ecologia, afirma que a humanidade precisa tratar mais seriamente da questão da biodiversidade, por três motivos: (1) o crescimento populacional explosivo; (2) a crescente utilização da diversidade biológica pela ciência; e (3) a perda irreversível em decorrência da destruição dos habitats. Afirmou que “[...] temos que nos apressar em adquirir o conhecimento sobre o qual basear uma política sábia de conservação e desenvolvimento para os séculos que estão por vir” (WILSON, 1997, p. 3). Sua análise se concentrou na grandeza da biodiversidade e na rapidez que está sendo depauperada, em especial nas florestas tropicais, onde se encontra a megadiversidade.

Que soluções o autor aponta? Wilson (1997) afirmou que o ideal seria a ciência dar conta de todas as pesquisas antes da perda de biodiversidade. Como isto não seria possível, em virtude da taxa crescente de desmatamento e devastação do meio ambiente, poder-se-ia minimizar questões básicas das sociedades dos trópicos, tais como superpopulação, deterioração dos solos, doenças e má nutrição, por exemplo. Para tanto, as políticas deveriam se basear na tentativa de minimizar o impacto da exploração humana nos recursos naturais (WILSON, 1997).

No entanto, o autor afirma que o problema é de caráter ético, pois “[...] no final das contas, creio que tudo se resume a uma decisão ética: de que maneira valorizamos os

mundos naturais nos quais nos desenvolvemos e agora, cada vez mais, de que maneira entendemos nosso status como indivíduos” (WILSON, 1997, p. 21).

A perda da biodiversidade é um fator urgente e caro à humanidade, fazendo surgir o movimento ambientalista. Mas surgem também perspectivas críticas em relação à visão ambientalista dos problemas da humanidade. Deste modo, após compreender como se deu o avanço das fronteiras agrícolas e políticas econômicas no Brasil, discutir-se-á a noção de natureza, e como está intimamente ligada à crise ambiental ao qual afeta também o Cerrado.

Natureza, meio ambiente e biodiversidade são termos notoriamente utilizados no senso comum como sinônimos. Natureza, no Dicionário Houaiss (INSTITUTO ANTÔNIO HOUAISS, 2014), engloba muito mais que o mundo material em que vive o ser humano e que existe independentemente dele. Representa também o caráter inato de qualquer ser vivo, sua condição original. Por sua vez, meio ambiente denota tudo o que nos rodeia e que envolve os seres vivos, enquanto biodiversidade é o conjunto das espécies vivas existentes.

Nas discussões sobre relações natureza-seres humanos, Harvey (2006)<sup>24</sup> lançou o questionamento se o ser humano é um “ser de espécie”, distinto na natureza externa, e como se dá essa relação? O que o distingue de outras espécies (p. ex., as abelhas) é o grau evolutivo, o fazendo elaborar, na imaginação e por meio de debates, as responsabilidades individuais e em relação aos “outros” (denominado comumente de natureza “exterior”, ou seja, externo ao próprio ser). A condição evolutiva da espécie humana gerou necessidades de opções conscientes, não apenas sobre o próprio caminho (evolutivo), mas também sobre o de outras espécies (HARVEY, 2006, p. 280).

Construir responsabilidades e compromissos éticos com todos envolve também a construção de regimes discursivos, formas de pensamento e sistemas de conhecimento que abarquem consensos. De acordo com Harvey (2006), no discurso ambiental, acaba-se por criar caricaturas, aos quais se deve combater. Como exemplo, o arquiinimigo é a modernidade, ou o Banco Mundial, ou ainda os Estados Unidos, o capitalismo, etc., prevalecendo uma visão binária do problema. O consenso é impossível de ser alcançado

---

<sup>24</sup> Este é um tema exaustivamente abordado na literatura, mas as considerações de David Harvey, em sua obra “Espaços de Esperança”, possibilitam compreender os diferentes pontos de vista deste estudo. Boaventura de Sousa Santos também corrobora com o tema, ao abordar os movimentos contra-hegemônicos que discutem igualmente o papel da biodiversidade para o ser humano (SANTOS, 2005).

sem que ocorra algum gênero de conversação acerca de alternativas. “Sem esse terreno comum, o autoritarismo, a violência discursiva e as práticas hegemônicas se tornam a base das decisões, e é sem dúvida improvável que isso possa criar espaço para possibilidades alternativas” (HARVEY, 2006, p. 282).

Harvey (2006) então critica algumas posições ambientalistas que enfatizam a crise da natureza como se a civilização estivesse em rota de colisão. A posição de alguns ambientalistas pode esconder decisões sociais e políticas. Foi o caso do governo britânico, que para atender a meta de redução de emissões de CO<sub>2</sub>, realizou o enfraquecimento do Sindicato dos Mineradores mediante a libertação da indústria britânica da dependência do carvão. Assim, “[...] metas sociais e políticas [neoliberais] foram disfarçadas ou justificadas por meio da retórica do ambientalismo, ditadas por limites naturais ou pela escassez imposta pela natureza [...]”, desencadeando impulsos elitistas e autoritários (HARVEY, 2006, p. 285).

No mesmo sentido de Harvey, Bayliss-Smith *et al* (1995) afirmaram que o significado social de “ambiente” depende das diferentes perspectivas analisadas e condicionou a percepção dos problemas ambientais. O termo “ambiente” é um conceito multidimensional, mas os autores, por uma questão didática, resumem-na em duas interpretações, a antropocêntrica e a de ordem bioética. Na visão antropocêntrica, os autores afirmam que o ambiente é visto como o provedor para a sociedade humana e sustentação da vida, dos recursos de sobrevivência, saúde e satisfação estética. Esta filosofia associa a resolução dos problemas ambientais ao emprego da administração de recursos, ou seja, o uso do recurso natural, com fins utilitaristas. É exatamente o “valor de existência” do recurso natural que falta à visão antropocêntrica, e que é explorada pela visão bioética. Porém, existem críticas a essa visão, que se preocupa com a preservação de um símbolo (a baleia, a foca, a floresta tropical), com pouca preocupação com o ambiente social, político, econômico e físico (BAYLISS-SMITH *et al*, 1995).

Antes de pensar em colisão entre humanidade e natureza, Harvey (2006) afirma que mais apropriado seria pensar na concepção de “teia da vida”<sup>25</sup>. Esta busca “[...] pensar

---

<sup>25</sup> Teoria já bastante analisada por diversos autores, sendo um dos mais conhecidos Fritjof Capra. A teoria propõe uma nova concepção sobre os sistemas vivos, a partir do paradigma da Ecologia Profunda e do pensamento sistêmico. Ou seja, consiste em analisar de maneira sistêmica os sistemas vivos como redes ecológicas interconectadas e interdependentes (CAPRA, 1996).

a nós mesmos como inseridos num fluxo contínuo de processos vivos que podemos afetar individual e coletivamente por meio de nossas ações” (HARVEY, 2006, p. 285).

Sabemos que o ser humano é capaz de destruir o ambiente e recursos de tal forma que ameace as formas de vida, incluindo a humana. Aceitar esta condição difere do sentido de que uma catástrofe está à espreita. Harvey (2006) coloca que a questão ambiental tem a ver também com a escala: as responsabilidades perante à natureza e à espécie humana deve ser vista tanto na micropreservação de diversidade de um jardim, por exemplo, até as questões globais, como as mudanças climáticas. O autor também enfatiza que as questões ambientais devem levar em consideração a natureza humana, e as responsabilidades decorrentes. “A teia da vida planetária tornou-se tão permeada de influências humanas que os caminhos da evolução dependem fortemente (embora não de modo exclusivo) de nossas atividades e ações coletivas” (HARVEY, 2006, p. 289).

A discussão sobre a teia da vida permeia a discussão sobre o que se quer da “natureza humana”. A definição de “problemas ambientais” frequentemente ignora que estes afetam, em geral, os pobres, marginalizados e as classes trabalhadoras, e enfatiza os riscos associados aos ricos e opulentos. Os impactos ambientais têm, geralmente, um viés social associado (os depósitos de resíduos sólidos atingem aos pobres), porém, alguns riscos atingem a todos (a fumaça de incêndios florestais ultrapassa as barreiras sociais). Isto indica a complexidade das questões ambientais, que também devem ser discutidas sob o ângulo da política de classes (HARVEY, 2006).

O autor alerta que, apesar de toda a complexidade das discussões ambientais, existe o discurso hegemônico. Fundado no conhecimento de economistas e engenheiros, decorrente da filosofia fundada no mercado, este discurso determina como se deve conceber a responsabilidade do ser humano perante a natureza e perante a própria natureza humana.

Isso requer como reação que se organize um projeto de classe igualmente forte de prevenção e redução do risco, de recuperação e controle de recursos, em que a classe trabalhadora, os destituídos e os marginalizados assumam um papel de liderança. No momento em que eles estiverem desempenhando esse papel, vai ser possível trazer à baila toda a questão de construir um modo alternativo de produção, de troca e de consumo que não apenas reduza os riscos, como também seja ambiental e socialmente justo e sensível (HARVEY, 2006, p. 292).

Santos (2005), por sua vez, afirma que a biodiversidade é um dos temas que oferece aos pesquisadores e ativistas a possibilidade de encontrar soluções justas e sustentáveis para as formas de desigualdade, exclusão e opressão que atinge

principalmente a maioria da população do Sul (SANTOS, 2005). O tema biodiversidade entrou tanto na pauta de pesquisas quanto na pauta política a partir da década de 1980, e acolhida na Convenção de Diversidade Biológica<sup>26</sup> (CDB). Pode ser definida como a variabilidade entre organismos vivos em todos os ecossistemas<sup>27</sup>. Porém, está estritamente ligada à ideia de que o Sul é o reservatório mundial desta biodiversidade (SANTOS, 2005).

As narrativas sobre biodiversidade é um conjunto de discursos em que se cruzam diferentes conhecimentos, culturas e estratégias políticas (SANTOS, 2005). Mesmo que o discurso hegemônico venha de instituições sediadas no Norte (ONGs ambientalistas, universidades, centros de pesquisa, organismos multilaterais, etc.), o termo é apropriado por outros atores, como os movimentos sociais do Sul, inserindo novas dimensões ao conceito. Santos (2005) identifica quatro vertentes do discurso sobre biodiversidade:

1. O que chama de “visão globalocêntrica” de gestão, em vários níveis, dos recursos da biodiversidade, em resposta às ameaças à biodiversidade. Tem a ciência em posição dominante (mesmo que aceite os conhecimentos “tradicionais”) para planejamento e implementação de planos e estratégias para conservação. É defendido por órgãos internacionais como Banco Mundial, G8 e ONGs ambientalistas do Norte.

2. A “perspectiva nacional” de países do Sul, que busca negociar os tratados e estratégias em relação à biodiversidade sob a ótica dos interesses internos.

3. A perspectiva da “autonomia cultural”, que critica o conceito de biodiversidade por ser este uma construção hegemônica, ao mesmo tempo que busca a construção de novas formas de desenvolvimento baseadas na cultura.

4. A “biodemocracia”, ou seja, a concepção de ONGs progressistas dos países do Sul, que buscam reinterpretar as ameaças à biodiversidade, primeiramente denunciando os impactos (p. ex. de grandes obras), deslocando do Sul para o Norte o real impacto à diversidade biológica (em virtude dos seus níveis de consumo). Os seguidores desta linha propõem a suspensão de macroprojetos de desenvolvimento, o apoio a projetos que promovam a lógica da diversidade e o reconhecimento de uma base cultural

---

<sup>26</sup> A Convenção de Diversidade Biológica foi um dos documentos elaborados durante a Conferência das Nações Unidas para Desenvolvimento Sustentável (Rio-92), que tem como objetivos a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos (artigo 1º, CDB). A Convenção foi promulgada pelo Decreto federal nº 2.519/1998 pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

<sup>27</sup> Este é um resumo do conceito de biodiversidade encontrado na CDB. Contudo, para outros autores, também pode-se associar o conceito à diversidade genética inter e intra espécies, de populações, além de diversidade entre os próprios ecossistemas (SANTOS, 2005).

ligada à biodiversidade e defesa dos saberes locais. É um discurso bastante próximo à visão dos movimentos por justiça ambiental, e servirá de base para as análises deste estudo.

A preocupação com a biodiversidade e a natureza proporcionou, apesar dos seus limites e desafios enquanto conceito, intercâmbios e possibilidade de novas articulações entre as diferentes cosmologias e linguagens. Possibilitou interações entre as perspectivas que surgiram do Norte, inspiradas pela ciência moderna, e outras sobre a natureza, mas com maior preocupação social, como, por exemplo, o socioambientalismo.

Em relação ao Cerrado, de acordo com Duarte (1998), durante muito tempo este bioma não foi considerado como potencial no que tange à exploração dos recursos naturais. Essa visão mudou a partir da década de 1970, com o esgotamento da fronteira do Sul e Sudeste do país, e a porção central do Brasil se configurou como uma região de fronteira agrícola, aberta ao fluxo migratório (nacional e internacional) e aos padrões mais modernos do capital e de tecnologia intensiva.

Se, no final da década de 1990, Duarte (1998) já alertava para uma explosão demográfica na região e uma iminente crise ambiental, esta crise já se encontra em curso hoje, principalmente após o advento do PDA Matopiba. Diversos movimentos sociais denunciam a crise hídrica das cidades e do campo, originando campanhas sobre a necessidade de preservar o Cerrado. As áreas protegidas e Unidades de Conservação podem apoiar a conservação da natureza no Cerrado, contudo o modo de implantação destas áreas junto às populações tradicionais vem ocasionando diversos conflitos socioambientais.

De acordo com Bensusan (2014), a ideia original do ser humano de conservar a natureza parte do questionamento sobre a sua relação com a Terra. No Ocidente, esta culminou “[...] em relações de domínio e desprezo pela natureza e na confiança na tecnologia como solução para os problemas ambientais” (BENSUSAN, 2014, p. 31).

A ideia de que o ser humano é o transformador da paisagem levou aos atuais modelos de desenvolvimento e uso dos recursos naturais, que se baseiam nas investigações humanas sobre a natureza e o próprio sentido de humanidade. Neste sentido, áreas que ainda preservem a natureza em sua condição “intocada” só receberam importância a partir do século XVIII (BENSUSAN, 2014).

Originalmente, a reservação de determinados espaços tinha duas funções básicas: proteger lugares sagrados e manter estoques de recursos naturais. Foi somente na segunda metade do século XIX que surgiu a definição de espaços para a conservação de paisagens naturais, com o intuito de assegurar áreas que mantinham sua condição prístina<sup>28</sup>. Concomitantemente, após a segunda metade do século XX, em virtude da rápida conversão das paisagens naturais em áreas antropizadas, passou-se a discutir também o estabelecimento de novas tipologias de áreas protegidas (BENSUSAN, 2014).

Mesmo com limitações, as áreas protegidas trouxeram a discussão sobre conservação e uso sustentável da biodiversidade para as agendas nacionais e internacional (BENSUSAN, 2014). Contudo, as áreas protegidas com restrições de acesso são intensamente criticadas por seus efeitos excludentes das populações tradicionais, que habitavam o território antes da definição de espaços protegidos. O caso do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba pode apoiar também estudos a respeito desses efeitos excludentes das áreas protegidas.

Como parte do arcabouço legal ambiental brasileiro, as Unidades de Conservação (UCs) de Proteção Integral<sup>29</sup> alteram, de forma significativa, os territórios tradicionais, resultando em embates sociais, políticos, econômicos e culturais. Esta não é uma questão exclusiva do Brasil, pois desde a criação do primeiro Parque Nacional (de Yellowstone, nos Estados Unidos, em 1872), existe a polêmica entre a preservação de extensas áreas para pesquisa e contemplação e de populações tradicionais ali residentes (BARRETO FILHO, 2001).

Ramos (2014) resgata o histórico das políticas públicas para áreas protegidas no Brasil, ressaltando que o marco decorreu da experiência americana. As primeiras propostas foram feitas por cientistas estrangeiros, radicados no país, ou por cientistas brasileiros com formação no exterior. Na década de 1960, técnicos do governo brasileiro já tinham contato com o tema de gestão de áreas protegidas a convite de técnicos do governo americano. Mas, somente em 1979, o modelo foi oficialmente adotado pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), responsável pela gestão de UCs à época.

---

<sup>28</sup> Bensusan (2014) cita diversos autores que afirmam que a palavra “Parque” possui origem judaico-cristã, no sentido etiológico de “paraíso”, pois o paraíso cristão parece bastante a um “parque fechado”.

<sup>29</sup> As Unidades de Conservação de Proteção Integral, de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC, Lei nº 9.985/2000) são categoria que possuem o objetivo básico de “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais” (BRASIL, 2000).

Foi entre os anos de 1974 e 1984 que houve o maior número de criação de UCs no Brasil. Período coincidente com a década de 1970, considerada a “década da destruição”, quando houve mais incentivos governamentais para o avanço da fronteira agrícola (RAMOS, 2014). Isto revela a histórica postura contraditória do Brasil neste tema<sup>30</sup>.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC, atual Lei nº 9.985/2000) surge no final da década de 1980, consolidando longos processos e tentativas preservacionistas. Segundo Ramos (2014), foi um lento processo para aprovação no Congresso Nacional, marcado pelas polêmicas entre as visões conservacionistas e preservacionistas<sup>31</sup>.

O texto do SNUC estabeleceu duas modalidades de UCs, ou seja, UCs de Proteção Integral e UCs de Uso Sustentável. A principal diferença entre tais modalidades é o tipo de uso que se pode fazer dos recursos naturais protegidos. Nas UCs de Uso Sustentável é permitido o uso direto dos recursos naturais/florestais. Deste modo, é possível a convivência de comunidades tradicionais na área. Nas UCs de Proteção Integral, o uso deve ser indireto. Não é permitida a permanência de moradores, mesmo aqueles que vivem a gerações, sendo necessário o reassentamento de tais populações em outra localidade (BRASIL, 2000).

Tal disposição do SNUC gera intensos conflitos sociais e ambientais em áreas protegidas com a presença de grupos humanos, principalmente de comunidades tradicionais. Santilli (2014a) defende que o artigo do SNUC que incompatibiliza a presença de populações tradicionais em UCs de Proteção Integral deve ser relido à luz da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>32</sup>. Esta última garantiria

---

<sup>30</sup> Durante as décadas de 1970/1980, período de fortes incentivos à expansão da pecuária, em especial no Acre e Rondônia, que ocorre os primeiros movimentos em torno da defesa da floresta na Amazônia, liderada por Chico Mendes (SANTILLI, 2005; SCHMINK & WOOD, 1992). Já na década de 1990, surge o movimento das quebradeiras de coco babaçu, em contraposição aos grandes empreendimentos agrícolas no Cerrado e em torno do reconhecimento dos “Babaçuais Livres” (ALMEIDA *et al*, 2005).

<sup>31</sup> Para Ramos (2014), preservacionismo e conservacionismo são termos contraditórios quanto à intervenção humana nos ambientes naturais. Segundo a autora, o primeiro defende que se reserve áreas sem interferência humana e o segundo seria mais maleável às intervenções humanas, sob critérios ‘sustentáveis’. Contudo, Guha (2000) não faz distinção entre preservação e conservação, utilizando-os como sinônimos. Este estudo entende que os dois termos pressupõem o que Guha (2000) coloca como a intervenção direta de cientistas conservacionistas, agentes governamentais e outros atores, com visões preconceituosa dos povos tribais e comunidades tradicionais, e as práticas tradicionais de uso e acesso à natureza.

<sup>32</sup> Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre povos indígenas e tribais, assinada pelo Brasil e ratificada pelo Estado por meio do Decreto nº 5.051/2004 (BRASIL, 2004).

o direito territorial destes povos e comunidades tradicionais<sup>33</sup>. Santilli (2014a) chama a atenção de que diversos dispositivos no sistema jurídico brasileiro defendem a interação das comunidades tradicionais com o meio ambiente, reforçando o Socioambientalismo como premissa para o estabelecimento de áreas protegidas.

Santilli (2005) afirma que a crítica ambiental surge ainda no período colonial, por uma elite pensante e não por movimentos sociais. Mas foi no período de 1920 a 1970 que ocorreram iniciativas pontuais, porém importantes, de cunho conservacionista. Cita a assinatura do tratado para proteção das aves úteis à agricultura, em 1921, e a criação das primeiras áreas protegidas brasileiras, como o Parque Nacional de Itatiaia em 1937 e dos Parques Nacionais do Iguaçu e da Serra dos Órgãos, em 1939. Até a década de 1970, houve um expressivo incremento nestas categorias de áreas protegidas (Parque Nacionais), porém todas elas claramente inspiradas pelo modelo de proteção de áreas implementado nos Estados Unidos<sup>34</sup> (SANTILLI, 2005).

O regime militar (1964-1985) foi um período difícil para as mobilizações em torno da questão ambiental.

O regime militar iniciado com o golpe de 1964 e a forte repressão política aos movimentos sociais geraram uma desmobilização da cidadania e, conseqüentemente, das iniciativas conservacionistas. De 1964 a 1984 não havia espaço político e democrático para discussão e avaliação de impactos ambientais provocados por obras e projetos de interesse do governo militar (SANTILLI, 2005, p. 27).

De qualquer forma, ocorreram avanços, como a aprovação do Código Florestal em 1965, o Código Proteção à Fauna em 1967, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e Código das Águas. Estes são alguns exemplos das leis ambientais editadas neste período. A ênfase era o controle e a repressão de práticas lesivas ao meio ambiente. Foi somente a partir dos anos 1990 – em especial com a Lei nº 9.433/1997 (Sistema Nacional de Recursos Hídricos) e Lei nº 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação) – que se rompeu com a visão repressora, e foram criados instrumentos de gestão de bens socioambientais (SANTILLI, 2005).

---

<sup>33</sup> Guha (2000) chama a atenção que a ‘totemização’ de algumas espécies dos ecossistemas desconsidera o interesse dos povos que habitam um território por gerações. O autor cita o caso da Índia, em que é bastante presente o fenômeno do deslocamento e reassentamento de populações tradicionais, tendo a ciência e o poder econômico em favor da definição de áreas “protegidas” da intervenção humana.

<sup>34</sup> O Yellowstone National Park, nos Estados Unidos, e o Krüger National Park, na África do Sul, foram os primeiros parques do mundo. Tinham como objetivo a preservação de áreas naturais e ecossistemas da ação humana e das atividades econômicas destrutivas (SANTILLI, 2005).

A criação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA), em 1989, foi importante neste processo, pois uniu diversas agendas dispersas nos órgãos do Governo Federal, instituindo-se o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), instância consultiva na discussão ambiental.

A Conferência de Estocolmo, em 1972, teve peso para o estabelecimento de normas ambientais no país, porém a autora ressalta que tais leis tinham orientação conservacionista, voltada somente à proteção de ecossistemas e espécies, sem uma dimensão social. A divulgação do Relatório Brundtland, em 1987, pela Organização das Nações Unidas (ONU), lançou o conceito de “desenvolvimento sustentável”. Sob os pilares de proteção ambiental, crescimento econômico e equidade social, este relatório influenciou as discussões entre os países (SANTILLI, 2005). O apoio nacional e internacional ao movimento dos “Povos da Floresta” pela conservação da Amazônia e articulação com a conservação ambiental, combinado com a realização da Rio 92, foram decisivos para consolidar a agenda ambientalista no Brasil.

O socioambientalismo brasileiro surge, portanto, com a consolidação da democracia no país, quando se abriu espaço de mobilização e articulação da sociedade civil. O desmatamento e a exploração predatória dos recursos naturais impulsionados pelas aberturas de grandes rodovias eram os principais riscos. Na Amazônia, surge a articulação de povos indígenas e populações tradicionais, que leva à Aliança dos Povos da Floresta, populações que dependem da conservação da floresta para sua sobrevivência física e cultural (SANTILLI, 2005). No Cerrado, o movimento das mulheres quebradeiras de coco babaçu, na década de 1990, denuncia o “processo de devastação” realizado por novos empreendimentos, que também impediam o acesso das comunidades tradicionais aos babaçuais (ALMEIDA *et al*, 2005). Segundo os autores, as quebradeiras exigiram o cumprimento das “Leis do Babaçu Livre” (lei estadual do Maranhão), garantindo o reconhecimento das formas tradicionais de agricultura e extrativismo.

Havia, portanto, movimentos internacionais e nacionais para o surgimento do socioambientalismo. O conceito de desenvolvimento sustentável foi gestado na esfera internacional, enquanto o movimento seringueiro, na figura de seu mais expressivo representante, Chico Mendes, corporificava este conceito. Santilli (2005, p. 34) argumenta que

O socioambientalismo foi construído com base na ideia de que as políticas públicas ambientais devem incluir e envolver as comunidades locais, detentoras

de conhecimentos e de práticas de manejo ambiental. Mais que isso, desenvolveu-se com base na concepção de que, em um país pobre e com tantas desigualdades sociais, um novo paradigma deve promover não só a sustentabilidade estritamente ambiental – ou seja, a sustentabilidade de espécies, ecossistemas e processos ecológicos – como também a sustentabilidade social, ou seja, deve contribuir também para a redução da pobreza e das desigualdades sociais e promover valores como justiça social e equidade.

Santilli (2005) dialogou com as teses de Boaventura de Sousa Santos (2005), ao se referir ao desenvolvimento como um novo paradigma “ecossocialista”, contrapondo-se ao paradigma “capital-expansionista”. Este último é medido pelo crescimento econômico, assentado na industrialização e no desenvolvimento tecnológico (virtualmente infinito), e na descontinuidade total entre natureza e sociedade (SANTOS, 2005). Em oposição, o paradigma ecossocialista, citado por Santos (2005), tem como características o desenvolvimento social para satisfazer as necessidades humanas fundamentais; é diverso e promove a igualdade.

O socioambientalismo também surge como movimento de resistência e luta contra projetos que interferem nos ecossistemas e expansão da fronteira agrícola, tendo como exemplo a repercussão do assassinato do líder dos seringueiros Chico Mendes, que resultou na criação das Reservas Extrativistas (SANTILLI, 2005). Ou mesmo no Cerrado, a luta contra o processo de devastação (desmatamento e implantação de empreendimentos agrícolas) e pelos “Babaçuais Livres”, empreendida pelas quebradeiras de coco babaçu (ALMEIDA *et al*, 2005).

Desde o final dos anos 1990, o movimento socioambientalista também discute formas de introduzir, nas políticas de desenvolvimento rural, práticas agroextrativistas sustentáveis, demonstrando sua viabilidade econômica com inclusão social e conservação ambiental. O socioambientalismo também representa uma alternativa ao movimento ambientalista tradicional, que vê as populações (os pobres em especial) como ameaça à preservação ambiental (RAMOS, 2014). Nesta visão preservacionista, as populações urbanas procuram áreas para recreação e contato com a natureza, mas mantendo-a ‘intocada’ (SANTILLI, 2005). Este modelo, na visão da autora, funciona nos países desenvolvidos, mas não se encaixa na realidade do Brasil. Assim,

[...] o socioambientalismo é uma invenção brasileira, sem paralelo no ambientalismo internacional, que indica precisamente o rumo de integrar políticas setoriais, suas perspectivas e atores, num projeto de Brasil que tenha sua cara e possa, por isso mesmo, ser politicamente sustentado (SANTILLI, 2005, p. 41).

A mudança da percepção sobre conservação ambiental atingiu todas as camadas da população brasileira. Só existe conservação dos recursos naturais com a redução das desigualdades sociais, porém, o socioambientalismo ainda deve avançar na junção das questões ambientais às do desenvolvimento (SANTILLI, 2005). O Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba (PNNRP) é um caso emblemático para a análise do socioambientalismo no Cerrado, e da influência das políticas de desenvolvimento agrícola e expansão da fronteira agrícola na região.

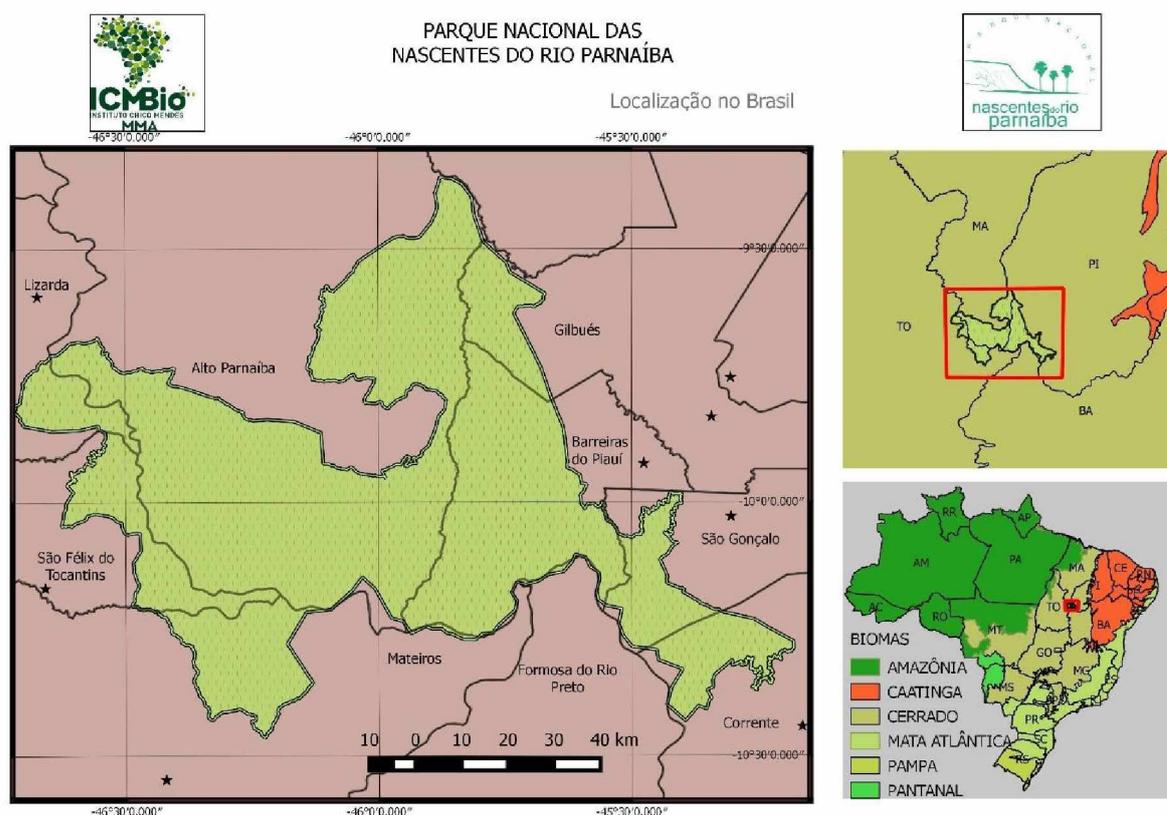
O PNNRP é uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, elencada no rol de áreas protegidas do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). De acordo com o artigo 11 do SNUC, o objetivo de um Parque Nacional é:

[...] a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (BRASIL, 2000).

A lei dispõe que a posse da área de um Parque Nacional é de domínio público, sendo imperativa a desapropriação de áreas privadas, de acordo com a lei. Mas, neste espaço territorial são permitidas a visitação pública e a pesquisa científica (BRASIL, 2000).

O PNNRP foi criado pelo Decreto s/n, de 16 de julho de 2002, com o objetivo de “[...] assegurar a preservação dos recursos naturais e da diversidade biológica, bem como proporcionar a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação, de recreação e turismo ecológico” (BRASIL, 2002). A região, onde se situa o PNNRP, é de relevância biológica, pois além de receber as cabeceiras de um dos importantes rios da região Nordeste (o Rio Parnaíba), congrega o Mosaico de UCs do Jalapão (PORTAL BRASIL, 2016). Alguns dos cursos d’água com relevância ecológica para a região são: Rio Corrente, Rio Vermelho, Rio Gurguéia e Rio Prata. A figura 2 demonstra a localização do referido Parque.

**Figura 2.** Localização do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba.



Fonte: Mapa elaborado por Janeil Lustosa de Oliveira, do ICMBio. Disponibilizado pelo autor.

Os principais acessos à região do Parque são pelo lado leste, a partir da cidade de Barreiras do Piauí/PI. Na cidade de Corrente/PI situa-se o escritório do ICMBio responsável pela gestão do Parque. Alto Parnaíba/MA e Barreiras do Piauí/PI são as cidades-polo para os moradores das comunidades do interior do Parque. Por sua vez, São Félix do Tocantins e Mateiros, no Tocantins, concentram diversas comunidades próximas aos limites do Parque e que possuem ligação com o mosaico de UCs do Jalapão.

**Quadro 2.** Municípios onde se situa o Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba

Estado	Município
Maranhão	Alto Parnaíba
Tocantins	Lizarda, Mateiros e São Félix do Tocantins
Piauí	Barreiras do Piauí, Corrente, Gilbués e São Gonçalo do Gurguéia
Bahia	Formosa do Rio Preto

O PNNRP teve seus limites alterados pela Lei nº 13.090/2015 (BRASIL, 2015c). A área total foi aumentada, passando a englobar áreas situadas nos municípios de Alto Parnaíba, Mateiros e São Félix do Tocantins, incorporando as áreas de nascentes do Rio Corrente (tributário do Parnaíba), da Serra do Lajeado e da APA do Jalapão. Apesar do aumento em área, houve desafetação da área ao sul do Parque nos municípios de Formosa do Rio Preto (Bahia) e Mateiros (Tocantins). Segundo relatos dos informantes desta pesquisa, a área desafetada é importante para a descarga de águas para as nascentes do Rio Parnaíba. Mais à frente, será detalhado o processo de desafetação deste Parque.

De acordo com os dados da Produção Agrícola Municipal (IBGE, 2017), a região configura uma distribuição desigual da atividade agrícola. No Quadro 3 é possível visualizar que os cultivos, especialmente cultivo de soja, se concentram em alguns municípios como por exemplo, Formosa do Rio Preto (Bahia), Alto Parnaíba (Maranhão) e Corrente e Gilbués (Piauí).

Os demais municípios da região do PNNRP (Lizarda, Mateiros e São Félix do Tocantins, no Tocantins; Barreiras do Piauí e São Gonçalo do Gurguéia, no Piauí) possuem atividades agropecuárias (lavouras com cultivo de grãos, mas também rebanhos bovinos) bastante reduzida em comparação ao primeiro grupo. Isto sugere que, mesmo pertencendo à mesma região territorial (divisa dos quatro Estados ou Matopiba), possuem desigualdades no processo de desenvolvimento agrícola<sup>35</sup> nos moldes da expansão das monoculturas.

**Quadro 3.** Produção Agrícola Municipal dos nove municípios que abrigam o PNNRP

	Área plantada (hectares)					Rebanho (cabeças)
	Soja (em grão)	Milho (em grão)	Algodão herbáceo (em caroço)	Arroz (em casca)	Feijão (em grão)	Bovinos
Lizarda, TO	1.500	80	0	100	0	18.400
Mateiros, TO	35.000	0	0	0	0	5.302
São Félix do Tocantins, TO	0	22	0	20	0	3.827
Alto Parnaíba, MA	45.354	13.801	2.760	1.009	1.099	35.540
Barreiras do Piauí, PI	0	250	0	10	190	9.456
Corrente, PI	11.633	2.520	700	1.560	1.430	51.911

<sup>35</sup> Formosa do Rio Preto, de acordo com os dados do IBGE, foi o oitavo município com maior produção de grãos do Brasil em 2016 (AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS, 2016).

Gilbués, PI	42.424	4.698	0	1.000	350	17.766
São Gonçalo do Gurguéia, PI	910	685	0	830	250	6.519
Formosa do Rio Preto, BA	360.000	47.000	47.000	2.000	2.458	52.791

Fonte: IBGE, 2016.

Apesar da expansão dos monocultivos e aumento da produção agropecuária acima da média nacional, o perfil socioeconômico da região indica que a maior parte dos municípios contém mais de 50% da população em situação de extrema pobreza. Ou seja, metade da população possui renda familiar per capita menor que R\$ 85 mensais, conforme dados coletados no Tabulador de Dados do Cadastro Único (MDS, 2016) e Censo 2010 (IBGE, 2010).

Vê-se na Tabela 3 uma contradição na região do PNNRP entre as realidades econômicas. Alguns municípios são grandes produtores de matéria prima e commodities, porém com grandes desigualdades sociais. Na maior parte dos casos, mais da metade da população destes municípios vive em extrema pobreza (MDS, 2016).

**Tabela 3.** Dados de extrema pobreza e população total nos municípios que compõem a região do PNNRP

Estado/Município	Pessoas em extrema pobreza (Renda familiar per capita menor que R\$ 85 mensais, valor absoluto)		População total (Censo 2010/ IBGE)	% Extrema pobreza urbana+rural / População Total
	URBANA	RURAL	TOTAL	
Bahia total	3.210.516	2.177.512	14.016.906	
Formosa do Rio Preto	6.403	5.193	22.528	51,47%
Maranhão total	1.914.767	1.416.299	6.574.789	
Alto Parnaíba	1.391	1.410	10.766	26,01%
Piauí total	791.171	652.061	3.118.360	
Barreiras do Piauí	1.496	858	3.234	72,78%
Corrente	7.251	6.485	25.407	54,06%
Gilbués	3.052	3.003	10.402	58,20%
São Gonçalo do Gurguéia	877	1.023	2.825	67,25%
Tocantins total	237.919	108.359	1.383.445	
Lizarda	1.009	636	3.725	44,16%
Mateiros	345	309	2.223	29,41%
São Félix	370	220	1.437	41,05%

Fonte: MDS (2016); IBGE (2010).

O Conselho Consultivo desta Unidade de Conservação foi criado por meio da Portaria nº 142 de 19 de dezembro de 2014 do Instituto Chico Mendes de Conservação

da Biodiversidade (ICMBio), sendo 11 cadeiras para representantes do poder público (órgãos ambientais, secretarias municipais, etc.) e 11 cadeiras para representantes da sociedade civil. Entre estes últimos, uma cadeira é da Associação dos Quilombos Macacos, Brejinho e Curupá; uma para a Associação Comunitária dos Extrativistas, Artesãos e Pequenos Produtores do Povoado do Prata; uma para a Comunidade Curupá; e uma para a Associação dos Produtores Rurais da Chapada das Mangabeiras (APROCHAMA). Segundo os gestores, não havia sido realizada reunião de posse dos conselheiros até o momento da pesquisa de campo (2017), mas já havia necessidade de revisar algumas instituições que compõe o conselho.

A Unidade também não contava com Plano de Manejo elaborado, e se encontrava fechada a visitação pública. O processo de regularização fundiária também não avançou dentro do ICMBio, de acordo com os informantes da pesquisa.

Uma questão constatada em campo é que os limites territoriais da Unidade são bastante controversos por conta da própria confusão dos limites geográficos dos Estados. Assim, ao realizar fiscalizações em área do entorno da Unidade (a exemplo, a Área de Proteção Ambiental da Serra da Tabatinga, UC colada ao Parque e que abriga diversas fazendas do agronegócio), muitos produtores afirmam que suas terras estão em território do Tocantins, mas a matrícula e documentos do imóvel está em Barreiras do Piauí, no Piauí.

Existe também confusão territorial entre as comunidades quilombolas residentes. Muitas pessoas das comunidades têm relação com o Maranhão (município de Alto Parnaíba), mas afirmam que parte do território da comunidade está em solo piauiense. Deste modo, as confusões sobre os limites territoriais também dificultam, de certa maneira, a gestão (em especial as fiscalizações) do Parque Nacional, bem como o diálogo com atores do interior e do entorno da UC.

Os principais desafios em relação à conservação da natureza, detectados durante a pesquisa *in loco*, tanto dentro do Parque e quanto na região de entorno, foram relativos à questão do agrotóxico oriundo das plantações de soja e algodão da região da Chapada das Mangabeiras. Outra questão é que os desmatamentos próximos à cabeceira de diversos rios estão diminuindo o fluxo de água dos mesmos.

Alguns informantes afirmam que a água dos rios da região está diminuindo de uma forma crítica. Representantes dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais de

Corrente/PI afirmam que a área de manobra dos aviões que aplicam agrotóxico na Chapada das Mangabeiras atinge a área urbana do município. Situações muito sérias, que necessitam de pesquisas mais aprofundadas. As fotos abaixo mostram que a Chapada das Mangabeiras está bastante dominada pelas paisagens do agronegócio.

**Foto 1.** Plantação de algodão na região da Chapada das Mangabeiras, em Formosa do Rio Preto/BA



Fonte: autora (registro em 18 jul 2017).

**Foto 2.** Avião utilizado para aplicação de agrotóxicos em plantações de soja e algodão, na região da Chapada das Mangabeiras, Formosa do Rio Preto/BA



Fonte: autora (registro em 18 jul 2017).

Deste modo, o PNNRP é um dos *locus* onde se pode fomentar a discussão sobre a expansão da fronteira agrícola no Cerrado e os limites do modelo de desenvolvimento baseado na economia do agronegócio. Esse modelo, produto de incentivos governamentais desde meados do século XX, vem causando impactos sociais e ambientais, e avançando sobre os territórios tradicionais por meio de um amplo aparato midiático, jurídico e governamental das agroestratégias.

Igualmente, há um campo fértil para a discussão sobre os rumos do socioambientalismo no Brasil a partir da realidade do PNNRP, visto que nesta UC também é possível detectar exemplos das atuais ameaças às áreas protegidas no Brasil e para os povos e comunidades tradicionais. É o que se verá no próximo capítulo.

## **CAPÍTULO 2 – NESSA NATUREZA TEM GENTE: justiça ambiental, comunidades quilombolas e ameaças à conservação da natureza**

Até os anos 1980, pobreza, crescimento demográfico e degradação ambiental eram associados, em escala global, aos países subdesenvolvidos. Os pobres dos países em desenvolvimento eram os maiores culpados pela pressão sobre os recursos naturais. De acordo com Almeida e Cunha (2001), a ‘tragédia’ do paradigma vigente à época seria causada por baixo capital, famílias numerosas e agricultores pouco tecnificados (*nature-dependent farmer*). A solução seria então o aumento de produtividade a partir de técnicas modernas, direito de propriedade estabelecido e o controle de natalidade.

Contudo, nas duas últimas décadas do século XX, esse paradigma muda gradualmente<sup>36</sup>. As pessoas empobrecidas se tornaram vítimas dos projetos de modernização que provocaram degradação tanto em seus modos de vida quanto no meio ambiente. O que ocorre frequentemente é uma “tragédia dos comunitários” (DIEGUES, 2001, p. 99), pois estes “[...] são expulsos de seus territórios tradicionais pela expansão da grande propriedade privada, da propriedade pública e dos grandes projetos”. Os efeitos são que as formas de apropriação comum dos recursos naturais estão ameaçadas de desaparecimento, ou a ameaça externa é elemento essencial na afirmação dos direitos comunitários e da reconstrução da tradição (DIEGUES, 2001).

Uma nova abordagem, buscando demonstrar que as comunidades tradicionais e os povos indígenas são os defensores da natureza, e não estão em uma posição passiva nos conflitos ambientais, cria um cenário de legitimação destas populações frente. Se cria um novo paradigma, em que estas pessoas não são obstáculos, mas sim, agentes e parceiros da conservação ambiental (ALMEIDA; CUNHA, 2001).

Mesmo com a demonstração de casos similares à pavimentação da BR-364 e os conflitos com seringueiros em Rondônia e Acre nos anos 1980, ainda é possível encontrar argumentos que afirmam que a convivência dessas populações com a biodiversidade é produto de sua própria pobreza. Almeida e Cunha (2001) contestaram tal argumento, afirmando que não passa de nova roupagem ao argumento de Garrit Hardin, na *The*

---

<sup>36</sup> O processo de pavimentação da BR-364 em Rondônia, durante a década de 1980, é um dos exemplos que evidenciou que as populações “pobres” da Amazônia tinham modos de vida simbióticos com a natureza (ALMEIDA & CUNHA, 2001)

*Tragedy of Commons* (a tragédia dos comuns)<sup>37</sup>, que acaba jogando a culpa da degradação ambiental exclusivamente nos pobres.

A mudança do argumento em prol das comunidades tradicional surge como uma reação dos movimentos sociais que denunciam a nova forma de (eco)imperialismo (ALMEIDA; CUNHA, 2001). Atualmente, diversos movimentos sociais criticam a noção de globalização neoliberal hegemônica que está em curso. Nessas formas contra-hegemônicas de globalização (SANTOS, 2005), o movimento por Justiça Ambiental busca denunciar as formas de racismo ambiental, identificando no modelo hegemônico de desenvolvimento a principal causa da degradação ambiental, e na apropriação capitalista dos recursos naturais a causa das desigualdades sociais. Deste modo, compreender as causas materiais e simbólicas dos conflitos ambientais apoiará a discussão sobre o movimento de Justiça Ambiental.

O presente capítulo tem como intenção discutir o papel dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais do Cerrado frente às ameaças aos direitos territoriais e à conservação da natureza. Neste sentido, o caso das comunidades quilombolas de Macacos, Brejinho e Curupá e o Povoado do Prata, que tiveram seus territórios atingidos pela criação do Parque será um dos focos deste capítulo. Também será discutido o processo de desafetação do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, ocorrido em 2015, a fim de compreender atuais ameaças à conservação da natureza.

## **2.1 A justiça ambiental frente aos direitos territoriais de comunidades tradicionais e às áreas protegidas no Brasil**

É notório que os avanços tecnológicos do século XX levaram os seres humanos a acreditar na superação dos limites do mundo natural. Porém, as últimas décadas do século XX evidenciaram o fato de que a intervenção humana nos ambientes está chegando aos limites planetários. Assim, os conflitos ambientais emergem, e estudá-los vai além da

---

<sup>37</sup> A teoria da tragédia dos comuns de Garrit Hardin (1968) afirma que, em recursos de acesso aberto (ex. um pasto compartilhado por diversos pastores), cada pessoa, ao priorizar sua escolha racional e aumentar seus lucros, chega ao limite de carga do ambiente, provocando degradação ambiental. Assim, a solução seria ou o estabelecimento de normas de uso por um agente externo (o Estado), ou a privatização do bem, que deixará de ser comum para ser propriedade privada. Contudo, inúmeras teses contestam Hardin, destacando o renomado *Reformulating the Commons*, de Elinor Ostrom (2002), que revela que pequenos grupos definem regras e acordos de uso, manejando de forma equilibrada os recursos naturais comuns. As comunidades tradicionais praticam estas formas de uso, o que pode explicar, por esta teoria, o porquê, mesmo possuindo níveis de renda inferiores às médias nacionais, ainda mantêm uma relação simbiótica com o meio natural.

ação prática de minimizar as externalidades ambientais negativas, é também um campo de ação política (LITTLE, 2001b).

Os conflitos ambientais são discutidos por diversas vertentes do movimento ambientalista, desde a abordagem biogeográfica e evolucionista até à questão da apropriação dos recursos naturais. Acselrad (2004), defensor desta última vertente, ao questionar a ideia da objetividade de uma “crise ambiental” – que exprime o conflito sob a perspectiva malthusiana entre população e território –, afirma a tendência em desconsiderar o processo de construção social desta noção. Esse conflito, na visão malthusiana, é pré-construído como intrínseco à escassez quantitativa dos recursos naturais. As estratégias – que esta abordagem oferece para resolução dos conflitos – passa, em geral, pelo consensualismo de uma “consciência ambiental” única e por soluções autoritárias e meritocráticas<sup>38</sup>, esvaziando o debate político (ACSELRAD, 2004).

De acordo com Acselrad (2004), a existência das sociedades se baseia tanto nas relações sociais que lhes são específicas, quanto na forma de apropriação do mundo material que as rodeia. Nesta apropriação, existem três tipos de práticas (ACSELRAD, 2004):

- a) As práticas de *apropriação técnica* do mundo material, que são os modos de uso, transformação biofísica, extração, inserção e deslocamento de materiais nos diferentes territórios. As técnicas são o conjunto de ações e atos organizados para obtenção de um fim material;
- b) As práticas de *apropriação social* do mundo material, historicamente construídas, e por isso, são formadas por conteúdo de diferenciação dos indivíduos e como estes se configuram no território desigualmente, sendo continuamente alimentadas pela técnica;
- c) As práticas de *apropriação cultural* do mundo material, sendo este mundo material o objeto de inúmeros significados. Essas formas culturais dão sentido

---

<sup>38</sup> Para exemplificar estes conceitos, Acselrad (2004) fala da teoria da “Ética do Bote Salva-vidas” de Garret Hardin (“Lifeboat Ethics: the case against helping the poor”, 1974), que, em nome da salvação da humanidade ou da segurança internacional, lança a metáfora de que cada país do mundo é um bote salva-vidas flutuando no mar da escassez de recursos. Assim, defende que, para os países ricos defenderem seus recursos e níveis de vida (os botes), não se pode abrigar os naufragos dos botes dos países pobres, sob risco de assalto indiscriminado aos seus recursos.

e ordenamentos, comanda atos e práticas, a partir da percepção do mundo biofísico.

As formas técnicas são a face mais visível dos significados simbólicos e das práticas sociais existentes, e não simplesmente respostas às restrições do meio. A apropriação social e a cultural do meio ambiente condicionam as respostas técnicas, que constroem paisagens e definem o uso do território. A eficiência técnica pode variar no tempo e no espaço, a depender do modelo de desenvolvimento historicamente estabelecido. “O padrão tecnológico das atividades resultará, portanto, de escolhas técnicas que são condicionadas por estruturas de poder (econômico e também de controle sobre os recursos do meio material) vigentes” (ACSELRAD, 2004, p. 16).

Deste modo, se há uma escolha em um determinado modelo, é factível que ocorram conflitos, visto que os acordos não resultam necessariamente harmonização dos interesses na apropriação do meio ambiente. Contudo, sua eclosão como conflito pode também ser positiva, não somente como um movimento de recusa ao modelo implementado, mas também na possibilidade de efeitos sobre as relações espaciais e as formas de apropriação do território, que é o caso do estudo de Acselrad (2004) e neste presente estudo.

Little (2001b, p. 107) definiu conflitos socioambientais como “disputas entre grupos sociais derivadas dos distintos tipos de relação que eles mantêm com seu meio natural”. O adjetivo socioambiental deriva das três dimensões desses conflitos: o mundo biofísico (a natureza), o mundo humano e o relacionamento dinâmico e interdependente desses dois mundos (LITTLE, 2001b).

Acselrad (2004), em acordo com Little (2001b), afirmou que existem dificuldades em caracterizar os conflitos ambientais. Na visão evolucionista, estes são reflexos das adaptações dos seres humanos ao mundo natural, reduzindo-se as formas de apropriação do mundo material e, em consequência, reduzindo o conteúdo político desta visão. Já na abordagem econômica, existem dois tipos de conflitos: os de distribuição das externalidades e os de acesso e uso dos recursos naturais. Fundamentalmente, para essa visão, seria a falta de regulação do mercado que explica a apropriação dos recursos naturais, mas que não aprofunda como se dá a resolução de tais conflitos (ACSELRAD, 2004).

Também existem concepções que buscam explicar os conflitos ambientais sendo relativos a interesses e estratégias diferenciadas de apropriação e aproveitamento na era da globalização econômico-ecológica, reafirmando formas não-hegemônicas de apropriação dos recursos, ressignificando os conceitos e formas jurídicas dos territórios étnicos (ACSELRAD, 2004). Esta visão ainda está restrita a fronteiras espaciais em territórios de comunidades tradicionais e povos indígenas, e não das fronteiras sociais, expressas na contradição dos modelos de desenvolvimento, segundo Acselrad (2004). Não se pode, por esta concepção, explicar processos de colonização dos ambientes urbanos, por exemplo.

Segundo Acselrad (2004), a teoria do estruturalismo construtivista de Pierre Bourdieu ajuda a explicar as causas dos conflitos ambientais. Segundo Bourdieu (2004), a contribuição do que chama de “revolução estruturalista” consistiu em aplicar no mundo social o modo de pensamento relacional, ou seja, não à substância, mas sim às relações. Ao conjunto construído de relações, Bourdieu denomina de “espaço social”, que se constrói a partir das proximidades sociais dos atores, podendo ou não se manifestar inclusive fisicamente – “Esse é um daqueles casos em que o visível, o que é dado imediatamente, esconde o invisível que o determina” (BOURDIEU, 2004, p. 153-154).

Na abordagem estruturalista, tanto as estruturas objetivas (posições no espaço social) quanto as estruturas subjetivas (categorias de construção do mundo) são definidas por um processo histórico. A luta de legitimação/valorização entra nesta equação e o meio ambiente, como *locus* da luta política, reflete espacialmente as práticas de apropriação da base material das sociedades. Portanto,

**As lutas por recursos naturais são, assim, simultaneamente lutas por sentidos culturais.** Pois o meio ambiente é uma construção variável no tempo e no espaço, um recurso argumentativo a que atores sociais recorrem discursivamente através de estratégias de localização conceitual nas condições específicas da luta social por mudança ambiental, ou seja, pela afirmação de certos projetos em contextos de desigualdade sociopolítica (ACSELRAD, 2004, p. 19, grifo meu).

É nesta luta simbólica que se justificam os argumentos da “ecologização” de causas específicas para um contexto universalizante. Ou seja, busca-se legitimar os discursos de um grupo específico a partir do argumento ecológico, para a universalização deste. Não é necessária a verificação da veracidade científica dos argumentos, mas as estratégias discursivas de persuasão são importantes para identificar a hegemonia de um argumento (ACSELRAD, 2004). Por isto, investigar o espaço simbólico, onde se

desenvolvem os conflitos ambientais, pode esclarecer os princípios de referência que legitimam os acordos e regulam tais conflitos<sup>39</sup>.

Os conflitos ambientais, portanto, devem ser analisados simultaneamente nos espaços de apropriação material e simbólica dos recursos do território. Isto pode explicar o porquê, por exemplo, uma empresa do setor elétrico afirma que faz estudos ambientais e segue todas as diretrizes de normas ambientais, deixando intocável o escopo convencional dos seus projetos energéticos. No espaço material, se dá a luta econômica, social e política da apropriação do recurso natural. Já a luta simbólica se dá em função da legitimação ou deslegitimação sobre a distribuição de poder sobre os recursos naturais e territórios. Os movimentos de justiça ambiental, portanto, problematizam as políticas de alocação socioespacial dos riscos ambientais, esforçando-se por retirar poder dos agentes que querem a alocação dos custos ambientais em populações mais pobres (ACSELRAD, 2004).

Quanto ao papel do Estado e do discurso científico (presente na Ecologia como ciência), Acselrad (2004) afirma que ora o Estado define a natureza integrada ao capital, ora a define como residual, acomodando os agentes excluídos espacialmente. Por sua vez, a Ecologia empenha-se na criação de indicadores ambientais, como forma de despolitizar as questões ambientais.

Nas estratégias discursivas adotadas, encontra-se referência dos direitos de propriedade versus direitos de uso, reprovação moral, argumentação científica de riscos, patologização de certas práticas, apresentação de certos atores como os mais capazes de cuidar da natureza, por exemplo. Mas, a cada inflexão nas representações dominantes, mudam-se os poderes relativos dos atores (ACSELRAD, 2004).

É nesse sentido, que

A Ecologia científica, o Estado e os demais atores sociais integram, assim, uma luta classificatória pela representação legítima da Natureza e pela distribuição de poder sobre os recursos territorializados, ora questionado seu uso ‘interessado’, ora reivindicando o ‘respeito aos equilíbrios naturais’, ora evocando a natureza como reservatório de recursos, como cenário de distinção nobre, como paisagem

---

<sup>39</sup> Bourdieu (2004) afirma a importância de a sociologia incluir uma sociologia da percepção do mundo social, ou seja, das construções de visões de mundo, pois são estas visões que também contribuem para a construção desse mundo. “[...] dado que nós construímos o espaço social, sabemos que esses pontos de vista são, como a própria palavra diz, visões tomadas a partir de um ponto, isto é, a partir de uma determinada posição no espaço social. E sabemos também que haverá pontos de vista diferentes, e mesmo antagônicos, já que os pontos de vista dependem do ponto a partir do qual são tomados, já que a visão que cada agente tem do espaço depende de sua posição nesse espaço” (BOURDIEU, 2004, p. 157).

de consumo estético ou espaço de reprodução de grupos socioculturais (ACSELRAD, 2004, p. 22).

Após a constatação de que o problema ambiental tem causas que extrapolam a questão biofísica, foi necessário considerar as estratégias de poder da apropriação material e simbólica da natureza. A partir da década de 1970, com o famoso documento do Clube de Roma, *Os limites do desenvolvimento*, gradativamente passa-se a perceber que, na equação dos conflitos ambientais, os pobres e a pobreza estão do lado dos maiores impactados pela degradação ambiental. Por isto, a Ecologia e movimentos que lutam pela libertação dos pobres se aproximaram, passando a se confrontar, mas também a se complementarem (BOFF, 1995).

Alier (2007), em sua obra “O Ecologismo dos Pobres”, afirmou que o conflito entre economia e meio ambiente não se manifesta somente nos remanescentes de amostras da natureza, mas também na incessante procura de matérias primas e descarte de resíduos das regiões habitadas. Afirmou ainda que a questão dos baixos preços das matérias primas e transporte de resíduos para regiões ‘sumidouros’ não é sinal de abundância, e sim espelha uma distribuição desigual de direitos de propriedade, poder e renda. Assevera que os impactos podem até diminuir em determinadas escalas geográficas, porém aparecem outros impactos, em outras escalas, gerando outros tipos de conflitos sociais.

Contudo, a percepção e prioridades ambientais das pessoas (tanto em países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento) são muito similares, em oposição ao senso comum de que acredita que a preocupação cidadã pelo meio ambiente adviria somente de países ricos. Assim, os conflitos ambientais não são apenas conflitos de interesses. São também conflitos de valores.

[...] a hierarquia das necessidades entre os pobres (ou empobrecidos) se objetiva de tal modo que esses dão prioridade às fontes de sustento vital ante os bens comercializados [...]. O sustento depende do ar puro, da terra disponível, da água limpa (ALIER, 2007, p. 335,).

Foi desta constatação que, a partir dos anos 1980, surge o movimento por Justiça Ambiental. O discurso de que os riscos decorrentes da degradação ambientais são homogêneos e afetam ou afetariam a todos, sejam ricos ou pobres sem exceção e/ou diferenças, passou a ser questionado como uma visão simplista e estreita sobre a forma como os impactos ambientais são distribuídos em termos de incidência e intensidade. Esta noção passou a definida como uma desigualdade ambiental, reforçando que, em geral, a degradação ambiental, tanto no processo de extração dos recursos naturais quanto na

disposição dos resíduos no ambiente, recai desproporcionalmente sobre os mais pobres e sobre os grupos étnicos desprovidos de poder (ACSELRAD *et al*, 2009).

A noção de justiça ambiental surge como opção para ressignificar a questão ambiental, que está além do debate puramente tecnicista que se baliza por um pensamento ecológico neomalthusiano e ultraliberal (ACSELRAD *et al*, 2009). O ambientalismo tecnicista busca apenas validar o modelo de desenvolvimento desigual e que tem como sujeitos de peso, no Brasil, os agentes do mercado mundial.

É neste contexto adverso que vemos assim constituírem-se sujeitos coletivos que exigem amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais e capacidade autônoma de decidir sobre seus territórios, pretendendo acesso justo e equitativo aos recursos ambientais do país – eis como a noção de justiça ambiental vem se materializando na experiência brasileira recente (ACSELRAD, 2014, p. 465).

A desigualdade ambiental, discutida pelos movimentos por justiça ambiental, pode se dar de duas formas: sob a *proteção ambiental desigual* ou no *acesso desigual aos recursos naturais*. A primeira acontece quando a implementação ou omissão de políticas ambientais frente às forças de mercado gera riscos ambientais desproporcionais aos mais pobres. Os processos não democráticos de formulação e implementação de políticas, com prioridades não discutidas e vieses somente tecnocrático, possuem consequências desproporcionais para os grupos sociais (ACSELRAD *et al*, 2009).

Quando se dá o acesso desigual aos recursos ambientais, isto manifesta-se tanto na esfera da produção (de acesso aos recursos do território, com seus protagonistas atingidos pelos impactos de grandes projetos de desenvolvimento implantados em áreas de fronteira), quanto na de consumo, refletindo a extrema concentração de renda nas mãos de poucos<sup>40</sup> (ACSELRAD *et al*, 2009).

Em relação à desigualdade de acesso na esfera da produção, os autores afirmam que tais desigualdades se dão também por conta da imposição das externalidades de grandes empreendimentos em territórios de populações que usam formas não capitalistas de apropriação da natureza (extrativismo, pesca artesanal, etc.). Destacam que,

De um modo geral, tais tipos de empresas que recorrem a práticas ambientalmente danosas são integrados aos grandes circuitos de mercado, usufruindo de relações privilegiadas com o poder público, contando muitas vezes com todo um repertório de estímulos para a sua instalação e manutenção no território, **ao contrário das populações tradicionais ou pouco inseridas em**

---

<sup>40</sup> Os autores citam os dados das Nações Unidas que indicavam que 20% da população mundial, em 1988, consumiam entre 70% e 80% dos recursos naturais no mundo.

**relações mercantis, das quais a destruição de sua base de recursos costuma ficar invisível para as autoridades estatais.** Deve-se considerar como agravante, na perspectiva de justiça social, que as primeiras costumam gerar pouquíssimos empregos em relação ao seu consumo de recursos naturais e/ou degradação do meio ambiente comum, enquanto as práticas socioeconômicas não capitalistas ameaçadas são, de um modo geral, responsáveis pela subsistência direta de contingentes expressivos de pessoas (ACSELRAD *et al*, 2009, p. 74-75, grifo meu).

Em um país de desigualdades profundas como o Brasil, muitas vezes as injustiças ambientais encobrem e naturalizam a exposição a riscos ambientais e o ônus e os custos do modelo de desenvolvimento desigual. O capital político para a discussão sobre justiça ambiental no Brasil é enorme e muitos movimentos praticam seus conceitos, mesmo que não os nomeando como ações em prol da justiça ambiental. É o caso das populações extrativistas, que resistem ao avanço capitalista nas fronteiras florestais, por exemplo (HERCULANO, 2002).

Santilli (2014b) afirmou que os “territórios da diversidade” (terras indígenas, quilombos, parques nacionais, reservas extrativistas e outras áreas públicas), estão sob forte ataque de ruralistas, empreiteiros e políticos de viés conservador. Estes procuram impedir o exercício da tutela dos poderes públicos sobre estas áreas e promover o avanço da fronteira agrícola, onde há maiores interesses econômicos e (possivelmente) menores resistências.

As agroestratégias (ALMEIDA, 2010), discutidas no Capítulo 1, atuam em um ataque frontal contra os direitos dos povos e comunidades tradicionais, utilizando-se de um projeto político ideológico a fim de alterar as disposições legais e normativas dos territórios da agrobiodiversidade, bem como ampliar a área de cultivo agrícola e facilitar os processos de licenciamento para as atividades potencialmente poluidoras (OLIVEIRA; SAUER, 2016).

Acsehrad *et al* (2009) argumentaram, então, que dentre as estratégias utilizadas pelo pensamento ecológico conservador, destacam-se a negação das injustiças ambientais. Afirma que os impactos ambientais se dão de forma homogênea e não específica a grupos sociais, e a justificação da desigualdade ambiental, ou seja, defendendo a necessidade de poluição ou degradação em certos ambientes para ocorrer o desenvolvimento das sociedades.

Ao aplicar a ameaças aos territórios de populações tradicionais e áreas protegidas, nega-se que tais populações possuem modos de vida próprios, com relação estreita ao

ambiente em que vivem.<sup>41</sup> O preço a pagar pelo desenvolvimento seria então o desmatamento e impactos nos modos de vida dessas populações. Estas são discursos e práticas que as agroestratégias empregam para promover a ofensiva aos territórios das comunidades tradicionais e áreas protegidas (ALMEIDA, 2010).

São inúmeros os exemplos que demonstram as atuais ameaças aos territórios da diversidade, todos estes bastante atuais, e suas consequências vão além do tempo desta pesquisa. Contudo, serão citados alguns dos mais discutidos recentemente, tais como a alteração na legislação florestal e ambiental (licenciamentos ambientais), direitos territoriais dos povos indígenas e comunidades tradicionais, e alterações de limites de Unidades de Conservação que beneficiaram produtores rurais.

Sauer e França (2012) afirmaram que as mudanças no Código Florestal brasileiro, promovidas em 2012 pelo Congresso Nacional, e parcialmente sancionada pela Presidenta da República à época, continham orientações que partiam do princípio que a natureza é um empecilho ao desenvolvimento, com propostas sem nenhum tipo de preocupação conservacionista.

Leitão (2014) fez, em seu texto, o seguinte questionamento: se o Código Florestal de 1965, vigente por mais de meio século (sem contar a primeira versão deste Código, datada de 1934), foi ignorado até então, por que os ruralistas passaram a ser tão diligentes aos ataques à legislação florestal? A primeira explicação é que os instrumentos para vigilância e controle dos ilícitos ambientais ficaram mais sensíveis (as tecnologias de geoprocessamento evoluíram muito desde 1965); a segunda, é, com o aparelhamento e fortalecimento dos órgãos ambientais, passaram a cumprir as regras com mais rigor<sup>42</sup>. O autor afirma que os ruralistas passaram, então, a concentrar o discurso de papel de vítima, por meio de diversos argumentos de criminalização de todos os produtores rurais ou redução das áreas para a produção de alimentos, dentre outros (LEITÃO, 2014).

Assim, os institutos da Reserva Legal (RL) e das Áreas de Preservação Permanente (APP), importantes para a manutenção de corredores ecológicos com Unidades de Conservação e demais áreas protegidas, foram profundamente afetados no

---

<sup>41</sup> Como exemplo, matéria da jornalista Cida Oliveira, de 13 de fevereiro de 2017, fala sobre o resultado de pesquisa realizada na Universidade Federal do Espírito Santo, que afirma que o agronegócio ocupa 95% do espaço nas discussões da mídia, enquanto que a agroecologia ocupa 5% das matérias de destaque. (<https://www.brasildefato.com.br/2017/09/13/agroecologia-ainda-e-ignorada-pela-monocultura-da-midia/>, acesso em 27 setembro 2017)

<sup>42</sup> A Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998), que tipificou delitos e aparelhou a atuação dos fiscais de órgãos ambientais é um caso típico de regras ambientais com mais rigor.

novo Código Florestal de 2012, devido ao discurso da necessidade de maiores áreas para a produção de alimentos (SAUER; FRANÇA, 2012; LEITÃO, 2014). Sauer e França (2012) contestam tal argumento, visto que a revogação destes institutos gera insegurança alimentar e visa eliminar a função socioambiental da terra no Brasil<sup>43</sup>.

Os ataques às normas que regulamentam o licenciamento ambiental é um tema ainda em debate no Congresso Nacional, e seus resultados ainda passarão a análise deste estudo. De acordo com Resk (2016), diversas legislações, com destaque aos Projetos de Lei nº 3.729/2004 e 2.163/2011, visam desconstruir a legislação ambiental brasileira, abrindo precedentes aos grandes empreendimentos hidrelétricos e ao agronegócio.

Recentemente, há esforços das agroestratégias em alterar as disposições legais sobre o licenciamento ambiental (TERRA DE DIREITOS, 2016), que desrespeitam diversas convenções internacionais sobre clima, ratificadas pelo governo brasileiro, e com total negligência a conflitos socioambientais por detrás dos processos de licenciamento de grandes obras e atividades potencialmente ou efetivamente poluidoras no país (SAUER; FRANÇA, 2012).

O Novo Código da Mineração, que está em discussão no Congresso Nacional, também poderá flexibilizar o licenciamento ambiental de tais empreendimentos e autorizar a mineração inclusive em área de terras indígenas, com o argumento de o extrativismo mineral ser empreendimento estratégico para o país (SAUER; ALBUQUERQUE, 2015). No momento de fechamento desta pesquisa, a matéria estava em fase de aprovação pelo Congresso Nacional, com a proposta de criação de uma Agência Reguladora do setor.

Os impactos da flexibilização das normas de licenciamento ambiental poderão acarretar reflexos negativos sob os territórios da diversidade, uma vez que atividades potencialmente insustentáveis podem ser instaladas em áreas próximas ou contíguas a terras indígenas, terras quilombolas e unidades de conservação, gerando injustiça ambiental.

---

<sup>43</sup> Atualmente, o tema está em apreciação pelo STF, que julga diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade e uma Ação Declaratória de Constitucionalidade. A SBPC, na qualidade de *amici curiae*, emitiu carta à Presidenta do STF, Ministra Carmem Lúcia, afirmando a importância da Reserva Legal e das Áreas de Preservação Ambiental como reguladoras da segurança hídrica, climática, energética e alimentar (<http://portal.sbpcnet.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Of.-SBPC-186-ao-Supremo-Tribunal-Federal.pdf>. Acesso em 27 setembro 2017).

Esta foi uma das preocupações narrada por um dos informantes da pesquisa, representante do ICMBio, ao apontar as atuais ameaças às Unidades de Conservação. Porém, o informante afirmou que a ameaça advém das forças internas que atuam dentro do próprio governo, como relatado abaixo:

[...] na verdade, o que a gente tem sempre é a questão do interesse econômico sobrepondo a questão do interesse ambiental. Então, a gente tem a questão de mineração, principalmente aproveitamento minerários do subsolo. Isso é um empecilho grande, porque é uma questão dentro do próprio governo. Há conflito de interesses entre ministérios (Entrevista realizada em 09 agosto 2017).

Em relação aos ataques aos direitos territoriais de povos indígenas e comunidades tradicionais, a face mais perversa está no aumento expressivo da violência no campo, em especial a estas populações. O relatório “Conflitos no Campo 2016”, da Comissão Pastoral da Terra (CPT), aponta a crescente violência que assola o campo a partir de 2016, que foi o ano com a segunda maior taxa de assassinatos no campo dos últimos 25 anos (CPT, 2016).

Segundo a CPT (2016), esses assassinatos têm relação muito próxima com a redução dos direitos territoriais, ameaçados por uma série de Medidas Provisórias, Projetos de Lei, Propostas de Emendas Constitucionais. Esses afetam diretamente povos e comunidades tradicionais, mas também a nomeação de pessoas em altos postos da Administração Federal, com claro posicionamento contrário a estas populações; e a extinção ou diminuição de ministérios e autarquias que se preocupam com a temática de direitos humanos.

Das normativas recentemente inseridas no ordenamento jurídico brasileiro, a edição da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, merece destaque. Esta dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, mais conhecida como Medida Provisória (MP) 759. Há ainda a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 215 e o julgamento, pelo STF, da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 3239, que questionou o Decreto nº 4.887/2003, entre várias outras medidas.

A MP 759 (convertida na Lei 13.465/2017), segundo Sauer e Leite (2017), juntamente com outras ações governamentais implementadas após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff em 2016<sup>44</sup>, aduz ao enfraquecimento (se não o fim) de diversas

---

<sup>44</sup> Tais quais: anúncios frequentes de liberação de investimentos estrangeiros em terras, extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que se tornou apenas secretaria ligada à Casa Civil, cortes orçamentários levando à extinção, esvaziamento e degradação de diversas políticas públicas para a agricultura familiar, são alguns exemplos (SAUER & LEITE, 2017).

políticas para a agricultura familiar no Brasil. Apesar de constar alguns aspectos positivos, de acordo com os autores, ela aponta para uma ampla desregulamentação do domínio, posse e uso das terras, afastando as disposições constitucionais da função social da propriedade e induzindo, inclusive, os processos de crises alimentar e ambiental no país (SAUER; LEITE, 2017).

Foram muitas as modificações realizadas pela Lei 13.465/2017 nas normas pertinentes à reforma agrária e regularização fundiária em terras da União, em especial na possibilidade de alienação (venda/comercialização) de terras regularizadas (SAUER; LEITE, 2017). Mas, destacam-se as modificações realizadas na Lei 11.952/2011, em seus artigos 16 e 18 (BRASIL, 2009), que retiraram a obrigação de cumprimento, após 10 anos da emissão do título, das cláusulas resolutivas que garantem o interesse público nas terras públicas regularizadas<sup>45</sup>.

Em relação à PEC 215/2000, é uma proposta lançada pelo deputado federal Almir Moraes de Sá (PR-RR), que propõe alterar os artigos 49 e 231 da Constituição Federal, indicando que a demarcação de terras indígenas, titulação de terras quilombolas e criação de áreas protegidas seja de responsabilidade do Congresso Nacional, retirando a atual competência do Executivo. Mesmo com parecer desfavorável, em 2014 o deputado Osmar Serraglio<sup>46</sup> (PMDB-PR) apresentou substitutivo à proposta, explicitando o fim de novas demarcações, indicando a reabertura de processos de demarcação já finalizados e legalizando a invasão, a posse e exploração nas terras indígenas.

Esta proposta não teve êxito na tramitação na Câmara e foi arquivada. Porém, em 2015, o deputado federal Luiz Carlos Heinze (PMDB-RS) solicitou desarquivamento da PEC (BRIGUENTI; OLIVEIRA, 2015). O movimento indígena considera tal proposta como a maior ameaça aos direitos originários e de comunidades tradicionais da história (GUAJAJARA, 2017). À época de elaboração desta dissertação, a PEC 215 continuava em tramitação na Câmara dos Deputados, aguardando deliberação da Casa<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> As cláusulas resolutivas estabelecidas pela Lei 11.952/2011 (anteriores à edição da Lei 13.465/2017) referiam-se ao uso racional e adequado da propriedade; cumprimento da legislação ambiental (em especial quanto à averbação de reserva legal e identificação de áreas de preservação permanente); a observância das legislações trabalhistas; e as condições e formas de pagamento pelo título da terra (BRASIL, 2009).

<sup>46</sup> Serraglio foi Ministro da Justiça, e, portanto, chefe da Fundação Nacional do Índio, de 23 de fevereiro a 28 de maio de 2017.

<sup>47</sup> Consulta realizada no site da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/>). Acesso em 27 setembro 2017.

A ADIN 3239 foi proposta impetrada em 2004 pelo então Partido da Frente Liberal (PFL, atual Democratas), visando declarar a inconstitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003. Este Decreto, que será detalhado no item 2.2.2, regulamenta o procedimento que o Estado deverá cumprir a fim de garantir o cumprimento do artigo 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988. A ADIN questionou a constitucionalidade formal e material do Decreto, ao argumentar que tal matéria deveria ser regulamentada em lei, além de rebater a questão da auto-identificação de comunidades quilombolas e lançar a tese do marco temporal<sup>48</sup> para comunidades existentes antes da promulgação da abolição da escravatura em 1888 (STF, 2015). Após quase 14 anos de espera, o resultado do julgamento foi favorável às comunidades quilombolas, declarando a constitucionalidade do Decreto e, nos votos de alguns dos Ministros, contestando a tese do marco temporal (STF, 2018).

Diversos processos de alteração de limites territoriais ou alteração das categorias de Unidades de Conservação também estão na pauta das agroestratégias atualmente. De acordo com WWF-Brasil (2017), o país vive, desde o final de 2016, uma ofensiva contra as UCs sem precedentes históricos. A ofensiva vem de produtores rurais que ocupam irregularmente estas áreas, de empresas de mineração e grileiros de terras públicas, e o potencial de impacto é grande, com a descaracterização de áreas protegidas por meio de redução do tamanho, do grau de proteção ou pela desconstituição destas áreas.

Os exemplos mais debatidos atualmente são a redução/recategorização de diversas UCs situadas na região da BR-163 no Pará (com destaque à Floresta Nacional do Jamanxim e o Parque Nacional do Jamanxim) por meio de medidas provisórias (MP) 756 e 758, ambas de 20/12/2016<sup>49</sup>. Assinadas pelo governo federal, foram vetadas em próprio

---

<sup>48</sup> Cabe aqui um destaque à tese do marco temporal da ocupação indígena/tradicional. Esta teoria busca condicionar a demarcação dos territórios tradicionais à ocupação ocorrida na data da promulgação da Constituição Federal (05 de outubro de 1988). No caso da ADI 3239, o proponente da ação argumentou que esse marco temporal deve datar à extinção do sistema escravista no Brasil (13 de maio de 1888). Os movimentos indígena e quilombola sustentam que esta tese afronta a histórica vulnerabilidade desses povos/populações, desrespeitando as especificidades culturais destes. A tese ainda visa promover a anulação de todos os atos de demarcação de terras indígenas e quilombolas que ocorreram sem a previsão. Este caso, contudo, teve parecer favorável aos indígenas e quilombolas, em julgamento ocorrido em 16/08/2017 no STF relativo ao Parque Indígena do Xingu (ISA, 2017a) e no recente julgamento da ADI 3239, no início de 2018.

<sup>49</sup> A proposta da MP 756/2016 era reduzir cerca de 57% da área atual da Flona Jamanxim, que atravessa desde a década 2000 intensos conflitos com posseiros advindos especialmente do sul do país. A proposta foi a desafetação desta área da Flona, transformando-a em uma Área de Proteção Ambiental (APA). Note-se, porém, que no texto da MP 756 foi incluído no Congresso Nacional alterações de limites de UCs transpassando a Amazônia, atingindo também o Parque Nacional de São Joaquim, em Santa Catarina. Por sua vez, a MP 758 teve como objetivo a desafetação de cerca de 100 mil hectares do Parque Nacional do

ato do Presidente Michel Temer em abril de 2017, afirmando que alterações em UCs deverão ser editadas somente por lei do Congresso Nacional (AQUINO, 2017).

Cabe salientar que em 2012, o governo Dilma Rousseff inicia o processo de alteração de limites de UCs na BR-163, a partir de Medida Provisória que se transformou na Lei nº 12.678, de 25 de junho de 2012. Esta alterou áreas de diversas Unidades de Conservação ao longo das Rodovias Transamazônica e BR-163, no Amazonas e Pará, atendendo interesses relacionados à construção de hidrelétricas no leito do Rio Tapajós. A alteração de limites de UCs por meio de medidas provisórias está na pauta de julgamentos do STF em setembro de 2018, por meio da apreciação da ADI 4771, apresentada pela Procuradoria Geral da República (PIRES, 2018).

Outro destaque é o debate em torno da extinção da Reserva Nacional de Cobre e Associados (RENCA). Trata-se de área de jurisdição do Serviço Geológico do Brasil (SGB-CPRM), decretada em 1984 pelo governo João Figueiredo, para proteção de uma área de 47 mil km<sup>2</sup>, situada entre os estados do Amapá e Pará, que contém jazidas de cobre, ouro, bauxita e outros minérios. Pelo antigo decreto, somente empresas autorizadas pelo Serviço Geológico do Brasil (CPRM/SGB) poderiam realizar estudos mineralógicos na região. Com a extinção da Renca, promovida pelo Decreto nº 9.147 de 28/08/2017, do Presidente Michel Temer, houve intensa reação negativa por setores ambientalistas, indígenas e a opinião pública internacional. Reações que interpretam o decreto como abertura para a atividade minerária numa região que atualmente conta com um bloco preservado de áreas protegidas da Amazônia (ARNOLD, 2017; MARTINS, 2017).

O argumento do Governo para a abertura da Renca foi de que não ocorreria nenhuma alteração às Unidades de Conservação e Terras Indígenas da região, e que os órgãos responsáveis pelo licenciamento deverão ser consultados na apreciação de processos de autorização de lavra (MARTINS, 2017). Contudo, as reações, nacionais (com decisões judiciais contra a medida) e internacionais (PONTES, 2017), foram de tal forma acaloradas, que o Governo Federal reverteu sua decisão e anulou o decreto menos de um mês após a sua edição, por meio do Decreto nº 9.159 de 25 de setembro de 2017 (BRANDÃO, 2017). A Renca é um dos exemplos de que a arena de disputa sobre áreas

---

Jamxim e transformação para a categoria APA, para possibilitar a construção de uma ferrovia que liga as áreas de soja do norte do Mato Grosso ao porto em Santarém/PA (ISA, 2017b).

protegidas no Brasil, mas em especial na Amazônia, envolve muita polêmica e interferências de âmbito nacional e internacional.

Existem diversos outros projetos de lei em andamento no Congresso Nacional que visam a alteração de limites territoriais ou recategorização de Unidades de Conservação. De acordo com WWF-Brasil (2017), tais processos são tratados na literatura pelo termo PADDD (do inglês, Protected Areas Downgrading, Downsizing and Degazettement), e serão melhor explicados no item 2.3.

## **2.2 Povos e comunidades tradicionais e ameaças aos direitos territoriais e ao etnodesenvolvimento: o caso das comunidades quilombolas de Macacos, Brejinho, Curupá e Povoado do Prata**

Os diversos ciclos econômicos brasileiros, monocultores e escravagistas, marginalizaram a riqueza socioambiental (sistemas agrícolas, culturas, etc.) aqui produzida por povos e comunidades tradicionais. Porém, a pequena agricultura camponesa sobreviveu ao sistema de plantation<sup>50</sup>, geralmente em solos descartados pelo monocultivo, e resgatando parte da tradição agrícola indígena de abate-pousio<sup>51</sup> da terra (SANTILLI, 2009).

No litoral, permanecia a figura do pescador-agricultor e na Amazônia, o extrativista. Eram categorias distintas da agricultura patronal, mas também se especializavam por conta das *formas específicas de territorialização e tradições*. Assim surgiam as comunidades tradicionais, denotando a diversidade social do campo no Brasil (SANTILLI, 2009).

Nas últimas décadas do século XX, foi observado que novos padrões de relação política entre campo-cidade emergiram. A partir de movimentos de Sindicatos de

---

<sup>50</sup> Sistema econômico que vigorou no período colonial no Brasil, o sistema de *plantation* visava a monocultura (em geral, cana de açúcar) e dependia da mão-de-obra escrava, além de concentrar o poder nas mãos dos senhores de engenho. Mesmo assim, alguns homens livres que possuíam pequenas glebas de terra, ou às margens das grandes extensões de terra das plantations, realizavam pequenas roças para sustento da família e alguns excedentes para o mercado local (SANTILLI, 2009).

<sup>51</sup> Conhecido também como “agricultura de corte e queimada”, Santili (2009) explica que nestes cultivos, em condições de baixa pressão demográfica, os agricultores faziam seus cultivos após a derrubada e queimada de pequenas parcelas da floresta, intercalando com longos períodos de repouso do solo. Ou seja, após o esgotamento da fertilidade natural de uma área aberta na floresta, os agricultores mudavam o lugar da roça, gerando uma rotatividade entre as áreas usadas no sistema agrícola. Este é um sistema bastante adaptado às condições da economia camponesa, herdado da agricultura indígena e adotado por diversos povos e comunidades tradicionais (SANTILLI, 2009).

Trabalhadores Rurais, em que pese ser uma estrutura restrita, ainda sim incorporou os fatores étnicos, a consciência ecológica e de gênero nas lutas, mobilizações e demandas<sup>52</sup>. Atualmente, estes movimentos possuem eco em diversas regiões do país, notadamente na Amazônia, na Caatinga e no Cerrado (ALMEIDA, 2008).

Muita discussão paira sobre o conceito de povos e comunidades tradicionais. Segundo Nogueira (2009), é um conceito que, apesar de ser bastante difundido em âmbito governamental e não governamental, ainda é um conceito novo, sendo tanto um problema técnico quanto político.

Diegues *et al* (2000) definiram o conceito de Comunidades Tradicionais por meio de diversos critérios, sendo o mais importante o auto-reconhecimento. Os autores ainda afirmam que a enorme diversidade cultural resulta em diversos saberes tradicionais, em que as práticas de manejo dos recursos naturais são oriundas de domesticação e manipulação da biodiversidade (sendo esta, fruto do domínio natural e cultural).

No final da década de 1980, uma das discussões ocorridas no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), durante a elaboração da Convenção nº 169, questionou o termo “tradicional”, devido à tendência de associá-la à noção de imobilidade histórica e atraso econômico. A OIT buscou torná-la cada vez mais próxima das tradições culturais que se mantêm e se atualizam por meio das demandas do presente (ALMEIDA, 2008; LITTLE, 2004).

Nesta mesma discussão, o termo “populações” foi substituído por “comunidades”, indicando a origem político-partidária, referindo-se à noção de “base” e aproximando-o da noção de “povos”. Daí surge o termo “Povos e Comunidades Tradicionais” (ALMEIDA, 2008). Little (2004), por sua vez, prefere a terminologia “Povos tradicionais”, conectando essencialmente este termo às questões de territorialidade, juntando fatores de pertencimento a um lugar comum, a procura de autonomia cultural e estabelecimento de práticas adaptativas no território.

Para as instituições governamentais, este conceito foi, de certa forma, pacificado<sup>53</sup> com a promulgação do Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. Este agrupou, dentro de seus conceitos, o termo “Povos e Comunidades Tradicionais”, sendo estes os

---

<sup>52</sup> É o caso do sindicalista Chico Mendes, que passou a ser denominado como um “ambientalista” após seu assassinato, em 1988.

<sup>53</sup> Pacificado somente na necessidade de o Governo Federal conceituar formalmente o que entende por ser Povos e Comunidades tradicionais, uma vez que, segundo os princípios do Direito Administrativo, a

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 (Decreto nº 6.040/2007).

Para Little (2004), a noção de Povos tradicionais deve estar afinada às diversidades fundiárias que estes grupos exercem. A diversidade sociocultural é acompanhada pela diversidade fundiária (o que foi inserido no conceito do Decreto nº 6.040/2007, ao mencionar ocupação e uso de território). É o exemplo dos seringueiros, que mantém suas tradições a partir do modo de apropriação da terra e dos recursos florestais.

Segundo o autor, a territorialidade tradicional diz respeito com o histórico de transformação territorial do Brasil e expansão das fronteiras. Assim, a mudança recente de enfoque das políticas de ordenamento e reconhecimento territorial, que até a década de 1970 desconsiderava a diversidade fundiária, reconhece agora uma “outra reforma agrária”, dos povos tradicionais, que se apropria de maneiras específicas de seu território (LITTLE, 2004). Segundo Diegues (2001), as diversas formas comunais de uso da terra existentes no Brasil, muitas delas desconhecidas ou até ignoradas pelas formas dominantes de apropriação da terra (propriedades privada e pública), geralmente subsistem em regiões de onde os solos são inapropriados para a expansão capitalista da agricultura ou uso urbano-industrial intenso.

As características destes sistemas são: 1) a utilização comum (comunitária) de determinados recursos naturais; 2) áreas de uso individual, como o lugar da habitação e quintal, por exemplo; 3) possuem forte dependência do uso dos recursos naturais renováveis e vinculações mais ou menos limitadas com o mercado; 4) os arranjos são permeados por uma teia de relações de parentesco, compadrio, ajuda mútua e com valores sociais que privilegiam a solidariedade intergrupar; 5) existe um conhecimento maior sobre o mundo natural e noção de que os recursos compartilhados devem ser usados com parcimônia (DIEGUES, 2001).

Antes de mencionar interpretação sobre os territórios tradicionais do Decreto nº 6.040/2007, cabe uma incursão nos conceitos de território e territorialidade. Segundo

---

Administração Pública só pode seguir o que está disposto em Lei. Nos dizeres de Almeida (2008), a conceituação de Povos e Comunidades Tradicionais no Decreto nº 6.040/2007 não significa exatamente o acatamento absoluto das reivindicações encaminhadas pelos movimentos sociais (visto que são muito heterogêneas) e resolução dos conflitos e tensões em torno das formas de apropriação e de uso comum dos recursos naturais.

Haesbaert (2004), território é um conceito que pode sugerir diversas interpretações. Cada disciplina trará o seu olhar, pois para as/os geógrafas/os, tem-se as múltiplas dimensões do território; para a/o cientista político, as relações de poder; a/o economista percebe-o como o fator locacional das bases de produção; a/o antropóloga/o destaca a sua dimensão simbólica; a/o socióloga/o enfoca a partir das relações sociais; e para a/o psicóloga/o, este incorpora o território no debate de construção da subjetividade.

Assim, o território pode abarcar diversas interpretações, mas estas concepções possuem quatro vertentes básicas (HAESBAERT, 2004):

- a. Política ou jurídico-política, referindo-se às relações espaço-poder, institucionalizadas ou não;
- b. Cultural (simbólico-cultural), evidenciando a dimensão simbólica e subjetiva do território, pois este é visto como produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao espaço vivido;
- c. Econômica, enfatizando a dimensão espacial das relações econômicas. É menos difundida;
- d. Natural(ista), que utiliza a noção de território com base nas relações entre sociedade e natureza (comportamento do animal 'ser humano' ao seu ambiente físico).

Little (2004) defende uma antropologia que leve em consideração a territorialidade como base analítica. É, de certa forma, a inserção, na visão jurídico-política do Estado, da visão cultural e simbólica desses povos.

O Decreto nº 6.040/2007, em seu artigo 3º, define os Territórios Tradicionais como

Os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações.

Segundo Almeida (2008), as “terras tradicionalmente ocupadas”, expressão cunhada no artigo 231 da Constituição Federal de 1988, expressam a diversidade de formas da existência coletiva dos diferentes povos e grupos sociais, em suas relações de apropriação dos recursos naturais. Território é só um dos pilares para o desenvolvimento das comunidades tradicionais. Scoles (2009) remonta à noção de *etnodesenvolvimento*

para estabelecer os marcos de discussão sobre desenvolvimento para povos e comunidades tradicionais.

Neste âmbito teórico, o etnodesenvolvimento é o desenvolvimento endógeno resultante da experiência histórica acumulada e autonomia decisória dos grupos específicos (SCOLES, 2009). Leva-se em conta nesta concepção o uso sustentável da biodiversidade pelos grupos e a organização interna e arranjos institucionais próprios como estratégias de desenvolvimento.

Para se garantir o etnodesenvolvimento, é necessário garantir o tripé *território, biodiversidade e organização social*. Scoles (2009) explica, ao falar sobre o caso da comunidade negra de Itacoã, no vale do Rio Guamá, estado do Pará:

Isso ocorre com os processos de desenvolvimento local: as dificuldades de subsistência ou melhora das condições de vida das populações rurais começam quando a posse ou propriedade da terra não está garantida; a erosão da biodiversidade impede o manejo da grande variedade de recursos naturais que oferece o meio; ou o grupo humano está pouco coeso, organizado, ou carece de fortes laços de identidade e cultura autóctone. Pelo contrário, [...], a consolidação dos processos de transformação e melhora das condições de vida das comunidades rurais na região amazônica passaria inexoravelmente pela manutenção e aumento do uso comunitário e livre da terra, o conhecimento da natureza e dos seus ciclos bioclimáticos e a identidade cultural da população (SCOLES, 2009, p. 164)

Scoles (2009) afirmou que o etnodesenvolvimento se dá por meio de uma relação íntima entre os usos que se dá ao território, o manejo da biodiversidade e a organização social e as estratégias produtivas das populações tradicionais. O território é onde se integram as atividades produtivas e sociais, com significação ritual e simbólica não baseadas em relações de intercâmbio monetário. É no meio ambiente circundante que, desde tempos ancestrais, as comunidades constroem casas, alimentam-se e medicam-se por meio dos produtos da natureza. Por meio de uma forte organização social é que as comunidades tradicionais podem produzir estratégias de minimização da dependência da cidade, bem como promover acesso a políticas públicas (SCOLES, 2009).

O autor alertou, no entanto, que este desenvolvimento endógeno não se desenvolve de forma isolada e endêmica. Deve ter suporte das instituições públicas e privadas, que o estimulam sem cair em práticas paternalistas. Além disto, está atualmente sujeita a diversos desafios, tanto sociais (p. ex., pobreza, dependência da cidade), ambientais (erosão da biodiversidade) e culturais (desvalorização das práticas

tradicionais) (SCOLES, 2009). Mas, sem dúvida, o reconhecimento dos direitos territoriais destas populações é fundamental para a promoção do etnodesenvolvimento.

Antes da promulgação do texto constitucional de 1988, tanto o cadastro de glebas do INCRA quanto o Censo Agropecuário, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), já indicavam formas distintas de pensar as categorias censitárias brasileiras. Estas categorias não se encaixavam no conceito de *imóvel rural* tampouco *estabelecimento rural*, definidos pelo Plano Nacional de Reforma Agrária de 1985, pois as formas de uso da terra e apropriação dos recursos naturais eram diferentes das anteriormente estabelecidas. A possibilidade, então, de reconhecer estas situações se dava pela categoria *ocupações especiais* (ALMEIDA, 2000).

Estas ocupações especiais, de acordo com Almeida (2000) passaram a designar as situações de apropriação dos recursos naturais que alternam o uso público e privado, perpassadas por fatores étnicos, de parentesco, de sucessão, históricos, político-organizativos e econômicos, todas estas com práticas e representações próprias.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), juntamente com o Artigo 216, reconhece a designação específica para os “remanescentes das comunidades de quilombos”. Contudo, esta definição do texto constitucional é bastante criticada, e para compreender a crítica, faz-se necessário uma introdução histórica sobre os preceitos jurídicos da noção.

O conceito de quilombo foi difundido no século XVIII pelo Rei de Portugal como “[...] toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele” (Conselho Ultramarino, 1740 apud ALMEIDA, 2000, p. 165).

Almeida (2000) entende que a norma de 1740 contém cinco elementos: (i) a fuga, e o quilombo estaria sempre vinculado a escravos fugidos; (ii) quilombo necessariamente deve possuir uma quantidade mínima de fugidos; (iii) o isolamento como marca fundamental (locais de difícil acesso, longe da “civilização” e próximos à “natureza”, ou seja, fora do mercado e do mundo da produção e do trabalho); (iv) um “rancho”, com benfeitorias mínimas; (v) e “nem se achem pilões nele”, ou seja, pilão enquanto instrumento de trabalho para o auto-consumo.

Esta definição antiga, de acordo com Almeida (2000) e Souza Filho (2015), criou uma sequência de normas de cunho preconceituoso em torno da noção de “negros fugidos”. Não se pode negar que a escravidão negra no Brasil produziu a figura de escravos que se abrigavam em terras longínquas. Mas de acordo com Souza Filho (2015), os quilombos se formam em muitas situações por pessoas alforriadas, que não tinham outra opção a não ser trabalhar por auto sustento em áreas distantes de reivindicações dos donos das terras.

Ou seja, os quilombos no Brasil se formaram à margem da legalidade por duas razões: geralmente ocupavam áreas que dificilmente seriam liberadas legalmente pela Coroa a ex-escravos; e a própria condição de ex-escravos os desfavoreceria para essa concessão de terras (africanos deveriam solicitar a nacionalidade, para depois solicitar terras). Assim, quilombos, antes de serem locais de convivência de africanos fugidos, eram primordialmente locais de escravos libertos sem acesso à terra. Também eram lugares onde negros fugidos tinham refúgio ao sofrimento de seus cativos (SOUSA FILHO 2015).

Por ser lugar de refúgio, os quilombos invariavelmente se apresentavam à luta política, como local de resistência de uma cultura diferenciada.

[...] cada quilombo era também **um centro de resistência contra a escravidão** e, nesse sentido, tinha uma vinculação política de resistência e de luta, seja juntando dinheiro para comprar a liberdade de escravos, seja mantendo advogados para defendê-los, seja mantendo movimentos para resistir” (SOUSA FILHO, 2015, p. 75, grifo meu).

Tanto é que a abolição da escravatura em 1888 não aboliu com os quilombos, que continuaram invisíveis ao Estado por cem anos, até a promulgação da Carta Constitucional de 1988. Pela primeira vez, desde então, uma norma introduz o termo *quilombo* em seu texto. Mas, o texto, ainda impregnado da visão dominante, carrega aos quilombos o sentido de relíquia, de resíduo, remanescentes de um passado já não existente.

Almeida (2000) defende que é fundamental discutir o que o quilombo é hoje, e não o que foi no passado, ou seja, como os quilombos constroem sua autonomia política e econômica. Uma visão crítica sobre a característica de isolamento dos quilombos, além

de sua relação com centros econômicos, faz-se necessária para quebrar o dualismo geográfico do quilombo como oposição à plantation<sup>54</sup>.

Rubert e Silva (2015) reforçaram este argumento, afirmando que o termo quilombo do período colonial tem conteúdo semântico dúbio. Era uma categoria jurídico-administrativa que designava a afronta à ordem vigente (e por isto, sujeita a todo tipo de repressão), ao mesmo tempo que expressava resistência. Com a promulgação do artigo 68 da ADCT, o quilombo passou a aglutinar todas as formas de resistência contra a discriminação racial no campo, seja na reprodução social seja na desatenção por parte de políticas públicas.

Os estudos históricos mais atuais revelam que, após o desmantelamento do regime escravocrata, a constituição dos territórios negros se deu por variadas estratégias: seja como território de refúgio, ou por doação testamental (por parte do antigo senhor), ou pela compra, ou mesmo a posse de terrenos devolutos ou impróprios às atividades produtivas, etc. Em todas elas, no entanto, estavam presentes anseios na criação de espaços de autonomia e a segregação do entorno (RUBERT; SILVA, 2015).

O direito territorial destas comunidades só passou a ser reconhecido pela primeira vez em 1988, com a promulgação da Carta Constitucional, em seu artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Este reconhecimento constitucional das comunidades quilombolas garante uma nova etapa reivindicatória para as comunidades. Mas, para se valer da apropriação da propriedade comum da terra, as comunidades negras rurais valem-se da recente, porém dúbio legislação brasileira quanto às terras tradicionalmente ocupadas (VIEGAS, 2015).

Somente a partir de 1995, no âmbito do Estado, passou-se a discutir os procedimentos de regularização de terras pertencentes às comunidades quilombolas. Mas foi em 2003 que o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro, passou a regulamentar os procedimentos de *identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação* de terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos (BRASIL, 2003). Neste decreto, o Poder Público considerou que a autodefinição da comunidade será a regra para atestar a caracterização como remanescentes de comunidades dos quilombos, sendo necessária expedição de certidão pela Fundação Cultural Palmares. as terras

---

<sup>54</sup> Almeida (2000) cita o exemplo do Frechal, comunidade quilombola do Maranhão, situada a 100 metros da casa-grande, que rompe a lógica dos historiadores conservadores de que é necessária enorme distância entre quilombos e casa-grande.

ocupadas por estas comunidades são as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural (BRASIL, 2003), seguindo os mesmos passos da Convenção 169 da OIT, já mencionada.

Diversos órgãos governamentais são responsáveis por políticas para comunidades quilombolas, destacando-se o Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA) para as ações de regularização fundiária, para garantir os direitos étnicos e territoriais, e a *Fundação Cultural Palmares*, para a garantia da preservação da identidade cultural dos remanescentes de comunidades quilombolas (arts. 4º e 5º do Decreto nº 4887/2003) (BRASIL, 2003).

A ambiguidade em relação à legislação para os territórios quilombolas, a que se refere Viegas (2015), está relacionada à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239, que questionou o Decreto nº 4.887/2003 em matéria formal e material. Ou seja, a ADI afirma que o decreto cria direito para particulares (desapropriação), que só poderia ser feito mediante lei (formal), questionando a possibilidade auto-atribuição como critério para definição da terra quilombola (material).

Segundo Viegas (2015), o voto do Relator do processo, Ministro Celso Peluso, caracterizou bem a fragilidade institucional brasileira no reconhecimento dos territórios tradicionais. No entanto, o autor considera que os argumentos do Ministro relator não levaram em conta diversas diretrizes constitucionais, inclusive a possibilidade da posse e propriedade coletiva, uma das inovações do texto constitucional de 1988. O julgamento da referida ADIn (além de outras ações com a mesma matéria) foi finalizado no início de 2018, mas é bastante ilustrativo a respeito do tratamento do Estado quanto aos direitos tradicionais territoriais, inclusive em torno da noção do marco temporal, discutido no item 2.1.

Deste modo, os direitos territoriais de comunidades quilombolas em todo o país estão sob ameaça, como pode-se perceber nas decisões da Alta Corte. E não só aí. Almeida (2010) afirma que as agroestratégias utilizam o princípio do direito de propriedade, e sua respectiva história, como pano de fundo dos entraves à titulação de terras das comunidades remanescentes de quilombos.

Em outros termos, os fundamentos dos grupos responsáveis pela concentração de terras rejeitam o reconhecimento dos direitos territoriais étnicos não com argumentos de ordem demográfica (“muitas terras para poucos pretos/índios”) ou geográficas (“tomar as

terras férteis”), e sim por evocação ao direito de propriedade e sua história, e investindo contra todos os mecanismos que favoreçam a desapropriação de terras<sup>55</sup> (ALMEIDA, 2010).

Não se pode esquecer ainda que as restrições orçamentárias para a ação de reconhecimento e indenização em terras quilombolas também configuram um grande desafio para a garantia do direito territorial. Em uma das visitas de campo, os quilombolas ligados à Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas (COEQTO), afirmaram que o orçamento disponível no INCRA, em 2017, para a ação de demarcação de territórios quilombolas no Tocantins era de R\$ 17.000,00 (dezesete mil reais). Este valor é irrisório para a demanda do Estado<sup>56</sup>.

É nesse quadro de incertezas que as comunidades quilombolas no Brasil veem seus direitos territoriais sob ameaças das agroestratégias e das perspectivas orçamentárias para ações de reconhecimento de seus territórios. Contudo, é necessário compreender outra dinâmica que atingem as comunidades quilombolas: a criação e gestão de áreas protegidas sob seus territórios. É o caso das comunidades quilombolas de Macacos, Brejinho, Curupá e o Povoadado do Prata.

A região, onde hoje se situa o Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba (PNNRP), abriga populações tradicionais há gerações, possuindo uma enorme riqueza cultural de quilombolas, extrativistas, posseiros e agricultores familiares<sup>57</sup>. Diversas comunidades concentram-se no entorno do Parque. Porém, este estudo concentrou-se em quatro comunidades quilombolas que tiveram seus territórios tradicionais afetados pelo Parque, a saber:

- a) **Comunidade Quilombola Povoadado do Prata**, no município de São Félix do Tocantins/TO, reconhecida pela Fundação Palmares em 30 de setembro de

---

<sup>55</sup> Não à toa que Almeida (2010) comenta que, nas peças técnicas dos processos judiciais (inclusive implícito na ADI 3239), os advogados que compõem as agroestratégias insistem em afirmar que os quilombos são em número muito reduzido e localizam-se tão somente no que hoje se constitui os sítios históricos.

<sup>56</sup> O cenário para 2018 também não é nada promissor. De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018, estão previstos para a Ação 210Z (reconhecimento e indenização de Territórios Quilombolas) cerca de R\$ 1.846.611,00 para 3.472 hectares (BRASIL, 2017a). Valor muito pequeno para a demanda de cerca de 3.000 comunidades no território brasileiro de acordo com a CONAQ.

<sup>57</sup> Não há, contudo, registro de Terras Indígenas próxima à região do PNNRP, sendo a mais próxima a Terra Indígena Xerente, próximo a Palmas/TO, distante aproximadamente 400 km do território do Jalapão. Fonte: <https://www.socioambiental.org/pt-br/mapas/terras-indigenas-do-brasil-janeiro-2017>. Acesso em 27 novembro 2017.

2005. Seus territórios de uso comunitário (pastagens e sistemas de roça tradicionais) foram afetados pela criação do PNNRP;

- b) **Comunidades Quilombolas de Macacos, Brejim e Curupá**, no município de Alto Parnaíba/MA, que tiveram seus territórios totalmente afetados pelos limites do Parque. Obteram o certificado de Comunidade de Remanescente de Quilombo pela Fundação Palmares em 11 de maio de 2016.

A Comunidade Quilombola Povoado do Prata<sup>58</sup> localiza-se em São Félix do Tocantins/TO, na região turística do Jalapão, próximo à divisa dos quatro estados do Tocantins, Bahia, Maranhão e Piauí, portanto, em região bastante central ao Matopiba. De acordo com Rosa (2013), o Jalapão passa pelo processo de colonização por meio do turismo durante a década de 1990, consolidando-se como importante atrativo turístico de Tocantins após a criação do Parque Estadual do Jalapão, próximo ao PNNRP.

As comunidades quilombolas da região, inicialmente impactadas pelas diversas mudanças que ocorreram a partir de então, passam à

[...] (re)construção identitária do grupo e para redefinição territorial e fundiária, tendo em vista que esse processo de “abertura” do Jalapão tornou a região alvo da especulação fundiária do Estado, e nesse sentido, a comunidade remanescente de quilombo Povoado do Prata se viu ameaçada pelas possíveis e reais dinâmicas expropriatórias (ROSA, 2013, p. 63).

O artesanato de capim-dourado foi importante no processo de afirmação identitária das comunidades da região. O Prata, então, é conhecido como um importante polo de confecção do artesanato do Jalapão. A vegetação do território da comunidade é composta por espécies características do Cerrado, e possui o clima característico da região: períodos de seca entre abril e setembro, e período de chuva entre outubro e abril (ROSA, 2013).

Segundo Rosa (2013), a comunidade era formada à época por 56 famílias, divididas em 56 casas e aproximadamente 330 pessoas. Existem também o que o autor chamou de “flutuantes”, ou seja, pessoas que vivem alguns meses na comunidade e o restante nas cidades, em especial Palmas. Os quilombolas do Prata vivem e utilizam uma área aproximada de 40.000 hectares. Contudo, o território original, constituído a partir do processo de territorialização da comunidade que se iniciou no século XIX, era de 60.000

---

<sup>58</sup> O Povoado do Prata foi objeto de pesquisa etnográfica realizada pelo pesquisador Raoni da Rosa, em dissertação de mestrado defendida em 2013 no Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília.

hectares. Os moradores vêm reivindicando os restantes 20.000 hectares, que foram expropriados devido à especulação imobiliária no Jalapão (ROSA, 2013).

Os três representantes do Prata que participaram da entrevista realizada em 16 de agosto de 2017, relataram alguns conflitos recentes com o ICMBio. Em um dos casos, um senhor de aproximadamente 60 anos de idade, que fazia a derrubada de sua roça de toco, levou uma multa ambiental dos fiscais do IBAMA/ICMBio. Em outro caso, um rapaz que fazia a “toca do gado”, mas que portava uma arma para se proteger de onça e animais da mata, foi também alvo de fiscalização. De acordo com os relatos, foi bastante constrangedora para a Comunidade do Prata tais ações fiscalizatórias-coercitivas contra seus modos tradicionais de vida. Mas, ao serem questionados de quem é mais violento (se os “fiscais” ou o “agronegócio”), todos foram unânimes em dizer que as ações dos sojeiros são muito mais violentas que as dos agentes públicos.

As Comunidades de Macacos, Brejinho e Curupá receberam a certificação de comunidades remanescentes de quilombos por meio da Portaria nº 40, de 12 de janeiro de 2017, da Fundação Cultural Palmares. As três comunidades possuem sua história ligadas pela descendência de Tomás Ribeiro da Silva, africano que chegou à região após aportar no Brasil em meados do século XIX, escondendo uma certa quantia de ouro. Quem conta a história é Seu Raimundo, um dos seis bisnetos de Tomás ainda residentes na Comunidade de Macacos.

Como é que foi a história? Lá dos antepassados o que eu sei... Porque esse povoadoinho [Macacos], que aqui antes era fazenda, [...], foi meu bisavô que amansou, né. Por que ele diz que saiu, não sei se foi fugido ou foi liberado. Diz o povo que foi fugido, que ele era africano, né? (Depoimento de Seu Raimundo, entrevista realizada em 21 julho 2017).

Após Tomás casar ainda na Bahia, em fins do século XIX<sup>59</sup>, levou a família para a região da Fazenda Macacos e da Fazenda Tucum. Com seus filhos, buscaram ‘amansar’ as fazendas, que de acordo com o relato, ainda existiam indígenas quando chegaram.

E aí ele não quis obedecer a escravidão. Aí fugiu de lá, veio pra Bahia... Da Bahia, por aí, acho que ele casou. Já era um homem velho, mas casou com uma mulher nova. [...] Chegou aqui esse lugar era brabo, que era de índio mesmo aqui. [...] Aí ele chegou e tomou conta. Foi amansando devagar. Foi produzindo família e foi juntando ele com os filhos, foi criando os bichinhos [o gado]. Dizem que ele trouxe uma latinha de ouro, né. Dizem que ele trouxe essa latinha de ouro. (Depoimento de Seu Raimundo Ribeiro da Silva)

---

<sup>59</sup> Como é um relato da história da família, os informantes das comunidades não possuem precisão de datas. Mas, sabem que sua origem na região remonta a segunda metade do século XIX.

Seu Raimundo relata que não chegou a conhecer seu bisavô Tomás, mas conheceu sua bisavó, que faleceu na década de 1950, quando ainda era criança. Além disso, outros informantes dizem que essa “lata de ouro” foi escondida no território da comunidade. A família de Seu Raimundo é muito importante no contexto de reconhecimento da descendência quilombola das comunidades de Macacos e Brejinho. Segundo relatos de alguns informantes, a história de sua família foi fundamental para conexão do nexo de auto-identificação pela Fundação Cultural Palmares.

De acordo com Lúcio *et al* (2016), o sistema agrícola das comunidades tradicionais, quilombolas e grupos indígenas dos Cerrados, em especial na parte norte deste bioma (o que inclui a região do Jalapão) é a agricultura de subsistência, baseada em roças abertas em áreas florestais e a pecuária “de solta” (extensiva, em pastagens naturais). As famílias utilizam as diversas fitofisionomias para diversos fins: a solta do gado fica nas áreas de “gerais” e campos limpos; a agricultura situa-se nas matas de galeria e fundos de vale (veredas); e as florestas abrigam as espécies para o extrativismo de frutos, fibra e madeira. Assim, a vereda é uma das fitofisionomias mais importantes, por garantir solos cultiváveis sem necessidade de insumos e maquinário, água e pastagens no período da seca. O fogo é elemento fundamental para a manutenção deste ecossistema (LÚCIO *et al*, 2016).

Um dos moradores de Curupá comenta, em entrevista realizada na comunidade em 21 de julho de 2017, sobre o que plantam e a relação com o fogo:

Karla: O que vocês plantam mais aqui?

Informante: Mandioca, feijão, milho.

Karla: E vocês vendem na cidade? Em Barreirinha [Barreiras do Piauí]?

Informante: Não, praticamente é mais para o consumo mesmo, como a gente chama, roça de toco, tradicional.

[...]

Karla: Vocês fazem fogo controlado aqui?

Informante: Sim, por exemplo, na roça a gente faz o que se chama aceiros, pra não invadir a mata.

Karla: Vocês já faziam isso antes do ICMBio chegar aqui?

Informante: Já fazíamos antes, sempre tinha cuidado. Um queria derrubar a roça, quando ia queimar chamávamos os vizinhos para não invadir a área que não era para ser queimada.

A associação que agrega as três comunidades é a Associação das Comunidades Quilombolas Macacos, Brejinho e Curupá (ACQMBC). Foi criada em 2012, em decorrência de um episódio muito marcante para as comunidades. Contam alguns informantes que uma das moradoras mais antigas da comunidade de Brejinho, senhora de cerca de 70 anos e filha da comunidade, foi ameaçada de expulsão pelos fiscais (no ano

de 2012) e que chorou inconsolada sobre a possibilidade de que poderia ser expulsa. Diz uma liderança muito importante para as comunidades:

[...] o motivo de fazer o reconhecimento desse povo aqui em defesa do parque, pra que o parque respeite o povo, o ser humano, em harmonia. Então foi um movimento... porque [a senhora] me falou chorando que [...] no ano de 2012... ela disse que era capaz que da próxima vez que eu viesse aqui eu não encontrava ela viva mais. Aí eu perguntei por quê? Aí ela disse que “se esse parque obrigasse nós a sair daqui, tá arrancando a minha vida”. (Depoimento do líder comunitário, entrevista realizada em 21 julho 2017)

Este episódio foi muito importante para o empoderamento das comunidades frente às ameaças do Estado. As lideranças das comunidades de Macacos, Brejinho e Curupá decidiram, a partir daí, fundar uma associação (a Associação das Comunidades Quilombolas de Macacos, Brejinho e Curupá – ACQMBC). Algumas lideranças do Jalapão apoiaram o processo de auto-identificação dessas comunidades, de acordo com as especificações do Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e Convenção 169 da OIT. E foi a partir deste movimento que a Fundação Palmares foi provocada a reconhecer, em 2017, as comunidades quilombolas de Macacos, Brejinho e Curupá como remanescentes de quilombos.

### **2.3 Análise do processo de desafetação do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba**

O artigo 22, do SNUC (BRASIL, 2000), define os critérios para criação de Unidade de Conservação, que deverá ser precedido de estudos técnicos e consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites propostos. O mesmo artigo determina também que, para ocorrer a desafetação ou redução de limites de uma UC, esta só poderá ser realizada por meio de projeto de lei específica. Por isto mesmo, a ofensiva contra as áreas protegidas<sup>60</sup> advém especificamente do Congresso Nacional, promovidas especialmente por integrantes da Bancada Ruralista, base parlamentar do governo Michel Temer.

De acordo com o WWF-Brasil (2017), 10% dos territórios que estão sob jurisdição de áreas protegidas estão sob ameaça de PADDD (Protected Area Downgrading, Downsizing and Degazettement), que pode proporcionar danos à conservação da biodiversidade nas áreas ameaçadas. Esta sigla refere-se a três eventos que podem ocorrer

---

<sup>60</sup> Não só contra áreas protegidas, mas contra diversas regulamentações ambientais, como foi discutido no Capítulo 1.

em áreas protegidas. Segundo Mascia e Pailler (2010), *downgrading* refere-se à diminuição das restrições legais das atividades humanas em Unidades de Conservação; *downsizing* pode ser entendido como a diminuição do tamanho de uma área protegida como resultado da mudança de limite legal; por fim, *degazettement* é a perda de proteção legal de toda uma área protegida, com a sua extinção<sup>61</sup>.

No Brasil, de acordo com a WWF-Brasil (2017), entre 1900 e 2014, ocorreram 67 eventos de PADDD totalizando 110 mil quilômetros quadrados afetados. Estes eventos se intensificaram no final dos 2000 e as principais justificativas são a geração de energia elétrica e assentamentos humanos. Uma característica é que a redução dessas áreas ocorreu sem consulta à sociedade civil (WWF-BRASIL, 2017).

Em consulta realizada no portal eletrônico da Câmara dos Deputados, no período de 15 setembro a 05 outubro de 2017, foi feita uma coleta das principais normas que estão em tramitação<sup>62</sup> no Congresso. Com finalidade de delimitar um período, a pesquisa considerou *projetos de lei e medidas provisórias* propostas durante as legislaturas 2011/2014 e 2015/2018. Os caracteres de busca têm relação com Unidades de Conservação, levando-se em conta a necessidade de verificar tanto projetos de alteração de limites e recategorização de UCs quanto de proposições que possam causar impactos à política de criação de UCs<sup>63</sup>. Os caracteres utilizados estão no Quadro 4, a seguir:

**Quadro 4.** Caracteres utilizados em pesquisa sobre projetos de lei e medidas provisórias em tramitação na Câmara dos Deputados, e respectiva justificativa

<b>Caractere</b>	<b>Justificativa</b>
“Parque Nacional”	Garantir a relação causal com a presente pesquisa
“Unidade de Conservação”	Termo jurídico para designar áreas protegidas no Brasil.

<sup>61</sup> Os autores afirmam que o primeiro caso de PADDD ocorreu em 1903, quando a Coroa britânica propôs a extinção (*degazettement*) da White Nilo Reserve, uma área protegida estabelecida no Sudão para proteção do Nilo Branco, um dos grandes afluentes do Rio Nilo. A intenção foi extinguir a reserva para a promoção da caça de animais silvestres por parte da elite britânica. A área foi extinta à época, contudo recriada na década de 1930 em formato diferente ao inicialmente proposto. Desde então, diversos casos de PADDD são relatados no planeta. Atualmente existe uma plataforma digital que busca coletar dados de PADDD no planeta (<http://www.padddtracker.org/>. Acesso em 27 novembro 2017).

<sup>62</sup> Existe um rol de Projetos de Lei e Medidas Provisórias que ou perderam a eficácia ou foram retiradas pelos autores, mas preferiu-se indicar as que estavam em tramitação à época da pesquisa e representam um risco real às UCs.

<sup>63</sup> Esta pequena pesquisa não teve como intenção esgotar os casos de PADDD existentes no Brasil, tendo em vista que existem casos também nos governos estaduais e municipais. Contudo, é só uma forma de descrever e sistematizar as reais ameaças presentes naquela Casa.

“Área de Proteção Ambiental” e “Reserva Extrativista”	Caracterizar os casos de recategorização propostos em projetos de lei ou medidas provisórias para categorias de UCs menos restritivas, incluindo territórios tradicionais
---	---

Os seguintes projetos configuram ameaças às UCs, os quais estavam em tramitação no Congresso Nacional à época da pesquisa.

- a) PL 8107/2017, de 13 julho 2017, que altera os limites da Floresta Nacional (FLONA) do Jamanxim e cria a Área de Proteção Ambiental (APA) do Jamanxim, localizadas no município de Novo Progresso, estado do Pará, mencionada no item 2.1.2 deste trabalho.

De autoria do Poder Executivo ao revogar a MP 756/2016, este PL reduziu o texto da MP ao retirar a alteração dos limites do Parque Nacional do Rio Novo em Santarém/PA. Contudo, manteve a proposta original de diminuição da Flona Jamanxim e criação da APA do Jamanxim (Downgrading e Downsizing).

A Mensagem Ministerial ao qual o Ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, encaminha a proposta de lei destaca que esta visa o estabelecimento de condições para cumprimento dos objetivos da UC, tendo em vista os recorrentes conflitos fundiários, atividades ilegais de extração de madeira e garimpo associados à grilagem de terras, com ausência de regramento ambiental e reflexos na escalada da violência contra agentes públicos. Atualmente, o PL encontra-se em discussão na Câmara dos Deputados, em regime de urgência<sup>64</sup>.

- b) PL 5370 de 24 de maio de 2016, de autoria do deputado federal Toninho Pinheiro, do PP/MG, busca alterar as regras para definição de zonas de amortecimento de UCs<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> O regime de urgência é um dos tipos de encaminhamento de proposições de projetos de lei no Congresso Nacional. Neste regime, dispensa-se alguns procedimentos regimentais, a fim de dar celeridade na apreciação da matéria. Este encaminhamento deve ser utilizado, em regra, para matérias que envolvam defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais. Também é adequado quando se trata de defesa do Estado ou atender a calamidade pública. Contudo, caso haja proposição e esta for aprovada, a matéria deve ser apreciada na próxima seção deliberativa da Casa em que está sendo apreciada (CÂMARA DOS DEPUTADOS, s/d).

<sup>65</sup> A zona de amortecimento de uma UC, de acordo com o SNUC, visa minimizar os impactos negativos sobre a unidade, estabelecendo restrições específicas às atividades humanas no entorno dos limites da UC. É estabelecida no momento da elaboração do Plano de Manejo da unidade, e deve ser aprovada no âmbito do Conselho Consultivo da respectiva UC. Mas, para aquelas UCs que ainda não possuem Plano de Manejo, a resolução CONAMA nº 428/2010 indica que dever-se-á realizar licenciamento para empreendimentos de significativo impacto ambiental situados em uma faixa de 3.000 metros dos limites da UC.

O PL, ao vincular consultas públicas para definição destas áreas de amortecimento, exclui áreas consideradas urbanas ou zona de expansão urbana. Ou seja, busca vincular as áreas que minimizam os impactos à UC ao Plano Diretor municipal. Além disto, impede a implantação de zona de amortecimento em áreas que tenham equipamentos sociais (esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, distribuição de energia elétrica, etc.).

Não se trata propriamente de PADDD, mas pode caracterizar uma fragilidade à gestão de UCs. Este projeto de lei ainda tramita na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados.

c) PL 3751 de 25 de novembro de 2015, também de autoria do deputado federal Toninho Pinheiro, do PP/MG.

Este PL visa acrescentar ao SNUC regras sobre a desapropriação e indenização de propriedades privadas, que pela proposta deverá ser em dinheiro, condicionando o ato de criação da Unidade à conclusão das indenizações até o prazo de cinco anos. Também condiciona a criação de novas UCs à disponibilidade de dotação orçamentária. Atualmente a proposta está em apreciação pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.

Em períodos de limitações orçamentárias definidas pela Emenda Constitucional 95 de 15 de dezembro de 2016, que limita pelos próximos 20 anos os gastos da Administração Pública ao valor do orçamento executado em 2016, uma das consequências deste Projeto de Lei poderá ser a quase paralização das atividades de criação de Unidades de Conservação.

d) PL 3068 de 22 de setembro de 2015, de autoria do deputado Sérgio Brito, do PSD/BA.

Este representa um grave caso de PADDD, que desrespeita comunidades tradicionais. O PL visa a criação da APA Canavieiras, situada nos municípios de Canavieiras, Belmonte e Una, na Bahia. Ocorre que a área é atualmente a RESEX Canavieiras, com 2.500 famílias extrativistas. A justificativa para proposição indica que a área inviabilizou o turismo na região, em especial à construção de estabelecimentos comerciais, hotéis e pousadas, sem citar a presença das populações tradicionais ali viventes, podendo ser claramente caracterizado como um caso de *Downgrading* em favor de setores econômicos específicos.

Em 2016, ao tramitar pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara, promoveu uma enorme polêmica, com parecer

favorável do relator (com emenda indicando a devolução das terras privadas aos antigos donos), porém com voto em separado de alguns deputados rejeitando a matéria. Tal voto em separado suscitou a polêmica em torno das comunidades tradicionais, mas foi rejeitado pela respectiva Comissão. Contudo, em setembro de 2017 a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dá parecer favorável ao projeto, aumentando as incertezas das comunidades tradicionais residentes na Reserva Extrativista.

- e) PL 4198 de 11 de julho de 2012, de autoria dos deputados Rogério Peninha Mendonça (PMDB/SC) e Espiridião Amim (PP/SC).

Neste projeto, pretende-se recategorizar a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo no litoral de Santa Catarina para um Parque Nacional Marinho de mesmo nome. Em suas justificativas, o desenvolvimento do turismo na região é reiteradamente pontuado como o principal motivo para a recategorização da unidade. O PL ainda aguarda relatoria na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara;

- f) PL 2593 de 26 de outubro de 2011, de autoria do deputado Onofre Agostinho (PSD/SC), visa a desafetação de 14 hectares de uma Reserva Particular do Patrimônio Nacional (RPPN) criada em 2008 no estado de Santa Catarina.

As RPPNs são UCs de domínio privado, o que gera estranheza à primeira vista sobre o projeto de lei<sup>66</sup>. O processo está aguardando tramitação no âmbito do Senado Federal.

Como um exemplo de PADDD, em 2015, a Lei nº 13.090, promulgada em 12 de janeiro, alterou os limites do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba criado pelo Decreto s/nº, de 16 de julho de 2002. Esta desafetação caracteriza um processo de *Downsizing* na parte sul do Parque, mas com aumento de área na porção noroeste do mesmo<sup>67</sup>. De acordo com um dos informantes do órgão gestor, em entrevista realizada em 20/07/2017, esta lei diminuiu os conflitos com os representantes da APROCHAMA que possuem assento no Conselho Consultivo da UC.

A desafetação do Parque se deu especialmente na região sul do Parque, onde situa-se a região da Coaceral (citada no item 1.2), mais especificamente na Chapada das

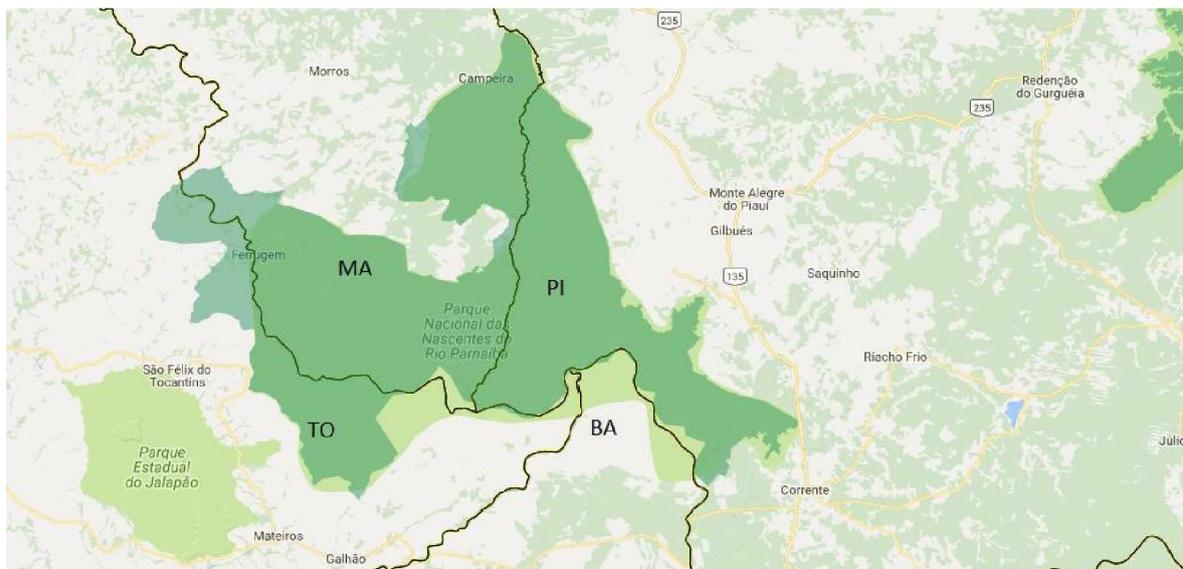
---

<sup>66</sup> Não é objeto do presente trabalho, mas apesar de que só se pode desafetar UC por meio de projeto de lei, este caso poderá fomentar discussões sobre os interesses públicos e privados em casos de PADDD em áreas de caráter privado.

<sup>67</sup> A área inicial do Parque era de 729.813 hectares, estabelecida pelo Decreto s/n de 16 de julho de 2002. A proposta inicial do PL era reduzir o parque em 11.000 hectares, passando para 718.650 hectares. Contudo, em negociações na Câmara dos Deputados, por meio de PL substitutivo do Deputado Sarney Filho, a área do Parque aumentou para 749.848 hectares, obtendo um ganho líquido de 20 mil hectares.

Mangabeiras/BA e Serra da Tabatinga/TO<sup>68</sup>. Abaixo a Figura 3 mostra esta alteração de limites do Parque em virtude da promulgação da Lei nº 13.090/2015 (BRASIL, 2015c).

**Figura 3.** Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, área original e área após a alteração dos limites da Unidade de Conservação\*.



Fonte: I3Geo-MMA, 2016. Elaborado pela autora.

\* As áreas em verde claro (exceto a área do Parque Estadual do Jalapão), foram as áreas da Chapada das Mangabeiras e Serra da Tabatinga desafetadas pela Lei nº 13.090/2015. As áreas em verde-ocra, situadas no Tocantins e Maranhão) foram as áreas aumentadas por força da mesma lei. Deste modo, a área atual do PNNRP é o somatório das áreas em verde e verde-ocra, subtraindo-se as áreas em verde claro.

Retornando o histórico da região, esta foi área de incentivos governamentais para desenvolvimento de agricultura moderna. A Cooperativa Agrícola do Cerrado Brasil Central Ltda (Coaceral) foi financiada pelo Banco de Desenvolvimento da Bahia, por meio de incentivos do PRODECER. O Projeto Brasil Central, projeto de colonização advinda da Coaceral, de acordo com Pires (1996), foi o projeto do Programa com o pior índice de endividamento entre os agricultores.

Os conflitos com órgãos ambientais na região começaram logo após a criação do Parque. Segundo informantes do ICMBio, as fiscalizações na região ocorreram após a criação do parque, e ensejou diversas ações judiciais por parte dos sojeiros, que tinham por objetivo buscar cancelar o decreto de criação do Parque.

---

<sup>68</sup> Importante ressaltar que a visita *in loco* na região da Chapada das Mangabeiras foi realizada somente na parte de Formosa do Rio Preto, na Bahia, durante os dias 17 a 19 julho 2017.

A evolução dos desmatamentos associados à atividade agrícola nesta área sul do Parque é evidente. Por meio do aplicativo Google Earth, as Figuras 4 a 7 indicam, de 1984, passando pelo ano de implantação do PNNRP, até os dias atuais, o paulatino incremento das atividades agrícolas (expansão das lavouras de grãos) em grande escala na região da Coaceral e Chapada das Mangabeiras. Destaca-se, inclusive, que o maior aumento dos desmatamentos ocorreu após a implantação do PNNRP, em decorrência do uso agrícola da região das Mangabeiras.

**Figura 4.** Imagem de satélite ano 1984, com a sobreposição dos atuais limites do PNNRP.



Fonte: Google Earth (aplicativo), 2017. Elaborado pela autora.

**Figura 5.** Imagem de satélite ano 2002, ano de implantação do PNNRP.



Fonte: Google Earth (aplicativo), 2017. Elaborado pela autora.

**Figura 6.** Imagem de satélite ano 2012\* (dez anos após a implantação do PNNRP).



Fonte: Google Earth (aplicativo), 2017. Elaborado pela autora.

\* Nota-se um grande incremento nos desmatamentos da região da Chapada das Mangabeiras.

Segundo os autos de alguns processos administrativos junto ao ICMBio<sup>69</sup>, em 02 de março de 2010, a APROCHAMA assinou Termo Provisório de Ajustamento de Conduta com o ICMBio, visando a desafetação de 76.021 hectares de fazendas situadas na região da Chapada das Mangabeiras. Ainda em dezembro de 2010, foram assinados diversos Termos de Compromisso entre produtores rurais da Chapada das Mangabeiras, APROCHAMA e ICMBio, com objetivo de estabelecer

“[...] limites e condições transitórias para o uso das terras agrícolas já em produção e o manejo adequado dos recursos naturais pelos proprietários com áreas inseridas no Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, até que seja promovida a desafetação dos respectivos imóveis ou, eventualmente, a desafetação parcial da unidade de conservação por meio de lei específica” (DOU, 2010, p. 238).

A partir daí, surge a proposta de desafetação da UC por parte da APROCHAMA. O autor do Projeto de Lei nº 2618, de 27 de outubro de 2011, é o Dep. Nelson Marquezelli, do PTB/SP (MARQUEZELLI, 2011). A justificativa do PL é de que

A redefinição de limites proposta possibilita por um lado incorporar ao PNNRP ecossistemas e fitofisionomias de cerrado atualmente não representadas na unidade de conservação, ao mesmo tempo em que garante melhor proteção aos recursos hídricos da bacia do Rio Corrente. Complementarmente, possibilita a melhoria de gestão da unidade, tornando seus limites melhor identificáveis em campo, excluindo áreas de produção agrícola e, por conseguinte, melhorando a gestão territorial da unidade. (MARQUEZELLI, 2011).

Em nenhum momento da justificativa do PL em apreço, há citação das comunidades e territórios tradicionais ali existentes. Segundo informações do portal da Câmara dos Deputados, ao tramitar pela Comissão de Trabalho, Administração e de Serviço Público, o voto do Dep. Laércio Oliveira, do PR/SE, acata e ratifica o argumento do PL. Em 06 de junho de 2012, quando o PL vai para a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) da Câmara dos Deputados, o Deputado Paes Landim (PTB-PI), convoca audiência pública para discutir o Projeto de Lei, convocando as autoridades do ICMBio, APROCHAMA, Prefeituras Municipais de Corrente/PI e Barreiras do Piauí/PI e Ministério Público Federal.

A audiência pública ocorreu em 21 de outubro de 2012, conforme relato do novo relator do Projeto de Lei, Dep. Sarney Filho (Partido Verde/MA). Após a audiência pública e negociações posteriores, ficou estabelecido o aumento de 20.000 hectares da área do Parque, por meio da incorporação de áreas nos municípios de Lizarda e Alto Parnaíba. Alguns informantes afirmam que esta foi uma negociação realizada na região

---

<sup>69</sup> Consulta realizada aos autos do Processo Administrativo ICMBio 02070.005674/2010-82.

pela APROCHAMA, que sugeriu a incorporação em especial de uma área chamada de Serra do Caracol, em Lizarda/TO. Contudo, a Serra do Caracol, que antes era bastante preservada, foi rapidamente desmatada nos meses anteriores à promulgação da Lei nº 13.090/2015, que desafetou parte do Parque<sup>70</sup>.

Além da incorporação de novas áreas, ficou estabelecido também uma faixa de proteção da Unidade nas Mangabeiras, de 1,5 quilômetros. Uma das conclusões do parecer do relator Dep. Sarney Filho afirma que:

A redefinição negociada da área do Parque pressupõe compromisso assumido de proteção da área, tanto por parte dos agricultores, como por parte dos órgãos ambientais. De fato, qualquer quebra do acordo firmado significaria a quebra de confiança nas entidades representativas da sociedade (SARNEY Filho, 2013, p. 3-4).

Após ser aprovado pela CMADS, o Substitutivo do PL 2618/2011 passou pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados. Nesta, o relator Dep. Alceu Moreira (PMDB/RS) ratificou o relatório da CMADS, com voto em separado do Dep. Paes Landim (primeiro relator do PL na CMADS) mas também pela aprovação.

Após a aprovação na Câmara e tramitação no Senado durante o ano de 2014, a Lei é então sancionada no início de 2015 pela então Presidenta Dilma Rousseff. Importante ressaltar que os relatores das Comissões mencionadas, Dep. Paes Landim (PTB/PI) e Dep. Alceu Moreira (PMDB/RS) são conhecidos membros da Frente Parlamentar da Agropecuária, ou seja, da Bancada Ruralista. Dep. Alceu Moreira, inclusive, foi o presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Funai/Incrá, que, segundo os movimentos sociais, promoveu tentativas de criminalização dos movimentos sociais ligados à terra e à questão indígena no Brasil (ISA, 2016). Claramente vê-se a atuação das agroestratégias para a promulgação da Lei nº 13.090/2015.

A imagem de satélite do ano de 2016 (Figura 7), um ano após a alteração dos limites, demonstra a consolidação da atividade agrícola na Chapada das Mangabeiras, sem alterações de qualquer espécie nas áreas auto-identificadas pelas comunidades quilombolas do interior do Parque.

**Figura 7.** Imagem de satélite, ano 2016, após a alteração dos limites da área do PNNRP pela Lei nº 13.090 de 12 de janeiro de 2015.

---

<sup>70</sup> Não é o objetivo desta pesquisa realizar estudo sobre o que ocorreu com a Serra do Caracol. Contudo, é sem dúvida um importante indício das relações sobre as dinâmicas de posse da terra e áreas protegidas, merecendo estudos posteriores para analisar a questão.



Fonte: Google Earth (aplicativo), 2017. Elaborado pela autora.

Os exemplos acima, tanto os constatados em projetos de lei em tramitação, quanto o próprio processo de desafetação do PNNRP, são desafios que a sociedade brasileira deve discutir sobre suas áreas protegidas: (i) em todos os casos, não houve consulta às comunidades afetadas; (ii) sempre existem, em todas as propostas, algum interesse econômico envolvido; (iii) de certa forma, o PADDD também representa um questionamento não só sobre a legislação de áreas protegidas, mas todo o ordenamento ambiental e territorial brasileiro, visto que há tentativas de sobrepor o direito de propriedade ao direito coletivo de um ambiente equilibrado definido pela Constituição Federal.

Quanto a este último item, um dos informantes do ICMBio (entrevista realizada em 17 agosto 2017) colocou a dificuldade orçamentária do órgão gestor como uma grande ameaça às UCs, pois impede a regularização fundiária de diversas áreas. Os questionamentos giram em torno da legislação sobre desapropriação de interesse social, e é o tom do PL 3751/2015 apresentado anteriormente.

Em relação à consulta pública, o mesmo informante do ICMBio confirmou esse conflito que vem ocorrendo, sem uma resolução jurídica/administrativa a priori para a contenda. A contenda seria se, para os processos de desafetação/alteração de limites/recategorização, devem ou não ser realizadas consultas públicas na região.

Como dito acima, para a criação de UCs, o SNUC, em seu artigo 22 § 7º, é categórico em afirmar que deve haver consulta prévia e informada (BRASIL, 2000). Porém, deixa em aberto para os casos de desafetação. Por outro lado, de acordo com o representante do ICMBio em Brasília, diversos setores (em especial os dos grupos econômicos) afirmam que a tramitação de um PL no Congresso é uma forma de consulta à sociedade.

O processo de desafetação do PNNRP teve um chamamento público para discutir o PL em conjunto com o ICMBio, Prefeituras municipais e APROCHAMA. Mas, fato é que todos os informantes da sociedade civil na região do Parque somente souberam da Lei nº 13.090/2015 após promulgada. É o que fala uma das informantes, representante de ONG local, ao comentar que soube através da imprensa sobre a desafetação do Parque:

[...] com respeito à nascente do Parnaíba, estava em uma área da Bahia que não prejudicava ninguém, era uma área interessante porque era a nascente do Rio Parnaíba, só que uma área de cobiça agrícola. Então houve o desafeto, sem uma consulta ampla à sociedade, só houve um lado, [...], o do poder econômico, aqui do agronegócio e dos políticos. O restante da sociedade não opinou, ficou sabendo depois de feito, o realizado desafeto. (Depoimento de informante da pesquisa. Entrevista realizada em 24 julho 2017).

Ademais, cabe uma consideração sobre o processo de desafetação do PNNRP. Este não pode ser enquadrado numa categoria de “downsizing”, digamos, *stricto sensu*, visto que não se trata efetivamente de uma diminuição, mas de uma alteração de limites com aumento de área para o Parque. Na conversa por telefone realizada com um dos representantes da APROCHAMA durante a pesquisa de campo<sup>71</sup>, um dos argumentos apresentados pela Associação é de que houve expressivo aumento na área do Parque. Contudo, a área aumentada, segundo relato de diversos atores (em especial na entrevista concedida pelo informante do ICMBio<sup>72</sup>), possui menor aptidão<sup>73</sup> agrícola do que as Mangabeiras.

Em todo o caso, a desafetação pode causar impactos à conservação ambiental da região. O desmatamento provocado pela expansão da fronteira agrícola na região, segundo alguns relatos das comunidades que vivem nos baixões da Chapada das Mangabeiras, pode incorrer em contaminação dos recursos hídricos da região e diminuição da recarga das nascentes.

---

<sup>71</sup> Conversa realizada em 18 julho 2017 e registrada em diário de campo.

<sup>72</sup> Entrevista concedida em 20 julho 2017.

<sup>73</sup> Com exceção da Serra do Caracol, comentada acima

Neste cenário de ameaças concretas sobre as áreas protegidas no Cerrado e sobre seus recursos naturais, pode-se avaliar as relações sociais em torno da questão do limite territorial do PNNRP e dos territórios de comunidades afetados pela UC. Assim, no Capítulo 3, nos deteremos com maiores detalhes sobre os dados de pesquisa coletados, a fim de compreender a dinâmica da justiça ambiental no contexto do Parque.

### **CAPÍTULO 3 – VISÕES, ESTRATÉGIAS E CONFLITOS: Desenvolvimento, Conservação da Natureza e Justiça Ambiental**

Resgatando os dizeres de Wilson (1997) e Harvey (2006) sobre o problema ético da redução de biodiversidade global, logo teremos (nós, seres humanos) que nos defrontar com as profundezas do nosso ser e nos questionarmos o que queremos ser. O que queremos ser tem a ver com as nossas visões sobre a biodiversidade e as estratégias para a relação e o uso da natureza.

Santilli (2009) lembrou que, ao contrário do que ocorre em outros setores produtivos, na agricultura os impactos ambientais afetam a própria base de produção, que é o ecossistema agrícola. Afirmou que, ironicamente, a perda de biodiversidade agrícola afeta não apenas a agricultura familiar e camponesa, mas também o próprio agronegócio. Ou seja, a redução dos recursos fitogenéticos, essenciais ao melhoramento genético e ao aumento de produtividade, tão caro ao agronegócio, afeta negativamente a sustentabilidade dos dois modelos agrícolas.

Na região dos cerrados, Medeiros (1999) afirmou que diversos impactos negativos são decorrentes da expansão agropecuária: o empobrecimento genético; a erosão e compactação dos solos (que afeta a capacidade de suporte destes); a contaminação por agrotóxicos nas águas e nos alimentos. Gera também consequências sociais, como, por exemplo, concentração fundiária, êxodo rural e mudanças nas relações de trabalho nas fronteiras agrícolas.

Assim, a conservação da natureza no Cerrado é uma questão eminentemente importante. Trata-se não só da garantia da viabilidade econômica e social dos agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais, mas da própria viabilidade dos grandes empreendimentos, que já sofrem os problemas de uma crise ambiental.

Por conservação da natureza, podemos citar o conceito dado pelo Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC):

II – conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em base sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral (SNUC, Artigo 2º, II).

As Unidades de Conservação são bastante importantes na discussão da conservação da natureza neste bioma. Contudo, o grande número de superposições de UCs de Proteção Integral com territórios de povos indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais vem gerando conflitos e controvérsias jurídicas (SANTILLI, 2014). O avanço da fronteira agrícola e a implementação de Unidades de Conservação de Proteção Integral são ameaças às comunidades tradicionais do Cerrado, principal preocupação desta pesquisa.

Segundo uma das entrevistadas, representante das comunidades quilombolas do Jalapão e da COEQTO, a luta pelo reconhecimento como comunidade quilombola frente ao parque<sup>74</sup> e frente aos fazendeiros é o pano de fundo da realidade das comunidades tradicionais da região.

Karla: Como é que foi esse impacto [da implantação] do parque?

Entrevistada: O impacto foi grande, foi uma violência enorme porque nós, o povo da comunidade não sabia nem o que era parque, né? Não sabiam o que era parque; ninguém sabia o que era parque. Quando nós percebemos foram os carros brancos chegando; as camionetes brancas chegando; E falando que aqui era parque; que aqui seria entregue pras onças; que aqui era lugar pras onças morar. E aí o povo ficou sem saber o que significava tudo aquilo. Por que... que ele falou que era lugar que as onças tinham que morar. Começaram a construir a sede deles; a sede não, um posto de fiscalização. Em todos os cantos, cercando a gente, né?

[...]

Karla: Esse foi o principal desafio que vocês tiveram quando chegou a implantação do parque?

Entrevistada: É! Nós tivemos vários desafios. Um desafio que nós tivemos por exemplo, antes, anterior ao parque, foi fazendeiros querendo invadir, né? Era fazendeiro entrando, querendo cercar área; e o povo lutando sem arma, sem lei, sem conhecer. **Então esse lugar é um lugar de resistência. É um lugar de fortaleza, é um lugar de luta mesmo** (Entrevista realizada em 15 agosto 2017).

A entrevistada explicita um ponto importante relacionado a esta pesquisa: a resistência das comunidades tradicionais aos dois tipos de conflitos territoriais e agentes causadores; em relação aos fazendeiros que queriam invadir suas terras, havia um modo de agir; a constituição do parque, provocou inicialmente um assombro, pois nunca haviam experimentado este tipo de conflito. Por isto, a afirmação do território como lugar de

---

<sup>74</sup> A entrevistada em questão é moradora de comunidade quilombola atingida pelo Parque Estadual do Jalapão, uma das mais conhecidas UCs da região. Porém, conforme relato mais à frente, esta entrevistada auxiliou as comunidades de Macacos, Brejinho e Curupá na constituição da associação comunitária, bem como no reconhecimento das comunidades quilombolas junto à Fundação Palmares. Seu depoimento foi muito importante no contexto da pesquisa.

*fortaleza e luta* é essencial para a construção da identidade quilombola, diante das ameaças aos seus direitos territoriais.

Tomando-se, então, o caso do PNNRP, voltamos às perguntas desta pesquisa para indicar como se dá a construção da visão sobre conservação da natureza e desenvolvimento e as estratégias de luta: Qual é a visão de natureza, conservação da natureza e desenvolvimento para cada grupo aqui estudado (sojeiros e quilombolas)? Como estas visões implicam nas estratégias dos atores para apropriação do território destinado à conservação da natureza? Como tais estratégias influenciam a tomada de decisão do Estado sobre este território?

Alguns conceitos, discutidos nos capítulos anteriores, foram importantes para a construção teórica desta pesquisa. Enfatiza-se aqui a percepção da alteração nos modos de vida tradicionais (em especial quando se falar de quilombolas); o conceito de desenvolvimento e de conservação da natureza, tanto para sojeiros quanto para quilombolas; e quais os conflitos territoriais vividos por cada grupo.

Nos próximos itens, serão discutidas as diferentes visões sobre natureza e sobre desenvolvimento dos grupos estudados, e como tais visões refletem nas políticas voltadas para definição de territórios de uso. Por fim, uma análise das diferentes estratégias de cada ator será discutida a partir dos princípios de justiça ambiental será apresentada.

### **3.1 Apontamentos sobre a pesquisa de campo e a análise dos dados**

Para compreender as visões sobre natureza dos informantes da pesquisa, preferiu-se adotar a noção de *habitus* de Bourdieu (2004)<sup>75</sup>. O autor buscou situar os agentes da ação social como geradores “não conscientes” da realidade. As estruturas objetivas para constituição da ação social pelos agentes dependem das condições prévias de um meio socialmente estruturado<sup>76</sup>, e estas “condições prévias”, é em geral herdada

---

<sup>75</sup> Apesar de estar próximo ao interacionismo simbólico como falado na Introdução, este estudo também se valeu de conceitos traduzidos por Bourdieu, e sua noção de *habitus*, que de alguma forma contradiz esta escola. Isto porque Bourdieu afirma que “[...] não se pode reduzir as relações objetivas que são constitutivas do campo ao conjunto das interações, no sentido do interacionismo, isto é, ao conjunto das estratégias” (BOURDIEU, 1983, p. 123). De acordo com o autor, as pessoas “vestem” seus *habitus* como roupas, e a partir delas, determinam suas estratégias.

<sup>76</sup> Não é o objetivo desta dissertação discutir as escolas de pensamento que orientaram Bourdieu, mas apenas enfatizar que, apesar da noção de *habitus* estar vinculada a estruturas socialmente herdadas, o autor não se identificava com o estruturalismo. Isto porque para o estruturalismo, a prática requer uma ação consciente, diferente do *habitus*, que é uma herança inconsciente (ORTIZ, 1983).

inconscientemente. Isto é o que forma a noção de *habitus*. Bourdieu (1983, p. 60-61) explicou que

As estruturas constitutivas de um tipo particular de meio (as condições materiais de existência características de uma condição de classe), que podem ser apreendidas empiricamente sob a forma de regularidades associadas a um meio socialmente estruturado, produzem *habitus*, sistemas de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e estruturados das práticas e das representações, que podem ser objetivamente “reguladas” e “regulares” sem ser o produto da obediência a regras, objetivamente adaptadas ao seu fim sem supor a intenção consciente dos fins e do domínio expresso das operações necessárias para atingi-lo e coletivamente orquestradas, sem ser o produto da ação organizadora de um regente.

O *habitus* é, de acordo com Bourdieu (1983), um sistema de disposições duradouras (as estruturas estruturadoras) que funciona como matriz de percepções, apreciações e ações. Segundo o autor, a prática social não deve ser entendida como uma reação mecânica ou mesmo a partir de uma escolha puramente racional. As formas de interação são também dominadas pelas estruturas das relações entre as condições objetivas e as disposições dos agentes (BOURDIEU, 1983).

Essa “natureza socialmente constituída” (BOURDIEU, 2004, p. 23), ou *habitus*, produz estratégias. Embora produtos de uma vontade inconsciente, mostram-se ajustadas a ações e lógicas racionais.

A ação comandada pelo “sentido do jogo” tem toda a aparência da ação racional que representaria um observador imparcial, dotado de toda informação útil e capaz de controlá-la racionalmente. E, no entanto, ela não tem a razão como princípio (BOURDIEU, 2004, p. 23).

As estratégias, como orientação da prática, não podem ser consideradas “regras” no sentido jurídico, mas se impõem àqueles em que “jogam o jogo”<sup>77</sup>. O *habitus*, portanto, gera condutas (práticas) regradas e regulares, que não necessariamente estão estabelecidas em regras ou leis formalmente (racionalmente) estabelecidas.

A respeito da representação das palavras “natureza” e “meio ambiente”, Harvey (2006) afirmou que estas normalmente transmitem um certo “consenso” das preocupações universais, e por isto mesmo, podem ser capturadas para finalidades particulares.

The contemporary battleground over worlds like “nature” and “environmental” is a leading edge of political conflict, precisely because of the “incompletely

---

<sup>77</sup> Bourdieu (2004) usa a imagem do jogo para evocar as ‘coisas sociais’. Mas o faz com certa cautela, visto que falar de jogo sugere que há um interventor que implanta regras. Não é esta imagem que o autor pretende, mas apenas remeter à obediência a regularidades.

explicit assumptions, or more or less unconscious mental habits,” which surround them (HARVEY, 2006, p. 118)

Esses pressupostos incompletamente explícitos, ou hábitos mentais mais ou menos inconscientes, referidos por Harvey (2006), podem indicar que o *habitus* de cada agente está presente na forma de traduzir o jogo do discurso sobre natureza. Isto explica de certa forma a origem do discurso das agroestratégias que minimiza os efeitos dos impactos ambientais decorrentes da atividade agrícola de monocultivos.

Deste modo, a discussão sobre *habitus* e representação da natureza nortearam à construção das categorias de análise da pesquisa (visões e estratégias). Em relação aos critérios que delinearão a escolha da amostra a ser analisada, estas decorreram das perguntas iniciais. De acordo com Flick (2009), trata-se da determinação *a priori* da estrutura da amostra, que depende da tipicidade e da distribuição do problema, independentemente do material concreto para análise.

Assim, três grupos foram previamente amostrados nesta pesquisa: os *agentes da fronteira agrícola* (famílias de grandes produtores rurais, gerentes de empresas rurais e representantes dos grandes produtores rurais), as *comunidades quilombolas* (famílias quilombolas e representantes do movimento de comunidades negras rurais e instituições que trabalham na região com comunidades tradicionais) e os *agentes do Estado* (promotores de políticas públicas para território, em especial de Unidades de Conservação). Buscou-se estabelecer, durante a pesquisa, o vínculo entre as visões sobre natureza e desenvolvimento e os *habitus* de cada agente/ator.

Inicialmente, realizou-se duas visitas exploratórias para estabelecer contatos com representantes de instituições. A primeira se deu no mês de Maio de 2017, nos municípios de Formosa do Rio Preto (BA) e Corrente/PI. Foram feitas conversas informais com representantes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) de Formosa do Rio Preto (BA), de Corrente (PI) e de Barreiras do Piauí (PI) e com representantes da região que se encontravam em Corrente no momento da visita<sup>78</sup>.

A segunda visita exploratória, no mês de junho de 2017, foi em Palmas (TO), para participar como ouvinte da reunião da Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas do Estado do Tocantins. Foi um momento bastante rico, que possibilitou compreender diversos aspectos relacionados à luta do movimento quilombola no Brasil.

---

<sup>78</sup> Em especial a conversa com a representante do STTR de Barreiras do Piauí/PI, pois a realidade deste município é bastante relevante para compreender questões dos territórios tradicionais afetados pelo PNNRP.

Também foi realizada conversa com ONG de âmbito regional que atua junto às comunidades quilombolas no Tocantins.

Após as visitas exploratórias, foi possível planejar as visitas e levantamentos de campo, com o intuito de efetuar as entrevistas semi-estruturadas com atores específicos<sup>79</sup>. A primeira visita de campo se deu em julho de 2017, com início no município de Formosa do Rio Preto (BA), onde foi possível conversar com pessoas tanto na cidade quanto na região da Chapada das Mangabeiras. Após, foi realizada entrevista com o gestor do PNNRP, na cidade de Corrente (PI), para só então adentrar no território das comunidades quilombolas de Brejinho, Curupá e Macacos. Por fim, foi realizada conversa em Barreiras (BA) com representantes de uma ONG que atua na região com comunidades tradicionais.

Em agosto de 2017 foi realizada a última etapa do trabalho de campo, este já na região do Jalapão (TO). Foram realizadas entrevistas com representantes do movimento quilombola na região, bem como conversas com representantes da comunidade do Prata, em São Félix do Tocantins (TO).

Nas duas primeiras visitas exploratórias, a pesquisa foi realizada por anotações em diário de campo específico, visto que essas anotações se constituem no meio clássico de documentação da pesquisa (FLICK, 2009). As perguntas foram abertas, com a finalidade primordial de compreender o contexto da região e conhecer pessoalmente diversos informantes.

Nas duas últimas visitas de campo, foram realizadas entrevistas gravadas, com perguntas orientadoras, sempre com o cuidado de solicitar inicialmente ao informante a possibilidade de gravação do diálogo, a fim de garantir a ética da pesquisa.

Foram entrevistadas ao total 20 pessoas que tivessem ligação com a questão do parque, procurando seguir a divisão abaixo:

- 1º grupo: Instituições governamentais, em especial o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas tanto com gestores diretos do PNNRP no escritório do ICMBio no município de Corrente/PI, quanto gestores responsáveis pelos processos de criação/desafetação de UCs na sede nacional do órgão. Também foram ouvidos

---

<sup>79</sup> Para a realização da pesquisa, foi solicitada em 11 de abril de 2017 autorização para realização de pesquisa científica em Unidade de Conservação por meio do Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade – SISBIO, sob o número 58387, devidamente autorizada pelo órgão gestor.

representantes de órgãos ambientais estaduais. Neste, foram entrevistadas três (03) pessoas;

- 2º grupo: associações representativas dos grupos de sojeiros e quilombolas. A finalidade deste grupo foi compreender o lugar destas organizações no pleito de desafetação do Parque e de reconhecimento dos territórios tradicionais. Ressalta-se que não foi possível realizar entrevista com representantes da APROCHAMA, em virtude da solene recusa destes. Buscou-se contornar esta dificuldade por meio de pesquisa documental do processo de desafetação do Parque, a fim de compreender os argumentos e discursos da organização. Quanto aos representantes das comunidades quilombolas, foram realizadas entrevistas com lideranças das associações ligadas às comunidades, além de representantes da CONAQ, COEQTO, STTR de Formosa do Rio Preto e das ONGs 10envolvimento, da região de Barreiras/BA e APA-TO, no Tocantins. Deste modo, foi possível conversar com sete (07) pessoas;
- 3º grupo: pessoas (famílias de sojeiros e de quilombolas), a fim de compreender a visão e narrativas destes em relação à conservação da natureza e desenvolvimento. A partir de tais visões, foi possível compreender a estratégia e/ou *habitus*, seja de reconhecimento do território tradicional, seja para desafetação do Parque. Foi possível conversar com três (03) pessoas ligadas à região da Chapada das Mangabeiras<sup>80</sup> e sete (07) pessoas das comunidades quilombolas diretamente afetadas pelo Parque.

---

<sup>80</sup> Para a amostra de *Agentes da Fronteira Agrícola*, foi realizada entrevista com um (01) fazendeiro da região das Mangabeiras (sojeiro) e dois (02) gerentes de fazenda da região. A dificuldade de acesso diretamente às famílias de grandes produtores foi um complicador da pesquisa, pois em geral estas moram em outras cidades, como Barreiras ou Luís Eduardo Magalhães na Bahia, ou até mesmo em outros estados. Isto explica porque se preferiu também coletar as informações também com gerentes de fazendas.

**Quadro 5.** Divisão das amostras utilizadas na pesquisa

<b>AMOSTRA 1</b>	<b>AMOSTRA 2</b>	<b>AMOSTRA 3</b>
<i>Agentes da Fronteira Agrícola</i>	<i>Comunidades Tradicionais</i>	<i>Agentes do Estado</i>
Família de Sojeiros	Quilombolas	Gerentes do PNNRP
Gerentes de empresas rurais	Representantes de associações quilombolas	Gestores do ICMBio-sede
Representantes dos Produtores Rurais	Representantes do movimento das comunidades negras rurais	Órgão ambiental estadual
	ONGs da região estudada, que trabalham com comunidades tradicionais	
	Sindicato de Trabalhadoras e Trabalhadores Rurais	

O tema da codificação dos dados vem chamando a atenção dos pesquisadores qualitativos, que buscam olhar para o método científico a partir da lente das ciências sociais. A codificação é entendida como a operação de fragmentação dos dados, e sua conceitualização e reintegração sob novas formas. Ou seja, a codificação do material tem como objetivo a categorização e/ou desenvolvimento de teoria (STRAUSS; CORBIN, 2008; FLICK, 2009).

Para Strauss e Corbin (2008), a essência das perguntas que compõem um formulário para a teoria fundamentada é a possibilidade posterior de se fazer comparações teóricas, mesmo que implicitamente<sup>81</sup>. Para os autores, o uso do questionário com perguntas orientadoras é fundamental no processo de se pensar comparativamente (STRAUSS; CORBIN, 2008).

As perguntas orientadoras desta pesquisa foram elaboradas visando a compreensão dos seguintes temas e conceitos (para cada grupo):

---

<sup>81</sup> Mesmo que não seja o objetivo explícito de uma pesquisa, a análise comparativa é fundamental para as ciências sociais. Strauss e Corbin (2008) exemplificam isto na vida cotidiana: tenta-se entender as propriedades de um objeto a partir das características de outro objeto já conhecido. Fazendo-se isto, descobre-se o que é similar e o que é diferente de um e outro. Assim, a pesquisa qualitativa busca, mesmo que implicitamente, realizar comparações teóricas como meio de exame dos dados.

**Quadro 6:** Diretrizes para as perguntas orientadoras dos questionários

GRUPO 1 (Gestores do PNNRP)	Conhecer os fatos mais marcantes da criação e gestão do PNNRP, além dos maiores desafios para a gestão do Parque?
	Compreender como foi e é atualmente a relação com os produtores da região da APROCHAMA?
	Compreender como foi e é a relação com os quilombolas residentes e atingidos pelo PNNRP?
GRUPO 1 Gestores do ICMBio Sede	Compreender sobre como se dá o processo de criação e definição dos limites territoriais dos Parques Nacionais no Brasil
	Entender a respeito dos processos de desafetação de UCs no Brasil (qual a natureza desses pedidos, o papel dos grupos econômicos e das populações tradicionais nos pleitos de desafetação).
	Refletir sobre as possibilidades de convivência entre as comunidades atingidas por UCs de proteção integral
	Entender quais são as atuais ameaças às Unidades de Conservação no Brasil
GRUPO 2 Associações representativas	Conhecer a história da região (fazendas/povoado)
	Compreender a relação da associação com os gestores do PNNRP
	Conhecer a opinião dos representantes sobre o processo de desafetação/redelimitação do PNNRP
GRUPO 2 Representação dos movimentos sociais e instituições locais/regionais	No caso dos STTRs: Compreender o contexto local dos conflitos entre agronegócio e trabalhadores rurais
	No caso do movimento quilombola: compreender a estratégia de reconhecimento e afirmação da identidade étnica como forma de luta do movimento
	No caso de ONGs locais/regionais: Entender o contexto regional e local dos conflitos entre UCs, agronegócio e comunidades tradicionais
GRUPO 3 Pessoas (Sojeiros e Quilombolas)	Conhecer suas histórias e alterações do modo de vida por em virtude da criação do PNNRP
	Compreender quais são as visões sobre conservação da natureza e natureza
	Compreender as visões sobre desenvolvimento
	Entender os conflitos existentes com a criação e/ou desafetação do PNNRP

Deste modo, a análise das entrevistas encontra-se no tópico a seguir.

### **3.2 Sojeiros e Quilombolas: visões e estratégias sobre a natureza no Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba**

Como explicado com mais detalhes no Capítulo 2, resumidamente, os conflitos causados após a implantação do PNNRP foram os seguintes:

- a. Para os quilombolas: afetação do território tradicional por uma Unidade de Conservação de Proteção Integral; ameaças do órgão gestor de expulsão das comunidades de seus territórios; invisibilização dos seus sistemas tradicionais agrícolas e formas de subsistência; restrições ao uso do fogo a partir do sistema tradicional.
- b. Para os sojeiros: restrições ao uso agrícola (para plantio de soja e algodão) na região da Chapada das Mangabeiras e Serra da Tabatinga; emissão de multas em virtude da invasão na área do Parque (após a criação da Unidade).

Para empreender a análise dos dados, primeiramente será discutida a ideia de **visões** sobre conservação da natureza e desenvolvimento para as amostras de *Comunidades Tradicionais* e *Agentes da Fronteira* (Quadro 3). Após, discutir-se-á as **estratégias** de cada amostra, e como estas estratégias podem ser verificadas (ou não) no discurso dos *Agentes do Estado*. Isto pode sugerir em parte o discurso e a prática das políticas públicas para demais amostras.

Sobre as visões de cada grupo, Diegues (2001), ao analisar os sistemas de representações que os indivíduos e grupos fazem de seu ambiente, afirma que existe uma parte ideal e não-material nas relações materiais entre homem e natureza. Esta relação expressa as funções básicas do conhecimento, que são representar, organizar e legitimar as visões de cada grupo. Diegues (2001) considera importante analisar o sistema de representações que os indivíduos e os grupos fazem de seu ambiente. É a partir dele que agem sobre o meio ambiente e também expressam os diferentes tipos de organização social e econômica.

A conservação desta natureza, portanto, tem diferentes significados a depender do ponto de vista estudado. Na região do PNNRP, as visões sobre natureza das famílias de quilombolas e sojeiros são relacionadas, por exemplo, à noção dicotômica de *vida e morte*.

Para os quilombolas, o Cerrado representa vida, lugar de sustento e sobrevivência, sendo uma *natureza viva*. Uma das entrevistadas da comunidade de Brejinho, ao ser questionada sobre o que é o Cerrado disse:

Entrevistada 3 (quilombola): Pra mim, é tudo!... assim, sem essa vegetação, não pode existir vida. Como é que os animais; até nós mesmo, como vamos sobreviver? Nós, que vive[mos] aqui nesse mato, nesse campo... Eu acredito que você não vai poder criar os seus animais. Nem nós vamos poder sobreviver aqui, porque a gente sobrevive aqui por quê? Da criação de animais, da roça, e se

mantém essa vegetação... Enfim, é um paraíso, né? **É uma vida que a gente tem aqui** (Entrevista realizada em 22 julho 2017).

Por outro lado, ao ser questionado o que tinha na região antes da implantação das grandes fazendas na Chapada das Mangabeiras, o Entrevistado 1 do grupo dos sojeiros afirmou que “Sim, [a região] sempre foi só cerrado. Se você deixar mil anos lá não muda nada, porque a terra não tem comida”.

O Entrevistado 1 (sojeiros) também afirmou<sup>82</sup> que “Lá era tudo morto. [...] Nós chegamos e só aí começou a produzir”. A noção do Cerrado, para este grupo, tem muito a ver com produção de alimentos (entende-se, *commodities*), pois se não há produção (monocultivo) não há vida. O Cerrado, portanto, é em si uma *natureza morta*, sendo que apenas a ação humana (lavar a terra) gera vida (entendida ou mediada pela produção).

Enquanto os quilombolas das comunidades estudadas afirmam que habitam a região há cerca de 200 anos, os sojeiros, em geral, chegaram durante os anos 2000. O entrevistado dos sojeiros inclusive remonta sempre a sua origem gaúcha.

Entrevistado 1 (sojeiros): Eu venho do Rio Grande do Sul, vim em 2004. [...] viemos, começamos abrindo área no zero, tudo cerrado. Abrindo área, jogando calcário, adubo. Fazendo a terra, a terra tem que ser feita 100%, não tem nada, **da natureza só tem a terra** (Entrevista realizada em 18 julho 2017).

Esta última frase relaciona-se com afirmação de Diegues (2001), de que a floresta (natureza) sempre tem *dimensões imaginárias*. Para povos e comunidades tradicionais, a floresta representa o hábitat conhecido e acolhedor, a morada dos antepassados. No entanto, para o colono do sul, ela representa um obstáculo a ser vencido, a ser dominado, para implantar a agricultura e a pecuária modernas. Enquanto para os quilombolas, a natureza representa vida e sobrevivência, para os sojeiros, é classificada como somente terra, para apropriação e usufruto, ou seja, a natureza não existe em si. Só a partir de investimentos e cultivo da terra, há existência.

As técnicas de manejo do solo e do fogo também são comentadas por ambos os grupos entrevistados. De acordo com os quilombolas, o fogo é muito importante na relação com a vegetação e à conservação. Por sua vez, os sojeiros entendem que o fogo produz consequências negativas no solo da região.

Entrevistado 1 (quilombola): [...] por exemplo, na roça a gente faz o que se chama aceiros, pra não invadir a mata [...]. Já fazíamos antes [o manejo do fogo], sempre tinha cuidado. Um queria derrubar a roça, quando ia queimar, chamávamos os

---

<sup>82</sup> Registrado em diário de campo. Entrevista realizada em 18 julho 2017.

vizinhos para não invadir a área que não era para ser queimada (Entrevista realizada em 22 julho 2017).

Entrevistado 1 (sojeiros): Quanto mais você queimar a terra, mais fraca a terra fica porque vai queimando a matéria orgânica. E o pessoal acha que isso faz bem e queimam lá [na região baixa da Chapada] e quando você vê está aqui na cidade, em época da seca, quando vê tem um fogo [...], e está na roça. Se chegar na tua roça o prejuízo é muito grande (Entrevista realizada em 18 julho 2017).

Ao serem questionados sobre o que o parque representa na visão dos agentes da fronteira agrícola, as respostas seguem na direção da importância de ‘preservar o leito do rio’. Contudo, já se percebe uma preocupação (em especial dos gerentes de fazendas; nem tanto da família de sojeiros) com as alterações do regime hídrico da região:

Entrevistado 1 (sojeiros): Eu acho que ele teria que ser para preservar o rio, mas teria que ser na beira do rio, não aqui em cima. O parque anda a 50, 60 quilômetros da nascente e mil quilômetros longe do rio, do leito. Você tem que preservar é o leito do rio, não pode deixar entrar terra no rio. Por que o rio acaba? Porque enche de areia e terra, não pode trancar o rio, então tem que preservar é o leito e não a nascente, quilômetros e quilômetros longe. Isso que o pessoal tem que cuidar (Entrevista realizada em 18 julho 2017).

Entrevistado 2 (sojeiros): Olha... pelo que eu entendo assim, o parque ele é a preservação... é preservado pelo meio ambiente... ali ele é preservado porque é a cabeceira da nascente do Alto Parnaíba. Ele é importante até mesmo... você sabe que a floresta faz parte do nosso plano, vamos dizer assim. Por que chuvas, interfere nas chuvas, interfere no clima. Então é interessante pra preservação das nascentes, é interessante pra preservação das APPs, é interessante pra preservação das áreas onde forma a corrente de chuvas, né. Ajuda nas formações de chuva (Entrevista realizada em 18 julho 2017).

Entrevistado 3 (sojeiros): eu acho que [o parque] ajuda na preservação, né... desde animais silvestres [...], ajuda porque a água... ainda mais perto de nascentes, tem que deixar [a mata preservada] (Entrevista realizada em 18 julho 2017).

No discurso dos agentes da fronteira agrícola, percebe-se que há concordância quanto à ‘preservação’ dos recursos, mas essa necessidade de conservação não tem relação com a produção nas grandes fazendas.

Em relação à visão sobre desenvolvimento, as noções ou modelos expressos são bastante diferentes.

Entrevistado 1 (quilombolas): Ela [a comunidade] foi aprovada, reconhecida há pouco tempo pela Fundação Palmares. De agora em diante a gente vai buscar os recursos, porque o passo já foi dado. [Vamos] Buscar os direitos que a gente tem sobre a comunidade [sobre organização social] (Entrevista realizada em 21 julho 2017);

Entrevistado 2 (quilombolas): esse reconhecimento [do território]... nós tamos esperando o que nós arruma, que dizem que nós temos um direito de arrumar tudo que a gente precisa na região (Entrevista realizada em 21 julho 2017);

Entrevistada 3 (quilombolas): Eu acredito que nós, o homem da roça, não destrói tanto a natureza, se trabalhar com respeito, claro. Mas é importante a gente

preservar. [...] Teve que as pessoas ficaram mais... mas ninguém aqui nunca foi [de desmatar]... até porque essas pessoas tipo o meu pai, meu bisavô, essas pessoas assim... nunca foram de destruir a natureza. Hoje tem mais queimada do que antigamente (Entrevista realizada em 21 julho 2017);

Entrevistado 3 (sojeiros): o que tá é a crise que tá geral, na verdade. Veio alguns anos meio fraco de safra também... a questão do incentivo, deu uma diminuída também a questão do financiamento, essas coisas... isso deu uma diminuída grande. [...] agora melhorou [a infraestrutura], mas podia melhorar mais ainda. O parque de energia elétrica também precisava vir. Uma força maior pra cá também. Tem né, mas a energia é muito fraca. Não consegue rodar a usina, não consegue nada (Entrevista realizada em 18 julho 2017).

Os entrevistados *Quilombolas* buscam manter e garantir o modo tradicional de viver e produzir, explicitando algumas interpretações próprias sobre o que seria o etnodesenvolvimento para a comunidade. Remetem ao território como lugar de busca por direitos; e neste lugar, a importância da conservação é fundamental para a manutenção dos modos de vida. *Sojeiros*, por sua vez, reforçam da necessidade de melhorias na infraestrutura da região, bastante conectados com as políticas de crescimento e produtivistas para o Matopiba.

Assim, o etnodesenvolvimento dos quilombolas contrapõe a noção de progresso desenvolvimentista dos sojeiros, uma vez que busca a promoção sistêmica do território e da biodiversidade, aliada ao desenvolvimento econômico de uma comunidade. Mas, a reflexão colocada pela representante da CONAQ afirma a posição sobre o projeto de desenvolvimento no Brasil na visão das comunidades tradicionais.

Entrevistada CONAQ: Se o Brasil entendesse que nós não somos contra o desenvolvimento, se o Brasil entendesse que eu só quero também participar desse desenvolvimento... mas do meu jeito de pensar, da minha forma de preservar, da minha forma de sustentar a minha família... do meu modelo de desenvolvimento... aí sim a gente chegaria num denominador comum, sabe? Porque eu não sou contra, eu quero participar do desenvolvimento, mas com as minhas tecnologias, a tecnologia do meu povo, não é a tecnologia inventada pelo Japão, pelo chinês, pela Coréia do Sul... eu quero que a tecnologia do desenvolvimento, principalmente agrícola, que a gente faz a referência desses grandes territórios, porque eles estão na mira dos grandes empreendimentos agrícolas do país... **eu quero participar desse desenvolvimento, que eu faço parte da economia e da geração econômica desse país. Eu não sou contra ele, mas eu quero ter a parcela de contribuição, mas da minha forma de pensar e agir, na diversidade de biomas e de línguas que tem [...]** (Entrevista realizada em 14 setembro 2017).

Esse formato de desenvolvimento, ao qual a entrevistada se refere, é atrelado ao território e todos os processos ecológicos deste: “[...] elas [as comunidades] conhecem o território que vivem, sabem que cada canto do território tem um processo de desenvolvimento da biodiversidade” (Entrevistada CONAQ). Diferentemente da visão

progressista dos sojeiros, o que importa para os quilombolas é o respeito às diversidades do ambiente que os cercam.

As diferentes noções sobre desenvolvimento estão atreladas ao *habitus* de cada grupo aqui estudado. Os diferentes *habitus* geram estratégias específicas de apropriação do território. Se as agroestratégias (ALMEIDA, 2010) representam os mecanismos de discursos e ações para consolidação da visão do Agronegócio, o etnodesenvolvimento (SCOLES, 2009) pode ser considerado como a estratégia das comunidades quilombolas. Lutam para inserir, na visão jurídico-política do Estado brasileiro, uma visão cultural e simbólica condizente com a vivência (histórica) dessas populações.

No caso do PNNRP, o principal conflito com os *Agentes da Fronteira Agrícola* foi em decorrência da implantação do Parque em área propícia ao cultivo de soja e algodão:

Entrevistado 1 (sojeiros): O Ibama veio e ninguém sabia na época<sup>83</sup>. Esse parque foi feito no gabinete, antigamente. Esse nosso povo brasileiro se vende para o povo de fora e de certo alguém passou um dinheiro pra ter um parque, para preservar, uma estupidez. Quando o pessoal começou a abrir ali, alguém entrou um pouquinho dentro do parque, veio o Ibama e multou, fez umas coisas, porque estava dentro do parque, ninguém sabia. Porque enquanto estavam fazendo isso ninguém estava sabendo, se ninguém tivesse entrado lá. Se não fosse esse pessoal que vieram do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná para cá, o que seria por nós hoje? Nada. Tu sabes a renda que dá lá em cima, além é claro, do imposto que a gente paga, acho que dá uns oito, dez reais por saco de imposto. Quanto que a gente não emprega, esse pessoal gira aqui, o que está fazendo a região é a agricultura. E não está ofendendo nada (Entrevista realizada em 18 julho 2017).

Sauer (2011) afirmou que a lógica das agroestratégias é a busca pela apropriação do estoque de terras disponíveis, ampliando e aprofundando o uso de mecanismos ilegais de apropriação (grilagem). O autor afirmou isto para o território amazônico, mas a mesma lógica opera no Cerrado, como foi o caso da desafetação da região da Chapada das Mangabeiras. Apesar do Entrevistado 1 afirmar que “ninguém sabia na época”, houve uma clara apropriação indevida (invasão ou grilagem) do território da Chapada após a criação do Parque em 2002.

As agroestratégias também estão implícitas em discursos que não foram gravados nas conversas com os *Agentes da Fronteira Agrícola*, mas que foram registrados em

---

<sup>83</sup> Conforme relatado no Capítulo 2, o Parque foi criado em 2002, mas foi possível constatar que houve intensificação da mudança de uso do solo para fins agrícolas (soja e algodão) justamente após a criação da Unidade de Conservação.

diário de campo. Foi possível constatar afirmações do tipo “O frango não vem do supermercado, mas das granjas” ou “Quem vai dar de comer para toda essa gente?”

Sauer e França (2012) bem lembram que o problema da pobreza e da insegurança alimentar é também produto da concentração fundiária e da apropriação capitalista dos recursos naturais no Brasil. As políticas agrícolas, adotadas a partir do período militar para “combater a crise de abastecimento de alimentos”, impulsionaram, na verdade, a produção de *commodities* agrícolas para garantir o equilíbrio da balança comercial brasileira. Tudo isto sob o argumento ufanista de tornar o Brasil o “celeiro do mundo” (SAUER; FRANÇA, 2012).

O tripé território-biodiversidade-organização social, diretriz para ou elementos centrais no etnodesenvolvimento (SCOLES, 2009), representa as estratégias adotadas pelas comunidades quilombolas e movimentos sociais. Assim, lutar pelo território, garantir a auto-identificação do seu modo de vida e práticas agrícolas e promover o fortalecimento da organização social são fundamentais nos processos de desenvolvimento endógeno das comunidades.

A partir das entrevistas e levantamentos de campo, se pode fazer um diagnóstico da realidade das comunidades quilombolas do PNNRP, sendo que:

- a) Território, que atualmente encontra-se afetado por uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, sendo necessária a luta pelo reconhecimento por parte do Poder Público da implementação do artigo 68 do ADCT e Decreto nº 4.887/2003;
- b) Biodiversidade, que garante a subsistência e reprodução sociocultural do grupo. Os recursos naturais das comunidades estão protegidos pela implantação do PNNRP. Contudo, as práticas tradicionais de queima da pastagem, solta de gado e roças tradicionais estão bastante ameaçadas pelos agentes do Estado, gerando insegurança às famílias.
- c) Organização social: o processo de conflito territorial com o PNNRP despertou a necessidade de organização social das comunidades situadas no interior da Unidade. Cabe, como próximas etapas, a definição de estratégias de interlocução com o órgão gestor do Parque e afirmação das suas identidades, direitos e territórios.

Ao que parece, as comunidades têm consciência de tais conflitos e possíveis soluções. Por exemplo, o relato da Entrevistada 3 (quilombolas) revela o entendimento de que parcerias com os gestores do Parque beneficiará a todas e todos.

Karla: vocês aceitam fazer essa parceria com o pessoal da gestão do parque?

Entrevistada 3 (quilombolas): Sim. Eu até já solicitei isso, porque há uma necessidade. Mas é uma parceria, não aquela coisa de chegar e dizer “olha, vocês não vão mais poder derrubar a sua rocinha”... (Entrevista realizada em 22 julho 2017).

Assim, existe uma contradição nesta gestão pública, que ao tempo que incentiva a autodeterminação das comunidades quilombolas, mas que também lhes nega o protagonismo como sujeitos que promovem a conservação da natureza. A garantia dos direitos territoriais é, sem dúvida, uma das formas de possibilitar às comunidades quilombolas de exercerem seu papel de proteção à natureza.

Resumindo este tópico, o Quadro 7 sistematiza as informações coletadas em campo.

**Quadro 7.** Resumo dos conflitos, visões e estratégias trabalhados na pesquisa

CONTEXTOS E CONFLITOS			
Expansão da fronteira agrícola; Economia do agronegócio; Políticas de cunho desenvolvimentista na região dos Cerrados; Agroestratégias; Ameaças às políticas territoriais quilombolas e de comunidades tradicionais; Processos de PADDDD nas áreas protegidas brasileiras.			
CONFLITOS NO PARQUE NACIONAL DAS NASCENTES DO RIO PARNAÍBA			
<u>Quilombolas</u> : afetação do território tradicional por uma Unidade de Conservação de Proteção Integral; ameaças do órgão gestor de expulsão das comunidades de seus territórios; invisibilização dos seus sistemas tradicionais agrícolas e formas de subsistência; restrições ao uso do fogo a partir do sistema tradicional.			
<u>Sojeiros</u> : restrições ao uso agrícola (para plantio de soja e algodão) na região da Chapada das Mangabeiras e Serra da Tabatinga; emissão de multas em virtude da invasão na área do Parque (após a criação da Unidade).			
VISÕES		ESTRATÉGIAS	
<i>Agentes da Fronteira Agrícola</i>	<i>Comunidades Tradicionais (Quilombolas)</i>	<i>Agentes da Fronteira Agrícola</i>	<i>Comunidades Tradicionais (Quilombolas)</i>
<u>Sobre Conservação da Natureza</u>		<u>Agroestratégias</u>	<u>Etnodesenvolvimento</u>
Natureza entendida como <i>morta</i>	Natureza entendida como <i>viva</i>	Discurso ufanista de “Celeiro do Mundo” para combater a insegurança alimentar	Fortalecimento das organizações sociais (associações) frente aos desafios impostos pelos gestores do Parque
A terra representa unicamente a natureza	Habitat natural dos animais e das pessoas	PADDDD – Desafetação da região da Chapada das Mangabeiras	Reconhecimento da identidade quilombola
A Natureza é importante para manter o fluxo hídrico	A Natureza é importante para a manutenção do modo de vida		Luta pelo reconhecimento do território tradicional
<u>Sobre Desenvolvimento</u>			Manejo tradicional do fogo e da biodiversidade
Apoiam-se pelas políticas desenvolvimentistas para o Matopiba	Balizam-se pelo tripé: território, biodiversidade e organização social		
Luta pela apropriação da terra	Luta pelo território		

Os conflitos, como pano de fundo nesta análise, residem no atual modelo de desenvolvimento agrícola implementado pelo Estado no Cerrado, gerando ameaças às comunidades tradicionais e áreas protegidas. Especificamente na região do PNNRP, os conflitos gerados após a implementação do Parque basicamente foram: (i) para os Quilombolas, a afetação dos territórios tradicionais e ameaças do órgão gestor; (ii) para os sojeiros, restrição de uma área de possível uso agrícola (Chapada das Mangabeiras).

A partir destes conflitos, as visões dos quilombolas aproximam-se muito mais da noção de conservação da natureza disposta no SNUC do que as dos sojeiros. Contudo, as estratégias dos agentes da fronteira agrícola redundaram em desafetação ao Parque, conectada às atuais ameaças às áreas protegidas no Brasil.

Durante a entrevista com a representante das comunidades quilombolas do Jalapão e da COEQTO, a entrevistada se questionou *qual é de fato o principal “inimigo” das comunidades? Qual destes polos, (parque-fazendeiros), ameaçam com mais violência tais comunidades?* A entrevistada respondeu:

Entrevistada COEQTO: O aprendizado foi saber lutar pelos nossos direitos. Lutar, isso para além de se esconder de fazendeiro, para além armar-se, botar ... como os meus pais contam, né, quando os fazendeiros vinham; os fazendeiros vinham pra tomar as terras; eles mandavam todas as crianças e as mulheres fugirem para mais longe e ficavam só os homens armados, né? Com espingardas, com estratégias pra enfrentar o fazendeiro. **Então nós passamos dessa luta para uma luta do papel. Então, o grande aprendizado foi a luta do papel** (Entrevista realizada em 15 agosto 2017).

Segundo esta pessoa, a violência anterior, estabelecida pelo fazendeiro, era enfrentada também com resistência. Contudo, com o processo de implantação do Parque (que para os quilombolas também representou um processo violento), a luta passa a ser a luta pelos direitos como comunidade tradicional e seus territórios, *a luta do papel*<sup>84</sup>.

Esta “luta de papel” pode ser evidenciada em diversas formas. Após o reconhecimento constitucional, houve a necessidade das comunidades se adaptarem a novas formas organizacional e às políticas públicas. De acordo com uma das representantes da CONAQ, a primeira luta é pelo direito ao território e pela garantia da implementação do artigo 68 da Constituição Federal e do Decreto 4.887/2003. Após, é o reconhecimento das diversas formas de gestão territorial das terras quilombolas.

---

<sup>84</sup> Ou seja, a luta institucional, com base nas leis e em interlocução com órgãos públicos que pouco compreendem os modos de vida das populações tradicionais.

Neste sentido, as diferentes visões e estratégias de quilombolas e de sojeiros em relação à conservação da natureza no Parque têm diferentes desfechos sobre as decisões particularmente sobre desafetação dos limites desta Unidade. Enquanto quilombolas travam uma “luta de papel” para garantir o território e o etnodesenvolvimento, as agroestratégias promoveram, de forma célere, a desafetação de territórios, sob o aval do Estado. Neste sentido, conectaremos agora esta realidade com a discussão sobre justiça ambiental no Brasil.

### **3.3 Conectando conflitos no Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba com a justiça socioambiental**

Se no Capítulo 2 foi brevemente contextualizado o surgimento do movimento por justiça ambiental, uma definição agora torna-se necessária para alicerçar esta análise. Bryant (1995, p. 23) define justiça ambiental:

[...] those institutional policies, decisions, and cultural behaviors that support sustainable development, that support living conditions in which people can have confidence that their environment is safe, nurturing, and productive, and that support communities where distributive justice prevails.

No Brasil, o lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA), em 2001,<sup>85</sup> colocou um foco sobre a preocupante dimensão ambiental das desigualdades econômicas e sociais existentes. As desigualdades ou a injustiça ambiental pode ser caracterizada como “[...] o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos sociais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis” (PORTO, 2007, p. 59).

A ecologia política é a base teórica da justiça ambiental, pois analisa conflitos distributivos a partir das desigualdades e contradições dos modelos econômicos e sociais de desenvolvimento. Estes modelos geram fluxos de energia, materiais e distribuição de riquezas moldados para o comércio internacional desigual (PORTO, 2007).

---

<sup>85</sup> O manifesto de lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA) está disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/8077-manifesto-de-lancamento-da-rede-brasileira-de-justica-ambiental>. Consulta realizada em 15 janeiro 2018.

Porto (2007) reconheceu que tipos de conflitos são decorrentes da distribuição desigual da terra e do desenvolvimento do agronegócio através da monocultura de exportação. Alguns exemplos dos impactos ambientais e de saúde, associados ao uso da terra para monoculturas extensivas, estão no Quadro 8.

**Quadro 8.** Tipos e exemplos de conflitos socioambientais associados ao uso da terra

TIPO DE CONFLITO SOCIOAMBIENTAL	TIPO DE INVESTIMENTO ECONÔMICO (SETORES)	EXEMPLOS DE IMPACTOS AMBIENTAIS E DE SAÚDE
Conflitos associados ao uso da terra na produção agrícola e animal	Monocultura da soja	Perda da biodiversidade
		Destruição de ecossistemas nos biomas brasileiros
	Monocultura do eucalipto	Contaminação ambiental do solo, água e alimentos por agrotóxicos
	Carcinicultura	Contaminação humana de trabalhadores, moradores e consumidores por agrotóxicos
	Madeireiras	Invasão e expulsão de povos e comunidades tradicionais
Pecuária	Concentração de terra, travando a reforma agrária, a agroecologia e impulsionando o êxodo rural	

Fonte: Adaptado de Porto (2007).

Fazendo-se o exercício de enquadrar os conflitos aqui estudados à classificação de Porto (2007) temos:

- 1) A desafetação da região das Chapada das Mangabeiras gerou perda de biodiversidade e expansão dos cultivos agrícolas em uma região de Cerrado que, segundo alguns relatos, pode ter afetado o regime hídrico da região. A Foto 3 mostra a nítida diferença de presença de biodiversidade em uma fazenda da Chapada das Mangabeiras (Formosa do Rio Preto/BA) e uma área de roça em vereda<sup>86</sup>, da Comunidade de Curupá (Alto Parnaíba/MA).

<sup>86</sup> Descritas por Lúcio *et al* (2006) e comentadas no Capítulo 2 deste texto.

**Foto 3.** Comparação da presença de biodiversidade entre as paisagens de preparo de cultivo agrícola na Chapada das Mangabeiras (à esquerda), e um sistema agrícola de vereda na Comunidade de Curupá (à direita).



Fonte: autora. Registro em 18 jul 2017 (esquerda) e 21 jul 2017 (direita).

- 2) Possível contaminação do solo e da água na região, também relatados por alguns entrevistados;
- 3) Concentração da terra gerada pelos primeiros programas de incentivo agrícola na região, em especial o PRODECER.

Harvey (2006) afirma que a justiça ambiental invoca frequentemente princípios igualitários e demanda uma distribuição mais equitativa das vantagens e encargos ambientais. Afirma que o movimento de justiça ambiental visa, antes de tudo, questionar o modo de acumulação capitalista desigual. Diferentemente de outras linhas do pensamento ambiental<sup>87</sup>, questiona a produção de desigualdade social e ambiental não de uma forma individual, mas a partir da visão dos grupos sociais (comunidades étnicas).

---

<sup>87</sup> Harvey (2006) cita especificamente a tese da “Modernização ecológica” e o “Wise Use movement”, nos Estados Unidos. Não é o caso aprofundar sobre estes, conquanto saber que possuem um viés neoliberal forte. A modernização ecológica prega o respeito à regulamentação do meio ambiente pela sociedade (incluindo o Estado), mas sem alterar a estratégia de crescimento econômico e desenvolvimento. Os impactos ambientais, portanto, são vistos caso-a-caso como externalidades negativas do mercado, desconectados do entorno. O movimento “Wise Use”, por sua vez, utiliza-se da retórica liberal para uma forte defesa da propriedade privada e anulação de qualquer tipo de regulamentação advinda do Estado. O autor, então, argumenta que, no fundo, estas duas vertentes possuem características em comum, principalmente em relação a não obstar a lógica capitalista de apropriação dos recursos naturais e não olhar para o pobre e para a produção de desigualdades sociais.

Acselrad *et al* (2007) elencaram os princípios de justiça ambiental construídos a partir das experiências tão diversas do contexto brasileiro. Estes princípios serão a base para discutir a realidade do PNNRP e analisar o contexto de possível injustiça ambiental, que ocorre com as comunidades quilombolas residentes no Parque.

O primeiro princípio é a “Poluição tóxica para ninguém”. Essa frase é uma das principais do movimento de justiça ambiental, como contraponto ao conhecido *Memorando Summer*. Harvey (2006) e Acselrad *et al* (2007) comentam sobre a origem deste documento. Em setembro de 1992, logo após a notória Rio’92<sup>88</sup>, foi publicado no jornal *The Economist* matéria sobre um memorando circulado entre os economistas-chefes do Banco Mundial seis meses antes da Conferência.

No documento, Lawrence Summer, um conceituado economista de Harvard, questionava porquê o Banco Mundial não incentivava a migração de indústrias poluentes para os países em desenvolvimento. Summer usou três argumentos: (1) a ‘lógica’ do modelo econômico vigente, pois mortes em países pobres custam menos que mortes em países ricos, porque seus moradores recebem menores salários; (2) os mais pobres não vivem muito para suportar os efeitos da poluição, e alguns lugares do planeta (geralmente em países pobres) estariam ainda ‘subpoluídos’; (3) meio ambiente é uma preocupação estética (ACSELRAD *et al*, 2007; HARVEY, 2006).

Este episódio – famoso por expressar o racismo e defender a injustiça contra os pobres em relação ao meio ambiente – marcou a luta por justiça ambiental. É uma tentativa de se contrapor à “lógica perfeita, porém insana” (HARVEY, 2006, p. 367) deste documento e do sistema hegemônico vigente. Harvey (2006) afirmou que tal pensamento, lógico dentro de um discurso político-econômico com práticas discriminatórias, está na base do modelo atual de desenvolvimento. Este modelo, em geral, busca exportar a degradação ambiental, e seu respectivo ônus, para os mais pobres e socialmente menos organizados.

A realidade da região do PNNRP não foge à regra. Em relatos com representantes de sindicatos de municípios do Sul do Piauí, foi dito que os agrotóxicos utilizados na região da Chapada das Mangabeiras estão contaminando diversas nascentes dos rios, em especial o Rio Gurguéia, afluente do Rio Parnaíba. Segundo relatado por um dos

---

<sup>88</sup> A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em 1992, foi um marco das conferências organizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) por ter pautado a discussão sobre Desenvolvimento Sustentável entre os países membros.

dirigentes do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Corrente (PI), os aviões das grandes fazendas da Chapada das Mangabeiras fazem o ‘retorno’ praticamente em cima da área urbana, sujeitando os moradores à contaminação por agrotóxicos.

A Chapada das Mangabeiras é divisor de águas entre duas bacias hidrográficas: a do Rio Parnaíba e a do Rio São Francisco; os dois maiores rios que passam pelo Nordeste brasileiro. Além da contaminação das nascentes dos rios tributários ao Parnaíba, relatada pelos entrevistados, existe contaminação de afluentes do Rio São Francisco, como o Rio Sassafrás. A Foto 4 mostra o vale do Rio Sassafrás, sendo que todo o seu entorno (as chapadas) possui grandes áreas de plantio de soja e algodão.

**Foto 4.** Vale do Rio Sassafrás (em Formosa do Rio Preto/BA), cercado por grandes fazendas do agronegócio



Fonte: autora (registro em 18 jul 2017)

Conseqüentemente, o modelo de produção (desenvolvimento econômico) implantado na região promove perda de biodiversidade e também contaminação dos cursos d’água e possível contaminação da população vivente.

O segundo princípio do movimento por justiça ambiental é “Por um outro modelo de desenvolvimento”. Este princípio é decorrente do primeiro. Se é o próprio modelo de desenvolvimento que produz a disparidade social e os problemas ambientais e na saúde, acredita-se ser importante uma discussão com base na preocupação com a economia dos

recursos ambientais. Tudo isto sob a perspectiva de justiça e democracia, afinal, devemos “produzir tanques ou arados?” (ACSELRAD *et al*, 2007, p. 28).

Alier (2015, p. 267) afirmou que os países do Sul (incluindo Brasil e Índia) mantêm a crença na velha doutrina de crescimento econômico a qualquer custo. Nessa perspectiva, o ambientalismo é entendido mais como “luxo dos ricos” do que propriamente necessidade dos pobres. Esta afirmação também assemelha-se à lógica do Memorando Summers, ao questionar realmente se os pobres possuem uma estética ambiental. Além disto, a afirmação de Alier (2015) está bastante aderente aos programas governamentais e às decisões políticas em torno do Matopiba.

Segundo Alier (2015), em geral nos países do Sul existe uma pauta de cooperação entre as altas posições estatais e as empresas privadas (nacionais e estrangeiras) quanto à utilização dos recursos naturais no interior dos seus territórios. Este fato encontra resistência por grupos ligados aos direitos territoriais (indígenas, quilombolas, famílias sem terra, etc.), direitos humanos e do ambientalismo.

Este fato foi constatado nas conversas estabelecidas com instituições de representação das comunidades tradicionais e ONGs da região. Conforme relato de uma das entrevistadas, na região do Oeste baiano:

Karla: Então... a influência da fronteira agrícola e a força do agronegócio, as unidades de conservação e as comunidades tradicionais. Como é que você vê esse processo aqui dentro do oeste baiano?

Entrevistada ONG: Dentro do oeste baiano há uma força desigual, **o poder econômico aliado ao poder político vem dominando a ocupação dessas terras de uma forma muito violenta**. Comunidades são expulsas, são massacradas e hoje em dia, a Chapada [do Oeste baiano] foi totalmente desmatada, quase que totalmente, desde Minas Gerais até o Piauí, Tocantins. E essas áreas estão sendo averbadas, **a reserva legal está sendo averbada nas áreas verdes que foram cuidadas pelas comunidades** (Entrevista realizada em 24 julho 2017).

Decerto a entrevistada indica a injustiça ambiental de forma clara, ao dizer que o agronegócio, para cuidar de seu passivo ambiental, se apropria do ativo ambiental, zelado pelas comunidades tradicionais do Oeste baiano. E a violência desse processo chama a atenção dos movimentos ambientalistas e por direitos humanos que atuam na região.

Consequentemente, na mesma linha de Alier (2015), há uma necessidade de construir alternativas ao atual modelo. O autor dá ênfase a diversos movimentos e lutas que, não só teoricamente mas pragmaticamente estão em curso nos países do Sul, e paulatinamente vêm criando espaço nos países do Norte. Segundo o autor, um dos

exemplos é o movimento agroecológico, que busca estimular uma racionalidade produtiva ecológica alternativa (ALIER, 2015).

Os sistemas agrícolas desenvolvidos pelas comunidades quilombolas da região devem ser reconhecidos como outra forma de economia local, simbiótica com o meio ambiente, e promotora do etnodesenvolvimento e desta racionalidade produtiva alternativa.

O terceiro princípio, “Por uma transição justa”, afirma que a luta contra a poluição desigual não deve ser jogada de forma que penalize os trabalhadores das indústrias poluentes nem os países menos industrializados, portanto, é necessário uma transição justa. Assim, alianças estratégicas com trabalhadores organizados, de forma democrática, é importante para que essa transição do modelo de desenvolvimento se dê de forma justa para todas as pessoas (ACSELRAD *et al*, 2007).

Este talvez seja o princípio que denote bom senso para o conceito de justiça ambiental. Deixar recair no ombro dos trabalhadores e das populações a mudança do padrão de desenvolvimento pode gerar incertezas e inseguranças quanto ao processo no curto prazo. Como não é caso aqui de degradação ambiental provocado por uma indústria poluidora, é importante situar os conflitos no PNNRP em relação à expansão da fronteira agrícola.

Para empreender essa reflexão, vale consultar os dizeres dos entrevistados desta pesquisa. O entrevistado 1 (sojeiros) relata um pouco da sua prática de tratamento da terra para colheita:

Entrevistado 1 (sojeiros): Nas áreas mais novas a gente faz aração até você deixar a terra no ponto. Porque a terra você deixa ela [no plantio] direto, porque você tem que colocar calcário, adubo, gesso e então tem que fazer tudo, catar os toquinhos, as raizinhas que sobram, até deixar no ponto. Quando ela está boa, feita, adubada, aí deixa [no plantio] direto (Entrevista realizada em 18 julho 2017).

Em outros termos, a prática agrícola exige que a terra seja totalmente desmatada e destocada, impossibilitando a rápida regeneração florestal. Segundo Venturoli (2008), as florestas secundárias<sup>89</sup> apresentam menor taxa de espécies florestais do que uma floresta primária, e possuem características bastante diferentes da floresta original. Em

---

<sup>89</sup> Floresta secundária é aquela resultante de uma perda significativa (total ou parcial) de uma floresta madura ou primária. Sua presença, em geral, indica impacto antrópico devido ao desmatamento, pastoreio, incêndios florestais, extração não-seletiva de madeira, mas também pode ter origem natural, como queimadas naturais ou desabamento de terra (VENTUROLI, 2008).

condições naturais de regeneração, somente após 60-80 anos (em alguns casos até mesmo 200 anos!) é que se tornam indistinguíveis das florestas maduras (VENTUROLI, 2008).

A despeito de que uma rápida transição econômica numa região de fronteira iria provocar enorme contingente de trabalhadores rurais desempregados, sem dúvida, alternativas a curto prazo de uso dos recursos naturais seriam de difícil implementação. Deste modo, o movimento por justiça ambiental demanda também que a transição ocorra de forma justa e equilibrada, com temperança de todos os lados.

Por fim, o quarto princípio do movimento por justiça ambiental é “Por políticas ambientais democraticamente instituídas”. Alier (2015) considera que o Estado, normalmente, é um ator anti-ambiental. Em todas as partes, os Estados possuem um papel decisivo no desenvolvimento de políticas que impactam negativamente o ambiente. Diversos exemplos internacionais podem ser dados, mas no caso desta pesquisa, o Matopiba e a expansão de áreas de Cerrado para fins agrícolas oferecem um olhar mais regional sobre a questão.

De acordo com Alier (2015), no processo de governabilidade da temática ambiental, os Estados enquadram as políticas ambientais como uma ramificação particularizada da política. Claramente, o meio ambiente está dissociado da agricultura, do transporte, da indústria, inclusive das finanças públicas, portanto, é fundamental a luta por “políticas ambientais democraticamente instituídas”.

Ainda segundo Alier (2015), a partir das décadas de 1980/1990, houve incentivo à criação de estruturas burocráticas que tratem especificamente das questões ambientais. Mas isto conferiu um enquadramento de qualquer discussão sobre impactos ambientais e as consequências das próprias ações governamentais sobre o meio ambiente. “Em geral, os Estados do Sul mantêm a crença na velha doutrina do crescimento econômico a qualquer custo” (ALIER, 2015, p. 267). A modernização ecológica implantada pelos Estados, alheia à dinâmica das desigualdades sociais, almeja, nas palavras de Acsehrad *et al* (2007, p. 30) “[...] o encurtamento do espaço da política e a extensão da esfera das relações mercantis sobre o social”. Assim, a desigualdade ambiental tanto pode se originar pela adoção de políticas governamentais específicas quanto por meio da omissão de normas e obrigações para todos os atores.

Em relação à adoção de medidas punitivas para ações lesivas ao meio ambiente no Brasil, Acsehrad *et al* (2007) afirmaram que a legislação ambiental para uso dos recursos naturais é aplicada de forma mais rigorosa para pequenos agricultores,

pescadores e extrativistas do que quando aplicado ao agronegócio. Por sua vez, a conduta omissiva do Estado “[...] pode deixar agir livremente a desigualdade de forças econômicas no mercado, distribuindo os pobres nos solos menos valorizados e aos ricos nos de maior valor” (ACSELRAD, 2007, p. 79).

Na realidade do PNNRP, estes conflitos se dão de forma clara. O relato da informante da ONG local afirmou que a desafetação da região das Mangabeiras se deu sem consulta alguma aos envolvidos. Segundo ela,

Entrevistada ONG: Com respeito a nascente do Parnaíba, estava em uma área da Bahia que não prejudicava ninguém, era uma área interessante porque era a nascente do Rio Parnaíba, só que uma área de cobiça agrícola. Então houve o desafeto, sem uma consulta ampla à sociedade, só houve um lado, ou dois lados, o do poder econômico aqui do agronegócio, e dos políticos. O restante da sociedade não opinou, ficou sabendo depois de feito, o realizado desafeto (Entrevista realizada em 24 julho 2017).

Foi unânime entre os representantes dos STTRs que a população das cidades do torno do Parque ficou sabendo da desafetação pelas notícias na imprensa local. Não houve, portanto, qualquer tipo de discussão ou participação no processo decisório, desvinculando totalmente a preocupação ambiental da participação social.

As ameaças às comunidades tradicionais na região, portanto, tem origem tanto no poder econômico quanto por parte do Estado. A representante da ONG local responde sobre a principal ameaça, afirmando que

Entrevistada ONG: É o poder econômico. Conservação parece que não está combinando com poder econômico, meio porque se é uma área de interesse agrícola, o agronegócio está pensando no lucro aqui e agora, não está pensando nas gerações futuras, na sua sustentabilidade para frente. Pelo menos aqui, na região oeste, o poder econômico é quem manda e ameaça. As comunidades tradicionais têm muito a contribuir com essa nação, com esse estado, com a região, em termos de reconhecimento, de sustentabilidade. Claro que tem muita coisa que precisa ser aprimorada, mas isso não tem sido levado em consideração por parte das políticas públicas. Então a grilagem de terras aqui na região é uma coisa comum, as comunidades são invisíveis, tanto que nas publicações diz que aqui era um grande vazio demográfico e isso não é verdade. As comunidades viveram, usufruíram, fizeram extrativismo. No ciclo da mangaba essa região aqui foi muito importante na contribuição do trabalho da mangaba, e depois veio essa fronteira agrícola mais na década de 60, 70 e 80 e foi muito marcante na exclusão das comunidades. Porque de certa forma, as comunidades sem tecnologia de ponta conseguiram sobreviver e não mataram rios e não destruíram. E com a fronteira agrícola a gente vê muitos rios mortos e muitas comunidades já desapareceram (Entrevista realizada em 24 julho 2017).

De certa forma, há uma ambiguidade neste processo. As comunidades quilombolas, apesar de viverem enormes conflitos com o órgão gestor ambiental do Parque, ainda sim possuem os territórios resguardados devido à atuação e a certo poder

do Estado. Por outro lado, vivem também os impactos negativos de diminuição e contaminação dos recursos hídricos e perda de biodiversidade devido à omissão do Estado em aplicar a legislação ambiental aos setores econômicos no Matopiba.

Isso pode ser considerado como um dos reflexos da injusta orientação do Estado ao apoiar as políticas de desenvolvimento em curso. Mas, também, numa perspectiva mais otimista, pode ser uma oportunidade de construir uma outra noção de desenvolvimento a partir dos conhecimentos tradicionais e do etnodesenvolvimento.

Deste modo, pode-se considerar que certamente há injustiça ambiental com os quilombolas. Seus territórios sendo afetados pelo projeto de um Parque Nacional, sem consulta prévia a estes no momento da criação, gerou incertezas quanto à definição dos territórios das comunidades de Macacos, Brejinho, Curupá e Povoado do Prata.

Contudo, existe de certa forma (apesar da ambiguidade) políticas públicas de viés socioambientalista, como é o caso do SNUC. O PNNRP oferece, de certa forma, uma proteção contra o avanço da fronteira agrícola no Matopiba. E dentro desse quadro de ameaças das agroestratégias em relação às áreas protegidas e aos territórios tradicionalmente ocupados, há prenúncios de aproximação e colaboração entre comunidades tradicionais e alguns setores do Estado para promoção da conservação da natureza.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS



Símbolo Sankofa (tradição Adinkra)<sup>90</sup>  
*O pato que anda para frente tornando os olhos para trás.*

As culturas africanas tiveram, por milênios, influência em diversas culturas, e foram agentes ativos no desenvolvimento de diversas civilizações, incluindo a brasileira. Decerto que parte do seu tempo histórico foi amarrado aos cativeiros da colonização europeia branca, mas esta é uma parte ínfima de sua história. Nos locais para onde foram enviados, os descendentes dos africanos continuaram a criar cultura e conhecimento.

Um dos símbolos sagrados que permaneceu da cultura Adinkra, originário da região de Gana, e trazido ao Brasil por negros durante o período escravagista é o Sankofa. Este possui a seguinte mensagem: “Não é um tabu retornar para buscar algo que você esqueceu anteriormente”, “Aprenda pelo passado”, “Use as experiências passadas para construir seu futuro” (NASCIMENTO; GÁ, 2009).

Segundo relatos de alguns informantes das comunidades quilombolas (entrevistas realizadas em 21 julho e 13 agosto de 2017), os túmulos de alguns dos antepassados destas comunidades possuem este símbolo. Uma forma de mostrar aos descendentes a importância de se olhar para a sua origem e tradição.

Contudo, os Povos e Comunidades Tradicionais atravessam um período de incertezas quanto aos seus direitos, duramente conquistados nos últimos anos. No Cerrado, a expansão das áreas de cultivo para *commodities* tornou-se uma das principais estratégias para desenvolvimento do atual modelo agrícola existente no Brasil.

Este modelo de desenvolvimento agrícola avança, de forma violenta, na região do Oeste baiano, Tocantins, cerrados do Maranhão e Sul do Piauí, apoiado por programas governamentais, em especial pelo Plano de Desenvolvimento Agrícola do Matopiba. Tal modelo é patrocinado pelo Estado por meio de políticas agrícolas que visam a expansão

---

<sup>90</sup> Disponível em <[http://www.stlawu.edu/gallery/education/f/09textiles/adinkra\\_symbols.pdf](http://www.stlawu.edu/gallery/education/f/09textiles/adinkra_symbols.pdf)>. Acesso em 03 fevereiro 2018.

da fronteira agrícola. É também promovido pelas agroestratégias, que buscam expandir seus domínios por vastas extensões de terra do país, invisibilizando as comunidades tradicionais e seus territórios.

Desde a década de 1970, o Cerrado vem passando por transformações em seu papel de produtor de *commodities* agrícolas. Os diversos planos e programas governamentais pautaram a agenda de apoio à expansão da fronteira agrícola. Programas como o PRODECER se apoiaram na visão de um imenso “vazio demográfico” no Cerrado, com potencial para implantação de monocultivos agrícolas. O PDA Matopiba surge como parte e continuidade desta visão e estratégia expansionistas.

Por outro lado, a política ambiental no Brasil, que trilhou desde seus primórdios o modelo estrangeiro de proteção ambiental (em especial o modelo estadunidense de Parques Nacionais), testemunhou o período mais intenso de avanço da fronteira agrícola durante as décadas de 1970/1980. Somente na década de 1990, teve um grande avanço em sua agenda, a partir da adoção do Socioambientalismo em diversos instrumentos jurídicos, incluindo às Unidades de Conservação.

Existem críticas às UCs, especialmente às de Proteção Integral, em virtude de seus efeitos excludentes e frequente negação de direitos territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais. Contudo, estas áreas passam hoje por uma ofensiva conservadora das agroestratégias. Investimentos contra toda a legislação atual procuram flexibilizar as regras de proteção ambiental e negar e/ou relativizar direitos territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais.

O movimento por justiça ambiental vem como contraponto ao avanço das agroestratégias. Denuncia os efeitos do modelo de desenvolvimento hegemônico, que invisibiliza os Povos e Comunidades Tradicionais e transfere os impactos ambientais negativos aos mais vulneráveis.

Tendo este contexto como pano de fundo, esta pesquisa teve como um dos principais objetivos compreender as visões e estratégias dos diferentes atores, quilombolas e sojeiros, analisando a influência destas nas políticas governamentais em torno do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba.

Este caso apoiou análises neste sentido, pois é uma área protegida vizinha à uma área de intensa expansão da fronteira agrícola, e quando de sua criação, já viviam há cerca de 200 anos comunidades remanescentes de quilombos. Além de estudar a atual situação destas comunidades em relação à gestão do Parque, foi estudado o caso da desafetação e alteração de limites territoriais do Parque em prol do agronegócio situado na Chapada das

Mangabeiras. Estas duas situações evidenciam as diferentes visões e estratégias destes dois grupos de atores e suas consequências na apropriação dos recursos naturais da região.

Para alcançar os objetivos propostos, foi realizada análise das categorias “natureza” e “desenvolvimento”, a fim de entender a visão dos atores sobre os recursos e bens naturais, e como estas visões aparecem nas estratégias para apropriação do território. No caso dos quilombolas, há uma conexão íntima entre o Cerrado e a noção de vida. A vegetação expressa os modos de vida e sobrevivência destas populações. Consequentemente, existe uma *natureza viva*, que não se separa do ser quilombola e na constituição do território.

Por outro lado, para agentes da fronteira agrícola (sojeiros), a representação da natureza é *morta*, que foi expressa por ideias bastante ligadas aos argumentos das agroestratégias: necessidade de produção de alimentos; necessidade de aplicar técnicas modernas (insumos e fertilizantes) para aumentar a produtividade, etc.

Em relação ao manejo dos recursos naturais do Cerrado, os quilombolas reforçavam a vontade de manter sua tradição de queima de pastos abertos com o uso de suas práticas tradicionais. Enquanto que os sojeiros, grandes conhecedores das técnicas modernas, mas pouco conhecedores das técnicas tradicionais utilizadas nos Cerrados, veem no fogo fonte de prejuízo financeiro. A artificialização da natureza está bastante presente nas técnicas de manejo dos recursos naturais pelos sojeiros.

As estratégias de cada grupo perpassam noções sobre como se apropriar dos recursos naturais. Os sojeiros utilizam as agroestratégias como possibilidade para ampliação do estoque de terras inclusive por mecanismos ilegais. Foi o caso da invasão da Chapada das Mangabeiras após a criação do Parque em 2002, tornando o desmatamento e degradação dos recursos naturais da região como fato consumado. A agroestratégia consistiu em “legalizar” um delito ambiental por meio do processo de desafetação do Parque.

Os quilombolas, por sua vez, afirmam o desejo em participar do desenvolvimento do país, porém por bases sustentáveis e com suas técnicas e tecnologias. Buscam a promoção de melhorias calcadas no etnodesenvolvimento, vendo a necessidade de parceria com o órgão gestor. Contudo, o histórico de violências contra suas práticas tradicionais representa um desafio nesta parceria, que deverá ser reparada por ambos, ICMBio e comunidades.

Uma oportunidade, que poderá ser trabalhada entre o ICMBio e as comunidades tradicionais, é a respeito da questão do fogo. Uma ação de minimização dos riscos dos

incêndios florestais é vista com bons olhos pelo órgão gestor. Pode contribuir para que o Estado reconheça, ao menos em nível local, as práticas tradicionais. Esta iniciativa já está em curso no Mosaico de UCs do Jalapão, e pode contribuir para as relações entre os gestores do Parque e as comunidades.

Em relação especificamente à desafetação da região da Chapada das Mangabeiras, um dos impactos negativos, relatados pelos entrevistados, é a diminuição dos recursos hídricos na região. Existem relatos que, há alguns anos, os córregos e rios vêm diminuindo a vazão de forma intensa. Em outros casos, há relatos de contaminação com agrotóxicos das nascentes dos rios. Em todo o caso, este é um problema grave, que deve ser objeto de nova investigação, especialmente relacionado à justiça ambiental.

Outra questão importante é que, apesar de não ter sido possível entrevistar representantes da APROCHAMA durante a pesquisa, na conversa por telefone com um dos informantes, este reforçou que houve o aumento da área total do Parque. Depreende-se deste evento uma das vertentes de atuação das agroestratégias: afirmar que estão em acordo com a legislação e com a lógica de proteção ambiental, utilizando discursos que reforçam um caráter “sustentável” de suas ações.

Almeida (2010, p. 139, grifo meu), porém, contradiz essa afirmação das agroestratégias.

Impõe-se uma reflexão mais detida sobre o senso prático do conjunto dessas estratégias empresariais. No Brasil há um percentual significativo de áreas com maior cobertura vegetal, com florestas e cursos-d'água preservados, sob o controle direto de povos e comunidades tradicionais. Embora sejam elevados os índices de concentração fundiária, **não é nos grandes imóveis rurais que se encontram as áreas preservadas mais significativas. Estas estão localizadas nas terras tradicionalmente ocupadas: terras indígenas, de quilombolas, de seringueiros, de quebradeiras de coco babaçu, de castanheiros, de riveirinhos, de comunidades de faxinais e de fundos de pasto, entre outras formas de uso comum dos recursos naturais controlados por unidades familiares agroextrativistas**”.

Este é o mesmo argumento coletado durante algumas entrevistas. A riqueza de biodiversidade é encontrada nos territórios tradicionais, os mesmos que as agroestratégias buscam se apropriar e invisibilizar seus ocupantes. Os estrategistas do agronegócio afirmam que os produtores cumprem a legislação ambiental. Mas, a narrativa dos sojeiros é que a proteção ambiental deve se dar sob a “terra dos outros”, ou seja, o Parque é ampliado em outra área, que não afeta a produção de *commodities*.

Retomando à hipótese da pesquisa, vemos que há injustiça ambiental com os quilombolas. Tanto suas visões quanto suas estratégias de etnodesenvolvimento são

adequadas à ideia de conservação ambiental, próximas à proposta de conservação do Parque. Porém, os quilombolas passam por diversas ameaças e desafios para pleitear o reconhecimento dos territórios, ao contrário dos sojeiros, que conseguiram, por meio das agroestratégias, a desafetação do Parque.

Por fim, mesmo com tantas ameaças, atualmente é um novo momento na organização social das comunidades quilombolas. Segundo o relato de representante da CONAQ, há 30 anos (antes da Constituição Federal), as comunidades se organizavam de outras formas. Atualmente, o Estado impôs um modelo de organização social, a fim de garantir o direito ao auto-reconhecimento e direitos territoriais.

Representante CONAQ: Quando eu falo do novo momento... é que esse momento que a gente tá vivendo agora, tanto na política quanto das associações e das organizações locais, é diferente de 30 anos atrás. As comunidades não precisavam de uma associação para organizar o seu território. Elas tinham um formato diferente, um formato próprio de se organizar. Hoje o Estado diz que só são comunidades organizadas a partir de uma associação institucionalizada. Então, a comunidade [...] para garantir o seu desenvolvimento local Precisa se instituir um instrumento que não é aquele instrumento de protocolo comunitário, porque a gente ainda luta pra que os protocolos comunitários sejam ainda uma... sejam levados em consideração ainda dentro desse modelo de organização institucional que o Estado diz que é necessário.

Este movimento em torno da organização social “do Estado” se deu, para as comunidades de Macacos, Brejinho e Curupá após a criação do Parque e início da intimidação por parte do órgão gestor. Este foi o aprendizado da “luta do papel” ao qual as comunidades estão paulatinamente aprendendo e compreendendo.

A despeito de todos os constrangimentos em relação ao Parque, ainda assim a Unidade de Conservação, mesmo sendo de Proteção Integral, pode oferecer certa proteção aos territórios tradicionais do ímpeto agressivo do agronegócio sobre as terras do Cerrado. Sem dúvida, tais situações representam oportunidades, tanto para as comunidades como para o órgão gestor, para garantir a proteção ambiental por meio dos sistemas agrícolas tradicionais.

Retornando, portanto, ao segundo ponto da hipótese da pesquisa, os conflitos socioambientais entre comunidades quilombolas e o órgão gestor do PNNRP suscitaram uma nova fase na organização social dos quilombolas. Esta nova fase sugere que, apesar da desconfiança ainda presente, há perspectivas para parcerias entre estes. Para as comunidades, o Parque os “protege” com suas fronteiras definidas; para o Parque, ainda

que incipiente, parcerias com as comunidades para o uso sustentável do fogo são bem vistas pelos gestores.

O uso sustentável dos recursos e bens naturais por parte das populações tradicionais deve, portanto, ser reconhecido como uma alternativa eficiente de proteção ambiental. O presente caso pode contribuir para o fortalecimento das políticas de cunho socioambiental no Brasil.

Pairam somente ameaças em torno desses territórios conservados e protegidos, sob o apetite das agroestratégias. Neste sentido, vale um olhar sobre os dizeres de Delgado (2012, p. 133-134).

Finalmente uma palavra necessária. Nova forma de repartir a renda social, e em particular a renda fundiária no desenvolvimento econômico, pressupõe mudar o modelo de economia do agronegócio, aprofundar a política social rumo à universalização de acesso a direitos sociais e realizar política de reforma agrária. Mas esta não pode ser um projeto piloto, lateral e contraditório ao projeto hegemônico da economia do agronegócio. E este ficar totalmente imune à regulação política, pelo suposto de que a acumulação de capital é fonte legitimadora da própria política agrária. Ao contrário, qualquer política agrária séria nos marcos da economia capitalista, estabelece as bases estruturais e, portanto, os limites da acumulação de capital no agronegócio.

A universalização do acesso aos direitos sociais, indicada por Delgado (2012), passa em torno também do reconhecimento dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais garantindo seus modos de vida. As agroestratégias, no fundo, não passam de discursos e práticas que visam atender esse projeto hegemônico, calcadas por uma visão distorcida do que é natureza e da apropriação desta natureza. Um projeto de desenvolvimento deve ser incluyente, limitando a apropriação dos recursos naturais pelo capital e garantindo o respeito aos modos de vida tradicional.

Fica, então, o ensinamento do símbolo Sankofa de que se deve andar para frente sem nunca esquecer o que nos deixou a ancestralidade.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. O movimento de justiça ambiental e a crítica ao desenvolvimento capitalista periférico: a desigualdade ambiental como categoria constitutiva da acumulação por espoliação no Brasil. In: LITTLE, Paul E. **Os novos desafios da política ambiental brasileira**. Brasília: IEB, 2014, p. 460-487.

\_\_\_\_\_. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, Henri (org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará-Fundação Heinrich Böll, 2004, p. 13-35.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. **Proposta autoriza criação de agência de desenvolvimento agrário no Matopiba**, 18 jul 2017. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/AGROPECUARIA/512634-PROPOSTA-AUTORIZA-CRIACAO-DE-AGENCIA-DE-DESENVOLVIMENTO-AGRARIO-EM-MATOPIBA.html>. Acesso em 18 nov 2017.

AGÊNCIA DEMOCRATIZE. Agro é Pop? **Por trás da propaganda bancada pela Globo para o agronegócio**, 08 jul 2016. Disponível em <https://medium.com/democratize-m%C3%ADdia/agro-%C3%A9-pop-por-tr%C3%AAs-da-propaganda-bancada-pela-globo-para-o-agroneg%C3%B3cio-fb6d7eadb4f2>. Acesso em 30 ago 2017.

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **Pesquisa Agrícola Municipal: recordes de produção de soja e milho impulsionam agricultura em 2015**, 23 set 2016. Disponível em <http://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/9812-pesquisa-agricola-municipal-recordes-de-producao-de-soja-e-milho-impulsionam-agricultura-em-2015.html>. Acesso em 23 ago 2017.

AGROESTRATÉGIAS. **Folha de S. Paulo**, 12 maio 2008. Editorial. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1205200801.htm>. Acesso em 03 setembro 2017.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. A reconfiguração das agroestratégias: novo capítulo da guerra ecológica. In: SAUER, Sérgio; ALMEIDA, Wellington (orgs). **Terras e Territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011, p. 27-44.

\_\_\_\_\_. Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; [et al]. **Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010, p. 101-143.

\_\_\_\_\_. **Terras de quilombos, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pastos: terras tradicionalmente ocupadas**. Manaus: PGSCA-UFAM: 2008. 2ª ed. 192 p.

\_\_\_\_\_. Os quilombos e as novas etnias. In: MINISTÉRIO DA CULTURA. **Quilombos no Brasil** (Revista Palmares 5). Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2000, p. 163-182.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; NETO, Joaqui Shiraishi; MARTINS, Cynthia Carvalho. **Guerra ecológica nos babaçuais**: o processo de devastação dos palmeirais, a elevação do preço de *commodities* e o aquecimento do mercado de terras na Amazônia. São Luiz: Lithograf, 2005.

ALMEIDA, Mauro de; CUNHA, Manoela Carneiro da. Global environmental changes and traditional populations. In: HOGAN, Daniel Joseph; TOLMASQUIM, Maurício Tiomno. **Human Dimensions of Global Environmental Change**: brazilian perspectives. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2001, p. 79-97.

ALVES, Eliseu; SOUZA, Geraldo da Silva e; MIRANDA, Evaristo E. **Renda e pobreza rural na região do MATOPIBA**. Campinas, SP: Embrapa GITE, 2015. (Nota Técnica, 10). Disponível em <https://www.embrapa.br/gite/projetos/matopiba/matopiba.html>. Acesso em 26 de janeiro de 2017.

AQUINO, Yara. Temer veta MPs que poderiam reduzir áreas de preservação ambiental. **Agência Brasil**, 19 junho 2017. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-06/temer-veta-mps-que-poderiam-reduzir-areas-de-preservacao-ambiental>>. Acesso em 01 outubro 2017.

ARNOLD, Chris Feliciano. In the Amazon, a catastrophic gold rush looms, **The New York Times**, New York/USA, 18 setembro 2017. Disponível em <<https://www.nytimes.com/2017/09/18/opinion/in-the-amazon-a-catastrophic-gold-rush-looms.html>>. Acesso em 01 outubro 2017.

BARRETO FILHO, Henyo Trindade. **Da Nação ao Planeta através da Natureza**: uma abordagem antropológica das unidades de conservação de proteção integral na Amazônia brasileira. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2001.

BAYLISS-SMITH, Tim; OWENS, Susan. O desafio ambiental. In: GREGORY, Derek; MARTIN, Ron; SMITH, Graham (orgs.) [Trad. Mylan Isaack]. **Geografia humana**: sociedade, espaço e ciência social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1995.

BECKER, Bertha. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BENSUSAN, Nurit. Diversidade e Unidade: um dilema constante (uma breve história da ideia de conservar a natureza em áreas protegidas e seus dilemas). In: NURIT, Bensusan (org.). **A Diversidade Cabe na Unidade?** Áreas protegidas no Brasil. Brasília: IEB, 2014, p. 31-81.

BOFF, Leonardo. **Ecologia**: grito da terra, grito dos pobres. São Paulo: Editora Ática, 1995.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas** (Tradução de Cássia Silveira e Denise Pegorim). São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **Pierre Bourdieu**: sociologia (Organizador da coletânea Renato Ortiz; Tradução de Paula Monteiro e Alícia Auzmendi). São Paulo: Ática, 1983.

BRAGA, Maria Lúcia de Santana. As políticas desenvolvimentistas e ambientais brasileiras e seus impactos na região dos cerrados. In: DUARTE, Laura Maria Goulart; BRAGA, Maria Lúcia de Santana. **Tristes Cerrados: sociedade e biodiversidade**. Brasília: Paralelo 15, 1998, p. 93-123.

BRANDÃO, Marcelo. Governo decide anular decreto que extinguiu a Renca, **Agência Brasil**, Brasília, 25 setembro 2017. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-09/governo-decide-anular-decreto-que-extinguiu-renca>>. Acesso em 01 outubro 2017.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Orçamentos da União exercício financeiro 2018**: projeto de lei orçamentária. Brasília, 2017a. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-aneis/2018/ploa-2018/volume-iv-tomo-i.pdf>>. Acesso em 26 novembro 2017.

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei nº 8107, de 13 de julho de 2017**, que altera os limites da Floresta Nacional do Jamanxim e cria a Área de Proteção Ambiental do Jamanxim, localizadas no município de Novo Progresso, Estado do Pará. Brasília, 2017b. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2145333>. Acesso em 01 outubro 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.552, de 20 de setembro de 2016**, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, 2016. Disponível em <[www.planalto.gov.br/legislacao](http://www.planalto.gov.br/legislacao)>. Acesso em 18 nov 2017.

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei nº 3751, de 25 de novembro de 2015**, que dispõe sobre a desapropriação e indenização de propriedades privadas em unidades de conservação de domínio público. Brasília, 2015a. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2056568>. Acesso em 01 outubro 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.447, de 6 de maio de 2015**, que dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba e a criação de seu Comitê Gestor. Brasília, 2015b. Disponível em <[www.planalto.gov.br/legislacao](http://www.planalto.gov.br/legislacao)>. Acesso em 27 agosto 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.090, de 12 de janeiro de 2015**, que altera os limites do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, nos Estados do Piauí, Maranhão, Bahia e Tocantins, criado pelo Decreto s/n de 16 de julho de 2002. Brasília, 2015c. Disponível em <[www.planalto.gov.br/legislacao](http://www.planalto.gov.br/legislacao)>. Acesso em 28 novembro 2017.

\_\_\_\_\_. **Substitutivo do Projeto de lei nº 2618/2011**, que altera os limites do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, os Estados do Piauí, Maranhão, Bahia e Tocantins criado pelo Decreto de 16 de julho de 2002 (Relatório). Brasília, 2013. Disponível em [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1137270&filenome=Tramitacao-PL+2618/2011](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1137270&filenome=Tramitacao-PL+2618/2011). Acesso em 03 dezembro 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009**, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da

Amazônia Legal; altera as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em <[www.planalto.gov.br/legislacao](http://www.planalto.gov.br/legislacao)>. Acesso em 29 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007**, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, 2007. Disponível em <[www.planalto.gov.br/legislacao](http://www.planalto.gov.br/legislacao)>. Acesso em 05 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004**, que promulga a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília, 2004. Disponível em <[www.planalto.gov.br/legislacao](http://www.planalto.gov.br/legislacao)>. Acesso em 15 novembro 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2003. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm). Acesso em 01 de outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto s/n, de 16 de julho de 2002**, que cria o Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, nos Estados do Piauí, Maranhão, Bahia e Tocantins, e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em <[www.planalto.gov.br/legislacao](http://www.planalto.gov.br/legislacao)>. Acesso em 10 janeiro 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm). Acesso em 15 novembro 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em <[www.planalto.gov.br/legislacao](http://www.planalto.gov.br/legislacao)>. Acesso em 27 janeiro 2018.

BRIGHENTI, Clovis; OLIVEIRA, Osmarina. **PEC 215: ameaça aos direitos dos povos indígenas, quilombolas e meio ambiente (cartilha)**. 2 ed. Florianópolis: CIMI, 2015. Disponível em <http://www.cimi.org.br/pec2015/cartilha.pdf>. Acesso em 27 setembro 2017.

BUAINAIM, Antônio Márcio; GARCIA, Junior Ruiz; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. **Dinâmica da economia e da agropecuária no Matopiba**. Rio de Janeiro: IPEA (texto para discussão 2283), março/2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Regime de Tramitação. **Assessoria de Imprensa**, Portal da Câmara dos Deputados, s/d. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/regime-de-tramitacao>>. Acesso em 29 janeiro 2018.

CAMPANHA SEM CERRADO, SEM ÁGUA, SEM VIDA. **População de Correntina vai às ruas em defesa das águas**, 10 nov 2017. Disponível em <http://semcerrado.org.br/agua/populacao-de-correntina-vai-as-ruas-em-defesa-das-aguas/>. Acesso em 19 nov 2017.

CAPRA, Frijot. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Editora Cultrix, 1996.

CASTILHO, Alceu Luís. **Partido da terra**: como os políticos conquistam o território brasileiro. São Paulo: Contexto, 2012.

CASTILHO, Alceu Luís; BASSI, Bruno Stankevicius; VENDRAME, Fábio. **O controle de terras por estrangeiros**: panorama geopolítico, aspectos legais e macro-tendências. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil, Análise nº 35/2017. Disponível em <http://www.olivre.com.br/geral/estrangeiros-controlam-quase-20-das-terras-em-mato-grosso/9886>. Acesso em 17 novembro 2017.

CONAQ, Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas. **Dias Toffoli e o racismo institucional**, s/d. Disponível em <http://conaq.org.br/noticias/dias-toffoli-e-o-racismo-institucional/>. Acesso em 09 novembro 2017.

CPT, Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no campo – Brasil 2016**. Goiânia: CPT Nacional, 2016.

\_\_\_\_\_. **Milhares de pessoas protestam em Correntina (BA) em defesa das águas do Cerrado**, 13 nov 2017. Disponível em <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/acoes-dos-movimentos/4104-milhares-de-pessoas-protestam-em-correntina-ba-em-defesa-das-aguas-e-do-cerrado>. Acesso em 15 nov 2017.

\_\_\_\_\_. **Campanha em defesa do Cerrado será lançada nesta terça, 27, em Brasília**, 26 set 2016. Disponível em <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/articulacao-cpt-s-do-cerrado/3469-campanha-em-defesa-do-cerrado-sera-lancada-nesta-terca-feira-27-em-brasilia>. Acesso em 18 nov 2017.

CUNHA, Euclides da. **Os Sertões**: campanha de Canudos. 39ª ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1997.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio**: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DIEGUES, Antônio Carlos. Repensando e recriando as formas de apropriação comum dos espaços e recursos naturais. In: DIEGUES, Antônio Carlos; MOREIRA, André de Castro C. (orgs.). **Espaços e Recursos Naturais de Uso Comum**. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2001, p. 97-124.

DIEGUES, Antônio Carlos; ARRUDA, Rinaldo; SILVA, Viviane Capezzuto; FIGOLS, Francisca Aida; ANDRADE, Daniela (orgs.). **Os Saberes Tradicionais e a Biodiversidade no Brasil**. São Paulo: USP/NUPAUB; PROBIO/MMA; CNPq, 2000.

DOU, Diário Oficial da União. **Extrato do termo de compromisso nº 43/2010 - ICMBio**, nº 250, Seção 3, de 30 de dezembro de 2010. Disponível em [www.portal.in.gov.br](http://www.portal.in.gov.br). Acesso em 02 dezembro 2017

DUARTE, Laura Maria Goulart. Globalização, agricultura e meio ambiente: o paradoxo do desenvolvimento dos Cerrados. In: DUARTE, Laura Maria Goulart; BRAGA, Maria Lúcia de Santana (orgs.). **Tristes Cerrados**: sociedade e biodiversidade. Brasília: Paralelo 15, 1998, p. 11-22.

\_\_\_\_\_. Politização da questão ambiental entre os produtores rurais do cerrado brasileiro. In: DUARTE, Laura Maria Goulart; BRAGA, Maria Lúcia de Santana (orgs.). **Tristes Cerrados: sociedade e biodiversidade**. Brasília: Paralelo 15, 1998, p. 171-187.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. **Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

GRYSZPAN, Mário. Origens e conexões norte-americanas do agribusiness no Brasil. In: **Revista Pós Ciências Sociais UFMA**, v. 9, n. 17, jan/jun, 2012. Disponível em <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br>>. Acesso em 05 fevereiro 2018.

GUAJAJARA, Sonia. Sonia Guajajara: a democracia que queremos. **Mídia Ninja**, 19 abril 2017. Disponível em <<http://midianinja.org/soniaguajajara/dia-do-indio-a-democracia-que-queremos/>>. Acesso em 27 setembro 2017.

GUHA, Ramachandra. O biólogo autoritário e a arrogância do anti-humanismo. In: DIEGUES, Antônio Carlos (org.). **Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos**, 2000, p. 81-99.

HAESBAERT, Rodrigo. **O Mito da Desterritorialização**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2006, 2 ed.

HERCULANO, Selene. Resenhando o debate sobre justiça ambiental: produção teórica, breve acervo de casos e criação da rede brasileira de justiça ambiental.

**Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Editora da UFPR, n. 5, p. 143-149, jan/jun 2002. Disponível em <[revistas.ufpr.br/made/article/download/22124/14488](http://revistas.ufpr.br/made/article/download/22124/14488)>. Acesso em 19 set 2017.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA (Produção Agrícola Municipal – PAM)**. 2016. Disponível em [www.sidra.ibge.gov.br](http://www.sidra.ibge.gov.br). Acesso em 19 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Censo 2010**. Disponível em [www.censo2010.ibge.gov.br](http://www.censo2010.ibge.gov.br). Acesso em 24 de setembro de 2016.

ICMBIO, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba**. Disponível em <http://www.icmbio.gov.br/portal/parna-das-nascentes-do-rio-parnaiba>. Acesso em 26 de agosto de 2017.

IHU-UNISINOS. **Desmatamento do Cerrado supera o da Amazônia, indica dado oficial**, 26 jul 2017. Disponível em <http://www.ihu.unisinos.br/569963-desmatamento-do-cerrado-supera-o-da-amazonia-indica-dado-oficial>. Acesso em 23 ago 2017.

INSTITUTO ANTÔNIO HOUAISS. **Dicionário eletrônico Houaiss**. São Paulo/SP; Rio de Janeiro/RJ: Editora Objetiva, 2014. Versão monousuário 2009.8 CD-ROM.

ISA, Instituto Socioambiental. Vitória indígena no STF. **Instituto Socioambiental**, 16 agosto 2017a. Disponível em <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/vitoria-indigena-no-stf>>. Acesso em 28 setembro 2017.

\_\_\_\_\_. Veto não garante proteção da floresta. **Instituto Socioambiental**, 19 junho 2017b. Disponível em <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/veto-nao-garante-protecao-de-floresta>>. Acesso em 28 setembro 2017.

\_\_\_\_\_. Editorial do ISA: o fim da CPI da Funai e o desespero ruralista. **Instituto Socioambiental**, 24 agosto 2016. Disponível em <<https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-isa/editorial-do-isa-o-fim-da-cpi-da-funai-e-o-desespero-ruralista>>. Acesso em 13 janeiro 2018.

\_\_\_\_\_. **Governo altera limites do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba**. 13 janeiro 2015. Disponível em <https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-monitoramento/governo-altera-limites-do-parque-nacional-das-nascentes-do-rio-parnaiba>. Acesso em 19 de outubro de 2016.

KAGEYAMA, Angela (coord.). O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, Guilherme Costa; GASQUES, José Garcia; VERDE, Carlos Monteiro Villa (orgs.). **Agricultura e Políticas Públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1996, p. 113-223.

LEITÃO, Sérgio. Isso é só o começo: sobre o Código Florestal. In: LITTLE, Paul E. **Os novos desafios da política ambiental brasileira**. Brasília: IEB, 2014, p. 180-204.

LITTLE, Paul E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Revista Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, Anuário Antropológico 2002-2003, p. 251-290, 2004. Disponível em [http://www.dan.unb.br/images/pdf/anuario\\_antropologico/Separatas%202002-2003/2002-2003\\_paullittle.pdf](http://www.dan.unb.br/images/pdf/anuario_antropologico/Separatas%202002-2003/2002-2003_paullittle.pdf). Acesso em 13 de setembro de 2007.

\_\_\_\_\_. **Amazonia: territorial struggles on perennial frontiers**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001a.

\_\_\_\_\_. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In: BURSZTYN, Marcel (org.). **A Dificil Sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001b, p. 107-122.

LÚCIO, Silvia Laine Borges; ELOY, Ludivine; BARRADAS, Ana Carolina Sena; SCHMIDT, Isabel; SANTOS, Ivanilton Almeida dos. As áreas protegidas e o manejo do fogo em sistemas agrícolas tradicionais do Jalapão. **COMBIOSERVE Conference Proceedings**, 2016. Disponível em: <https://www.global-diversity.org/wp-content/uploads/2016/02/EloyL-AmeidadosSantosS-COMBIOSERVE-ManejoComunitariodofogoBrasil.pdf>. Acesso em 03 outubro 2017.

MANSUR, Alexandre. A área de agricultura quase triplicou no Cerrado em 17 anos. **Revista Época**, 14 mai 2017. Disponível em <http://epoca.globo.com/ciencia-e-meio-ambiente/blog-do-planeta/noticia/2017/05/area-de-agricultura-quase-triplicou-no-cerrado-em-17-anos.html>. Acesso em 23 ago 2017.

MAPA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Secretaria de Política Agrícola. **Projeções do Agronegócio: Brasil 2016/17 a 2026/27**, projeções de longo prazo. Brasília, Agosto 2017. Disponível em <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/projecoes-do-agronegocio/projecoes-do-agronegocio-2017-a-2027-versao-preliminar-25-07-17.pdf>>. Acesso em 03 fevereiro 2018.

MARQUEZELLI, Nelson. **Projeto de lei nº 2618**, de 27 de outubro de 2011, que altera os limites do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, nos Estados do Piauí, Maranhão, Bahia e Tocantins criado pelo decreto de 16 de julho de 2002. Disponível em <[www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br)>. Acesso em 02 dezembro 2017.

MARTINS, Helena. Governo extingue reserva nacional do cobre e associados. **Agência Brasil**, Brasília, 23 agosto 2017. Disponível em < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-08/governo-extingue-reserva-nacional-do-cobre-e-associados> >. Acesso em 01 outubro 2017.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira**: a degradação do outro nos confins do humano. São Paulo: Contexto, 2012.

MASCIA, Michael B; PAILLER, Sharon. Protected Area downgrading, downsizing and degazettement (PADDD) and its conservation implications. In: **Conservation Letters**, v. 4, issue 1, feb-2011, p. 9-20. Disponível em <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1755-263X.2010.00147.x/full>. Acesso em 27 novembro 2017.

MATHIAS, Maíra. **Matopiba: na fronteira entre a vida e o capital**, EPSJV/Fiocruz, 02 jan 2017, atualizado em 08/02/2017. Disponível em <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/matopiba-na-fronteira-entre-a-vida-e-o-capital>. Acesso em 23 ago 2017.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tabulador de dados do Cadastro Único**. Disponível em [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/sobre\\_tabcad.php](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/sobre_tabcad.php). Acesso em 24 de setembro de 2016.

MIRANDA, Evaristo Eduardo de; MAGALHÃES, Lucíola Alves; CARVALHO, Carlos Alberto de. **Proposta de delimitação territorial do MATOPIBA**. Campinas, SP: Embrapa GITE, 2015. (Nota Técnica, 1). Disponível em <https://www.embrapa.br/gite/projetos/matopiba/matopiba.html>. Acesso em 26 de setembro de 2016.

NASCIMENTO, Beatriz. O conceito de quilombo e a resistência agro-brasileira. In: NASCIMENTO, Elisa Larkin (org.). **Cultura em movimento**: matrizes africanas e ativismo negro no Brasil. São Paulo: Selo Negro, 2008, p. 71-91.

NASCIMENTO, Elisa Larkin; GÁ, Luiz Carlos (orgs.). **Adinkra**: sabedoria em símbolos africanos. Rio de Janeiro: Pallas, 2009.

NOGUEIRA, Mônica. **Os gerais a fora a dentro**: identidade e territorialidade de sua gente. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília/Departamento de Antropologia, 2009.

NOTÍCIAS STF. **STF inicia julgamento de ações sobre o novo Código Florestal**. 14 setembro 2017. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=355704>. Acesso em 27 setembro 2017.

OLIVEIRA, Karla; SAUER, Sérgio. **Política cultural e agroestratégias**: ofensiva modernizadora sobre os territórios da agrobiodiversidade. Trabalho apresentado no VII Encontro da Rede de Estudos Rurais, Natal: UFRN, agosto/2016.

ORTIZ, Renato. Introdução: a procura de uma sociologia da prática. In: BOURDIEU, Pierre. **Pierre Bourdieu**: sociologia (Organizador da coletânea Renato Ortiz; Tradução de Paula Monteiro e Alicia Auzmendi). São Paulo: Ática, 1983, p. 7-36.

PIRES, Mauro Oliveira. **Desenvolvimento e sustentabilidade**: um estudo sobre o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o desenvolvimento dos cerrados

(PRODECER). Dissertação (Mestrado em Sociologia). Instituto de Ciências Humanas – Departamento de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de Brasília, 1996.

PIRES, Victor. Fevereiro socioambiental no STF. **Instituto Socioambiental**, 11 janeiro 2018. Disponível em < <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/fevereiro-socioambiental-no-stf>>. Acesso em 02 fevereiro 2018.

PONTES, Felipe. Juiz federal suspende qualquer decreto sobre extinção da Renca na Amazônia. **Agência Brasil**, Brasília, 30 agosto 2017. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-08/juiz-federal-suspende-qualquer-decreto-sobre-extincao-da-renca-na-amazonia>>. Acesso em 01 outubro 2017.

PORTAL BRASIL. **Mosaico do Jalapão soma três milhões de hectares**, 30 set 2016 (atualizado em 03 out 2017). Disponível em < <http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2016/09/mosaico-do-jalapao-soma-tres-milhoes-de-hectares>>. Acesso em 28 novembro 2017.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **Variações sobre a técnica de gravador no registro da informação viva**. São Paulo: CERU e FFLCH/USP, 1983.

RAMOS, Adriana. Políticas públicas para áreas protegidas no Brasil. In: **A Diversidade cabe na Unidade?** Áreas protegidas no Brasil. Brasília: IEB, 2014. p. 153-165.

RESK, Sucena (EcoDebate). **A legislação socioambiental sob o ataque da artilharia ruralista no Congresso Nacional**. 14 Dezembro 2016. Disponível em <http://www.ihu.unisinos.br/563383-a-legislacao-socioambiental-sob-o-ataque-da-artilharia-ruralista-no-congresso-nacional>. Acesso em 27 setembro 2017.

RIBEIRO, Stênio. **Áreas do Norte e do Nordeste consolidam-se como a nova fronteira agrícola**. Brasília, Agência Brasil, 11 out 2015. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-10/areas-do-norte-e-do-nordeste-se-consolidam-como-nova-fronteira-agricola>. Acesso em 26 ago 2017.

ROSA, Raoni da. **“Eu moro no Prata, no Ouro e no Bronze”**: processos de territorialidade e etnicidade no Quilombo Povoado do Prata – TO. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília/Departamento de Antropologia. 2013.

RUBERT, Rosane Aparecida; SILVA, Paulo Sérgio da. O acamponesamento como sinônimo de aquilombamento: o amálgama entre resistência racial e resistência camponesa em comunidades negras rurais do Rio Grande do Sul. In: GODOI, Emília Pietrafesa de; MENEZES, Marilda Aparecida de; MARIN, Rosa Acevedo (orgs.). **Diversidade do campesinato**: expressões e categorias (v. 1). São Paulo: Editora UNESP; Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), 2009, p. 251-274

SANTILLI, Juliana. Áreas protegidas e direitos de povos e comunidades tradicionais. In: BENSUSAN, Nutit (org.). **A Diversidade cabe na Unidade?** Áreas protegidas no Brasil. Brasília: IEB, 2014a. p. 399-434.

\_\_\_\_\_. **Agrobiodiversidade e direitos dos agricultores**. São Paulo: Peirópolis, 2009.

\_\_\_\_\_. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis (IEB/ISA), 2005.

- SANTILLI, Márcio. Temporada de ataque aos territórios da diversidade. In: LITTLE, Paul E. **Os novos desafios da política ambiental brasileira**. Brasília: IEB, 2014b, p. 304-340.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula G.; NUNES, João Arriscado. Para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo (Introdução). In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 21-121.
- SANTOS, Clóvis Caribé dos. Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o desenvolvimento dos Cerrados – PRODECER: um espectro ronda os cerrados brasileiros. **Estudos Sociedade e Agricultura**, outubro de 2016, vol. 24, n. 2, p. 384-416.
- SARNEY Filho, José. **Projeto de Lei nº 2.618, de 2011**, que altera os limites do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, nos Estados do Piauí, Maranhão, Bahia e Tocantins criado pelo Decreto de 16 de julho de 2002 (Relatório apresentado na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS). Brasília: Câmara dos Deputados, 18 setembro 2013. Disponível em <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>. Acesso em 27 novembro 2017.
- SAUER, Sérgio. **Agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro** (texto para discussão nº 30). Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2008. Disponível em <<https://www.embrapa.br/web/mobile/publicacoes/-/publicacao/123017/agricultura-familiar-versus-agronegocio-a-dinamica-sociopolitica-do-campo-brasileiro>>. Acesso em 5 fevereiro 2018.
- SAUER, Sérgio e LEITE, Acácio Zuniga. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. In: **Retratos de Assentamentos**, v. 20, n.1, 2017. Disponível em <http://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/issue/view/20>. Acesso em 27 setembro 2017.
- SAUER, Sérgio; BORRAS JR., Saturnino (Jun). ‘Land Grabbing’ e ‘Green Grabbing’: uma leitura da ‘corrida na produção acadêmica’ sobre a apropriação global de terras. In: **Campo-Território: revista de geografia agrária**. Edição especial, p. 6-42, jun/2016.
- SAUER, Sérgio; ALBUQUERQUE, Ralph M. Neoeextrativismo, mineração e disputa por terra no campo brasileiro. In: MITIERO Jr., Marcos A. et al. (Orgs.). **A questão agrária no século XXI: Escalas, dinâmicas e conflitos territoriais**. São Paulo, Outras Expressões, 2015, p. 251-277.
- SAUER, Sérgio; FRANÇA, Franciney Carreiro de. Código Florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 285-307, maio/agosto, 2012.
- SBPC, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. **Carta enviada ao STF, na condição de amici curie ao julgamento das ações que tratam do Código Florestal**. Disponível em <http://portal.sbpnet.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Of.-SBPC-186-ao-Supremo-Tribunal-Federal.pdf>. Acesso em 27 setembro 2017.
- SCHMINK, Marianne; WOOD, Charles H. **Contested frontiers in Amazonia**. New York: Columbia University Press, 1992.

SILVA, José Graziano da. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas/SP: UNICAMP/IE. 2. ed. 1998.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. A constitucionalidade do direito quilombola. In: GEDIEL, José Antônio Peres; CORRÊA, Adriana Espíndola; SANTOS, Anderson Marcos dos; SILVA, Eduardo Faria (orgs.). **Direitos em conflito: movimentos sociais, resistência e casos judicializados** (estudos de caso, v. 1). Curitiba: Kairós Edições, 2015, p. 66-91.

STF, Supremo Tribunal Federal. **STF garante posse de terras às comunidades quilombolas**, 08 fevereiro 2018. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=369187>>. Acesso em 19 fevereiro 2018.

\_\_\_\_\_. **Voto vista da Ministra Rosa Weber**, julgamento da ADI 3239, 23 março 2015. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI3239RW.pdf>. Acesso em 30 setembro 2017.

TERRA DE DIREITOS. **O fim do do licenciamento ambiental: mais um episódio golpista do Congresso Brasileiro** (artigo), 24 abril 2016. Disponível em <http://terradedireitos.org.br/2016/04/28/artigo-o-fim-do-licenciamento-ambiental-mais-um-episodio-golpista-do-congresso-brasileiro/>. Acesso em 12 novembro 2017.

VELHO, Otávio Guilherme. **Capitalismo autoritário e campesinato**. São Paulo/Rio de Janeiro: Difel, 1976.

VIEGAS, Daniel Pinheiro. O direito territorial quilombola no campo jurídico colombiano e brasileiro. In: GEDIEL, José Antônio Peres; CORRÊA, Adriana Espíndola; SANTOS, Anderson Marcos dos; SILVA, Eduardo Faria. **Direitos em conflito: movimentos sociais, resistência e casos judicializados** (estudos de caso, v. 2). Curitiba: Kairós Edições, 2015, p. 83-102.

VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. A fronteira agropecuária brasileira: redistribuição produtiva, efeito poupa-terra e desafios estruturais logísticos. In: VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; GASQUES, José Garcia (orgs.). **Agricultura, transformação produtiva e sustentabilidade**. Brasília: Ipea, 2016, p. 89-108.

WILSON, Edward. O. (org.). **Biodiversidade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

WWF-BRASIL, World Wildlife Foundation. **Unidades de Conservação sob risco: ofensiva contra áreas protegidas abrange uma área quase do tamanho de Portugal** (Dossiê Brasil: Unidades de conservação sob ataque). Brasília: WWF-Brasil, maio 2017.