



Universidade Federal do Acre
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPEG)
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPG-MDR)

O apagar dos fogos? Uma análise da proibição das queimadas no Estado do
Acre a partir da intervenção do Ministério Público

Patrícia Barros Cunha

Orientador: Prof. Dr. Elder Andrade de Paula

Rio Branco – Acre
2010

Universidade Federal do Acre
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPEG)
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPG-MDR)

Patrícia Barros Cunha

O apagar dos fogos? Uma análise da proibição das queimadas no Estado do
Acre a partir da intervenção do Ministério Público

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
da Universidade Federal do Acre, como requisito
a obtenção do título de Mestre em
Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Elder Andrade de Paula

Rio Branco – Acre
2010

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: O apagar dos fogos? Uma análise da proibição das queimadas no Estado do Acre a partir da intervenção do Ministério Público

Autora: Patrícia Barros Cunha

Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Programa de Mestrado em Produção Vegetal - UFAC, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre.

Aprovada por:

Prof. Dr. Elder Andrade de Paula (Orientador)
Mestrado em Desenvolvimento – UFAC

Prof. Dr. Silvio Simione Silva
Mestrado em Desenvolvimento Regional – UFAC

Prof. Dr. Sebastião Elviro de Araújo Neto
Mestrado em Produção Vegetal – UFAC

RESUMO

Este trabalho busca analisar o papel do Ministério Público na resolução dos problemas ambientais no Acre, através da análise da Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Estadual e Federal que determina a proibição das queimadas no Estado do Acre. Analisando o discurso dos atores envolvidos nesta Ação, que tem suas bases no desenvolvimento sustentável e na preservação do meio ambiente. O processo de democratização e a organização da sociedade civil através da participação política e do exercício de sua cidadania trazem à tona essa discussão para a arena política. O meio ambiente se institucionaliza nas esferas governamentais, como direito sancionado em lei, o meio ambiente saudável se torna direito ‘difuso’ da população, e esta encontra novos mecanismos de participação para garantir esse direito, como é o caso das Ações Cíveis Públicas. O uso das queimadas é traduzido hoje em dia pela degradação ambiental, causando diferentes impactos para a saúde humana das populações rurais e urbanas. A presente pesquisa está inserida em uma problemática teórica que envolve, por um lado, a questão dos modelos de desenvolvimento e especialmente a inserção da variável ambiental em um novo modelo: o desenvolvimento sustentável. Por outro lado, envolve a problemática do desenvolvimento regional, o caso específico da Amazônia, no qual o Acre está configurado como um Estado de fronteira. Embora, grandes avanços tenham ocorrido na ciência e na tecnologia, esses “avanços” não alcançam às populações rurais, que ainda utilizam as queimadas como uma “cultura enraizada” no Estado.

Palavras-chave: Amazônia. Meio Ambiente. Ministério Público. Queimadas.

ABSTRACT

This work seeks to analyse the role of the Prosecutor's resolution of environmental problems in Acre, through the analysis of public civil action filed by State and Federal Public Ministry that determines the prohibition of burned in the State of acre. Analyzing discourse of the actors involved in this action, which has its foundations in sustainable development and the environment. The process of democratisation and civil society organization through political participation and exercise of their citizenship teases that discussion to the political arena. The environment if institutionalises in governmental spheres, sanctioned by law as the law, the healthy environment becomes right diffused population, and this is new participatory mechanisms to ensure that right, as is the case of Public civil actions. Using burning is translated today by environmental degradation, causing different impacts for human health of rural and urban populations. This lookup is inserted into a theoretical problem that involves, on the one hand, the question of development models and especially the integration of the environmental variable into a new model: sustainable development. On the other hand, involves problems of development models and especially the integration of the environmental variable into a new model: sustainable development. On the other hand, involves problems of regional development, the specific case of Amazon, where the Acre is configured as a border State. Although great strides have occurred in science and technology, these "advances" do not reach rural populations, which still use the burnt as a "culture rooted" in the State.

Key words: Amazon. Environment. Public Prosecution Service. Burnt.

Listas de Siglas

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

ACP – Ação Civil Pública

APA – Área de Proteção Ambiental

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

ATES – Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária

BASA – Banco da Amazônia SA

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

DPOC – Doença Pulmonar Obstrutiva Crônica

DS – Desenvolvimento Sustentável

ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

FETACRE – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Acre

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

GT – Grupo de Trabalho

HUERB – Hospital de Urgência e Emergências de Rio Branco

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IMAC – Instituto de Meio Ambiente do Acre

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais –

IVAS – Infecções das Vias Aéreas Superiores

MP – Ministério Público

MPE – Ministério Público Estadual

ONGs – Organizações Não Governamentais

PADs - Projetos de Assentamento Dirigidos

PIN – Plano de Integração Nacional

PMACI - Programa de Proteção de Meio Ambiente e às Comunidades Indígenas

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

POLAMAZÔNIA – Programas de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos a Agroindústria do Norte e do Nordeste
RESEX - Reservas Extrativistas
SEAPROF – Secretaria de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar
SEMA – Secretaria Especial de Meio Ambiente
SEMAM – Secretária de Meio Ambiente da Presidência da República
SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente
SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDHEVEA – Superintendência da Borracha
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta
UFAC - UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE
ZEE – Zoneamento Econômico e Ecológico.

AGRADECIMENTOS

À minha família: meus pais e irmãos, em especial, a minha mãe Geovânia, que tanto me auxiliou e rezou por mim.

Ao Eduardo, meu esposo, pelo carinho e imensa colaboração.

Ao meu orientador, Elder Andrade de Paula, que sempre me acalmou nos momentos de desespero e que foi fonte de inspiração e de reflexão.

Aos colegas do mestrado, Maria Nazaré, Mariquinha, Tanith, Dermeson que compartilharam comigo momentos de amizade e de muitas discussões durante o mestrado.

Aos docentes e funcionários do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional, em especial o Prof. Silvio Simione, Prof. Lucas Araujo e Prof. Francisco Carlos da Silva Cavalcante.

Aos meus amigos que não são do mestrado, mas da vida pelo companheirismo, paciência, carinho, em especial a Mércia Gonzaga, Juliana Machado, Daniela Bazzo, Iris Lemes, Naianna Oliveira, Augusto Nagy e por último mais não menos importante Geane Januário.

Ao CNPq pelo suporte financeiro.

Ao apoio que a Suframa concedeu ao Mestrado em Desenvolvimento Regional.

Finalmente, não poderia deixar de agradecer o apoio daqueles envolvidos diretamente na minha pesquisa, em especial a Promotora Meire Cristina e a Procuradora Patrícia Rego, ambas do MPE, agradeço pela confiança e informações dadas e aos agricultores entrevistados que com todas as dificuldades são pessoas batalhadoras e que têm muito a nos ensinar.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
CAPÍTULO I – Modelos de Desenvolvimento: Crise de Paradigmas	15
1.1. Dilemas estruturais do desenvolvimento	16
1.2. Concepções sobre o “Desenvolvimento Sustentável” – DS	29
1.3. A emergência da questão ambiental como problema social	36
CAPÍTULO II – O Processo de Institucionalização da questão ambiental no Brasil	43
2.1 – A questão ambiental no contexto de fronteira	52
2.2 – Contexto regional e geopolítico.....	54
2.2.1 – A valorização da fronteira amazônica.....	54
2.2.2 – Conseqüências da expansão de fronteira no Acre	58
2.2.3 – A relação urbano - rural na Amazônia	62
CAPÍTULO III - A Intervenção do Ministério Público: Estratégias de enfrentamento e grau de legitimação	69
3.1 – A questão da legitimidade do Ministério Público	70
3.1.1 - Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado	79
3.1.2 – Direito à vida, à saúde, à segurança e à moradia	80
3.2 – A Emergência da Questão Ambiental no Acre	82
3.2.1 – Queimadas	86
3.2.2 – O “desastre ecológico, social e econômico” de 2005	90
3.3 – Alternativas para as Queimadas	95
3.4 – A omissão do Estado e dos órgãos públicos	96
3.4.1 – O IBAMA, ICMBIO, INCRA e IMAC	96
3.4.2 – Estado do Acre e Municípios	101
3.5 – Alternativas Sustentáveis e Políticas Públicas	106
CONCLUSÃO	120
Bibliografia	122

INTRODUÇÃO

Nas últimas quatro décadas, o aparecimento da temática ambiental vem sendo incorporada cada vez mais na sociedade como um todo. O processo de democratização e a organização da sociedade civil através da participação política trazem à tona a discussão ambiental para a arena política.

Assistimos a institucionalização do meio ambiente nas esferas governamentais com a definição de uma política ambiental e o surgimento de instituições específicas para administrar o direito ambiental, desta vez, sancionado em lei. Segundo Bursztyn (2002), o tema “novas institucionalidades” é pertinente e atual. Após a Conferência de Estocolmo 1972, o processo de institucionalização da questão ambiental tornou-se um foco específico de ação pública. Podemos falar hoje de funções de gestão ambiental como, por exemplo, o cuidado com as florestas e águas.

A gestão do meio ambiente segundo Bursztyn (2002, p. 85), “passa a ser encarada como uma nova função pública, como uma questão que demanda regulação estatal”. O meio ambiente saudável se torna direito ‘difuso’¹ da população, e esta encontra novos mecanismos de participação para garantir esse direito, como é o caso das Ações Civis Públicas.

Este trabalho pretende analisar a intervenção do Ministério Público Federal e/ Estadual na proteção do meio ambiente, em especial à Ação Civil Pública de proibição das queimadas no Estado do Acre. O uso das queimadas é traduzido hoje em dia pela degradação ambiental, causando diferentes impactos para a saúde humana das populações rurais e urbanas.

No Acre, o ano de 2005 foi marcado por uma estiagem prolongada, esse problema afetou toda a região amazônica. Os impactos ambientais ao longo dos anos vêm gerando a escassez de água nos rios, desmatamentos, aprofundando o problema das queimadas. O fato foi noticiado, amplamente na imprensa local e nacional, durante esse período, chamando à atenção do Estado, Ministério Público e dos diversos órgãos ambientais do Acre (IBAMA, IMAC, INCRA), para uma reflexão profunda sobre a questão ambiental que vai desde a escassez da água ou enchentes ao problema das queimadas. O MP analisa os danos gerados pelas queimadas, as causas e efeitos das queimadas do final de 2005 e da enchente no início

¹ Foi com o Código Brasileiro de Defesa do Consumidor, Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1.990, que foi introduzido os conceitos legais de interesses ou direitos difusos e coletivos. Art. 81. “I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.

de 2006, nomeando esse exemplo como paradigmático como “o desastre ecológico, social e econômico ocorrido no Acre em 2005.” (ACRE, 2009, p. 08)

O cenário de 2005 motivou várias ações do Ministério Público como: a decretação de situação de emergência nas regiões mais atingidas. Em abril 2007 foi criado por ato interno da Instituição Ministerial um Grupo de Trabalho – o GT Queimadas, composto por cinco Promotores de Justiça da área ambiental. Esse grupo em parceria com outras instituições desenvolveu atividades que envolviam “educação ambiental, prevenção e combate a incêndios, bem como a inafastável função de controle, exercida através de ações judiciais”. (ACRE, 2006, p. 06).

O objetivo deste trabalho consiste em identificar e analisar as principais contradições que permeiam a teoria e a prática dos discursos em relação à questão ambiental; do que tem tratado a legislação; as ações desenvolvidas pelos órgãos de fiscalização e controle; o discurso presente nos movimentos cujo conteúdo está pautado nos prejuízos (e benefícios) causados pela atividade da queimada, e a importância dessa prática na Amazônia para os camponeses² dos municípios acreanos.

A presente pesquisa está inserida em uma problemática teórica que envolve, por um lado, a questão dos modelos de desenvolvimento e especialmente a inserção da variável ambiental em um novo modelo de desenvolvimento: o “desenvolvimento sustentável”. Por outro lado, envolve a problemática do desenvolvimento regional, o caso específico da Amazônia, no qual o Acre está configurado como um Estado de fronteira³. Embora, grandes avanços tenham ocorrido na ciência e na tecnologia, queremos mostrar através da pesquisa,

² Utilizaremos o conceito de camponês nos termos de Silva (2005) que “camponês aqui também carrega então a duplicidade da condição de ser detentor de um domínio sobre o território de trabalho e sobre seus meios de produção – como proprietário ou posseiro, e da força-de-trabalho – como trabalhador da floresta ou do campo” (...) “seringueiros e colonos voltam-se para o uso da terra como meio de produção de sua auto-sustentação familiar e o excedente para mercado” (Silva, 2005, p.109). “Aqui cabe a distinção quanto à diferenciação do termo camponês e de produtor familiar. São os mesmos sujeitos sociais, porém apreendidos sob óticas diferentes: o primeiro sob autonomia e confronto, o segundo, de subordinação e aceitação do mercado. O elemento definidor geral é a condição de trabalho familiar, como base geradora de bens e intermediadora de relações produtivas. O elemento diferenciador é o uso e a finalidade que se tem para com a terra que nela habita e trabalha, ou seja, a terra enquanto meio de produção serve para suprir suas necessidades fundamentais: subsistência, moradia, vivência familiar, reprodução sociocultural; ou para acumular e ampliar seus bens (MENDRAS, 1978). Assim, ao camponês, sua produção, mais que um bem de capital é, em primeiro lugar, um bem para sua própria sobrevivência; já ao produtor familiar, visto sob a ótica de capitalizar, trabalha para acumular e ampliar suas propriedades, ou seja, para lucrar (numa lógica de obtenção da mais-valia). Como são formas diferentes de tratar o mesmo sujeito, o problema desdobra-se em políticas agrárias que tratam todos na ótica do mercado, sendo então conduzido a processos expropriatórios, pois aqueles que não se adequarem às regras impostas pelo mercado, poucas chances terão de permanecer na terra”. (PAULA; SILVA, 2008, p. 90).

³ cf. J. de S. Martins, O Tempo de Fronteira - retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira, in Tempo Social, 8(1), maio de 1996, p.25-70.

que esses “avanços” não alcançam às populações mais pobres, em particular, as populações rurais. No caso das queimadas, tradicionalmente, agricultores fizeram uso das queimadas como forma de subsistência, como esse uso configura-se em problema ambiental? Percebemos diferenças nas formas de utilização da queimada para diferentes atores, por exemplo, para um grande pecuarista e um pequeno agricultor. Nesse último caso, é um “problema de subsistência” que atua como fator preponderante e é decisivo para a reprodução do camponês.

Considera-se que o crescente processo de preocupação ambiental na sociedade contemporânea, não deve estar separado das preocupações sociais. Ou seja, a emergência da questão ambiental não deve está fechada de forma circunscrita nela mesma, mas que é preciso considerar as particularidades de atividades consideradas impactantes, questionando, para quem? Por que e como? Isso significa levarmos em consideração a dimensão relacional e os contextos sociais e econômicos desses processos.

A relevância científica dessa pesquisa consiste em possibilidades concretas de produzir conhecimento acerca dessas práticas. Definimos esse trabalho de investigação científica como uma pesquisa exploratória em que procuramos estabelecer através da nossa análise um confronto direto com a realidade, procurando compreender e interpretar as questões delineadas na nossa problemática, produzindo um novo conhecimento acerca das práticas desses atores e que deve servir de base a uma reflexão aprofundada e assim beneficiar às comunidades envolvidas nesse estudo.

Nesse movimento de refletir sobre o papel do Estado na condução dos problemas ambientais, consideramos, especificamente, o estudo de caso das queimadas no Estado do Acre. Partimos da hipótese de que há uma tendência significativa à condenação das queimadas, já que tal atividade é considerada um forte obstáculo à proteção do meio ambiente. Uma vez que existe uma distribuição desigual dos danos ambientais na sociedade, e que faz parte da própria racionalidade do sistema capitalista, determinando assim uma articulação entre degradação ambiental e injustiça social.

Procuramos perceber como o Ministério Público (MP) tem conduzido a questão e quais as normatizações desenvolvidas nesse processo. Notamos que as queimadas estão freqüentemente associadas às concepções de poluição ambiental e degeneração da qualidade do ar e um risco de incêndio para a floresta, principalmente em período de seca. A gravidade consiste na ausência de alternativas e por envolver questões econômicas para os diversos

grupos envolvidos que utilizam o fogo para a subsistência. Nessa proposta, temos como objetivo geral: estudar o papel do MP na condução e resolução do problema ambiental das queimadas no Acre, percebendo até que ponto a sua ação constitui um fator estruturante da própria organização social.

Estaremos trabalhando com o conceito de “Estado Ampliado”, o Estado será “interpretado como um ‘complexo de atividades práticas e teóricas’ constituído pelas esferas da sociedade política mais a sociedade civil. Na sociedade política (governo) predominaria a coerção e na sociedade civil, o consenso. “As relações entre sociedade civil (‘condições de vida material’ ou, em regime capitalista, sistema da produção ‘privada’, aparelho ‘privado’ de hegemonia) e a sociedade política, devem ser concebidas em função da definição do Estado como ‘equilíbrio entre sociedade política e a sociedade civil’”. (GRAMSCI, 1978, apud, PAULA, 2003, p.15)

Nossa metodologia consiste em captar as representações discursivas que orientam as práticas organizadas dos atores envolvidos, através de realizações de entrevistas. Procurando abranger os segmentos sociais a que se dirige a Ação Civil Pública (ACP) do Ministério Público, como técnicos dos órgãos ambientais (IBAMA, ICMBIO, IMAC, INCRA), representantes de organizações não governamentais, trabalhadores rurais, representantes dos trabalhadores rurais (sindicatos, associações), militantes de movimentos ambientalistas, profissionais técnicos científicos e jurídicos envolvidos no debate, entre outros atores que poderemos considerar relevantes.

Utilizaremos como fonte secundária documentos oficiais encontrados na Ação Civil Pública, material publicado na imprensa local e regional e ainda reportagens e matérias de jornal que podem ser utilizados como indicadores da visibilidade que o problema ambiental das queimadas vem alcançando na sociedade, evidenciando o seu grau de institucionalização, a repercussão nas populações diretamente afetadas e a formação da opinião pública.

Nessa perspectiva, a teoria é fundamental, para compreendermos o nosso problema, por isso, no primeiro capítulo, apresentamos uma discussão acerca dos modelos de desenvolvimento procurando reconstruir a trajetória desse percurso até desembocar na noção de “desenvolvimento sustentável” ou ecodesenvolvimento, Evidenciando os dilemas envolvidos nesse debate e as conseqüências dos modelos implantados para a região Amazônica.

No segundo capítulo, abordaremos a definição do problema ambiental ou a configuração do campo ambiental que envolve um espectro de questões associadas à emergência do meio ambiente como problema social (FUKS, 2001). A disputa pela construção diversa deste “problema” tem implicado na formação de grupos, atores coletivos e entidades envolvidas na luta em torno da legitimidade das diversas formas de apropriação dos recursos territorializados. (ACSELRAD, 2004). Para Martins (1996) há uma disputa, que remete à pluralidade de tempos históricos e que se têm dado em torno a objetos e através de estratégias que escapam ao modo como a “questão amazônica” tem sido correntemente significada pelo senso comum.

O terceiro capítulo consiste em explicitar a discussão em torno da legislação ambiental do ponto de vista jurídico. Explicitar e refletir sobre as recomendações institucionais do MP. O principal foco que vai ser investigado dentro do tema da pesquisa é a Ação Civil Pública nº 2009.30.00.001438-4, as leis, o papel das instituições do Estado, em especial o Ministério Público, as organizações sindicais, associações, Ongs, e a relação natureza x sociedade.

CAPÍTULO I – MODELOS DE DESENVOLVIMENTO: CRISE DE PARADIGMAS

A forma de apropriação e uso dos recursos florestais tem sido caracterizada como um processo de “devastação ambiental”. O tema do desmatamento ocupa lugar de destaque na pauta dos problemas sociais referidos à Amazônia.

A nossa problemática surge na primeira tentativa de definir a questão ambiental, pois através da nomeação dos problemas ambientais gerados no Estado do Acre emergem esquemas classificatórios que utilizam idéias como “degradação”, “poluição”, “preservação”. Esta dissertação tem como tema a institucionalização dos problemas ambientais em uma área de fronteira, tendo como material empírico a instituição de “novos procedimentos” que visam assegurar a proteção ambiental como a Ação Civil Pública e o TAC (Termo de Ajustamento de Conduta), Estudo de Impacto Ambiental, Zoneamento Econômico e Ecológico e outros instrumentos.

A prática das queimadas é comum na história da Amazônia brasileira, não é um problema recente, e está diretamente relacionado ao desmatamento da região. Desta forma, várias questões surgem: como se dá as relações que envolvem o Estado e sociedade civil? Quais as forças e interesses presentes em tais relações? Qual o seu papel ideológico? Qual é o discurso hegemônico constituído no Estado do Acre em relação ao meio ambiente e as queimadas? Quais os espaços públicos existentes para a discussão e participação democrática dos atores sociais envolvidos? Quais são esses atores sociais envolvidos? Quem toma as decisões, é de cima para baixo? Os grupos sociais mais atingidos conseguem abrir espaço numa agenda pública dos seus problemas? Como está relacionada a questão da cidadania? Quando o MP faz as recomendações das queimadas, a cidadania, quem ele quer defender? O cidadão do campo ou da cidade? As ações do MP respeitam os direitos deles sobre a sua terra, os direitos conquistados através de lutas?

Essas questões nos remetem a questões seculares de uma antiga problemática: o que é desenvolvimento? Podemos dizer que a escolha e a viabilização dos modelos de desenvolvimento foram, historicamente, restritas às elites políticas, comerciais, industriais e financeiras, com nenhuma ou pouca participação da sociedade civil de maneira geral. Tendo sempre uma constante exclusão das classes menos favorecidas, tanto no aspecto financeiro

quanto no aspecto político, com relação à tomada de decisão, para a formulação de políticas públicas, por exemplo.

1.1 Dilemas estruturais do desenvolvimento

Historicamente, grande parte da população esteve à margem e a mercê das vontades de uma elite a qual sempre defendeu seus próprios interesses e sempre foram detentoras do poder econômico e, portanto, do poder político. A supremacia dos interesses econômicos sobre os interesses sociais foi tema de estudos de vários sociólogos e economistas, podemos notar claramente a superioridade da questão econômica em detrimento das questões sociais, como abordado no Dicionário de Desenvolvimento, no qual, encontramos que:

O estabelecimento de valores econômicos exige a desvalorização de todas as outras formas de vida social. Essa desvalorização transforma, em um passe de mágica, habilidades em carências, bens públicos em recursos, homens e mulheres em trabalho que se compra e vende como um bem qualquer, tradições em um fardo, sabedoria em ignorância, autonomia em dependência. Transforma as atividades autônomas e pessoais, que incorporam dejetos, habilidades, esperanças e interação social ou com a natureza, em necessidades cuja satisfação exige a mediação do mercado. (ESTEVA, 2000, p.74).

O problema de conciliar desenvolvimento econômico das nações com o bem-estar social da população é tão antigo quanto o capitalismo. Neste mundo capitalista e globalizado, desenvolvimento tem significado meramente crescimento econômico.

De acordo com Banerjee (2006, p. 80): “[...] o desenvolvimento torna-se simplesmente um novo nome para crescimento econômico.” A lógica do capital preconizaria a maximização do crescimento econômico, pois só desta maneira, o problema da pobreza seria solucionado pela criação da riqueza, e assim se poderia resolver os graves problemas “sociais”. Há aqui claramente a separação entre a economia e o social como uma característica do moderno pensamento econômico ocidental.

Durante o final da década de 60 e início da década de 70 do século passado, estava ficando claro para os planejadores do desenvolvimento que o crescimento econômico não necessariamente significava equidade e que o mesmo, quando desenfreado tinha sérias e adversas consequências sociais. A distância entre ricos e pobres continuava a crescer: com base na renda per capita, a proporção de ricos para pobres era de 2:1, em 1800; de 20:1, em 1945

e de 40:1, em 1975. Os 20% mais ricos abocanhavam 82,7% da renda mundial, enquanto os 20% mais pobres do mundo ganham 1,6% da renda global (WATERS, 1995). Em países recentemente industrializados, o crescimento econômico foi acompanhado inevitavelmente de um crescimento na disparidade em termos de renda. Os aspectos ‘sociais’ que acompanham o desenvolvimento, tais como o crescimento das desigualdades e o desemprego, eram vistos como ‘obstáculos’ que deveriam ser superados para que o desenvolvimento prosseguisse sua marcha. Não houve o reconhecimento de que os programas de desenvolvimento levaram realmente à pobreza e aos ‘problemas sociais’. (BANERJEE, 2006, p. 80).

O mundo assim viveu na última década, dominado pela ilusão desse modelo único de globalização, que gera uma dinâmica e interdependência econômica mundial, onde o progresso tecnológico, a divisão internacional do trabalho, o poder das corporações financeiras e econômicas prevalecem. Poucos anos bastaram para revelar uma crise do modo de regulação do sistema e deixar claro que as conseqüências desse modelo baseado na acumulação podem ser realmente nocivas à sociedade, de modo que todo progresso econômico não diz respeito necessariamente a um progresso no âmbito social.

Conforme Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (1984, p.85), a noção de desenvolvimento pode ser entendida:

Como resultado da interação de grupos e classes sociais que têm um modo de relação que lhes é próprio e, portanto, interesses materiais e valores distintos, cuja oposição, conciliação ou superação dá vida ao sistema sócio-econômico. A estrutura social e política vai-se modificando na medida em que diferentes classes e grupos sociais conseguem impor seus interesses, sua força e sua dominação ao conjunto da sociedade.

Considerando essa dinâmica sempre haverá uma concentração de renda nas mãos de poucos, sendo que em nome desta minoria o Estado acaba onerando a grande maioria da população. Desenvolve-se, assim, fatalmente uma exclusão social constante e crescente de indivíduos que são considerados improdutivos pelo sistema econômico. Na verdade, esse modelo de desenvolvimento econômico é portador de inúmeros fatores que causam desigualdades sociais, econômicas e políticas. Hierarquicamente, um fator sobrepõe-se sobre os outros: a ausência de participação no âmbito político. Considerando que há na política mecanismos de dominação que de certa maneira contribuem para manter as estruturas sociais sempre de acordo com os propósitos da classe que detém maior poder de decisão e

participação. Para Cardoso e Faletto (1984, p. 14), há fatores que legitimam a discrepância entre os indicadores econômicos e os sociais:

A problemática sociológica do desenvolvimento, entretanto, longe de reduzir-se a este enfoque, implica, como se disse, o estudo das estruturas de dominação e das formas de estratificação social que condicionam os mecanismos e os tipos de controle e decisão do sistema econômico em cada situação particular. Dentro da perspectiva geral aludida, essa problemática compreende necessariamente a análise dos comportamentos políticos que incidem na relação entre as classes e grupos sociais que mantêm um padrão dado de controle e as que se lhes opõe real ou virtualmente. Supõe, ademais, a consideração das orientações valorativas que outorgam à ação seus marcos de referência. A compreensão de tais movimentos e forças constitui parte fundamental da análise sociológica do desenvolvimento, já que este implica sempre alterações no sistema social de dominação e a redefinição das formas de controle e organização da produção e do consumo.

A noção de desenvolvimento é problemática e permeada de significados. Segundo Esteva (2000), desenvolvimento é “uma palavra tão carregada de conotações, que, além disso, está destinada à extinção”. Segundo o autor, alguns contextos históricos marcaram a invenção do subdesenvolvimento e o início da era do desenvolvimento. Criou-se um novo significado para o desenvolvimento, tornado agora um símbolo com conotações ideológicas surpreendentes “um símbolo de sua própria política externa.” Neste contexto a palavra “adquiriu uma virulência colonizadora insuspeitada” (ESTEVA, 2000, p.59).

Para Esteva (2000, p. 59) “o discurso de Truman tinha subitamente criado uma nova percepção do ‘eu’ e do ‘outro’”. Naquele dia, 20 de Janeiro de 1949, dois bilhões de pessoas, deixaram de ser o que eram antes, em toda a sua diversidade e “foram transformados magicamente em uma imagem inversa da realidade alheia”. Em seu discurso, o Presidente Truman defende um modelo de desenvolvimento “ousado e moderno que torne nossos avanços científicos e nosso progresso industrial disponíveis para o crescimento e para o progresso das áreas subdesenvolvidas”, marcando o momento histórico em que este termo originalmente toma proporção suficientemente forte para perdurar até os tempos atuais. Como o mesmo expõe:

Ao usar pela primeira vez, em tal contexto, a palavra ‘subdesenvolvido’, Truman deu um novo significado ao desenvolvimento e criou um símbolo, um eufemismo, que, desde então, passou a ser usado para, discreta ou inadvertidamente, referir-se à era da hegemonia norte-americana. (ESTEVA, 2000, p. 59)

A invenção do desenvolvimento foi aceita universalmente, resalta Esteva (2000, p. 59), como nenhuma outra palavra. Ela foi cunhada primeiramente por “Wilfred Benson, antigo membro do Secretariado da Organização Mundial de Trabalho, quando em 1942, escreveu suas bases econômicas para a paz, referiu-se às ‘áreas subdesenvolvidas’. Também, Rosenstein-Rodan em 1944, referiu-se a “áreas economicamente atrasadas”. Depois temos Arthur Lewis, que também fez referências “à distância que existia entre países pobres e países ricos”.

O desenvolvimento passa a ser entendido como uma oposição que impõe a idéia de subdesenvolvimento. O termo desenvolvimento está carregado de conotações ideológicas, nesse sentido, o termo desenvolvimento ganha forma a partir de distintas questões ideológicas vinculadas aos vários interesses, dando certo relativismo à condição que faz um país ser desenvolvido ou não. Fato este exposto de maneira esclarecida por Esteva (2000, p. 60):

Quando Nyerere – ciente da loucura que era correr no encalço de metas estabelecidas por outros - sugeriu que desenvolvimento deveria significar a mobilização política de um povo para atingir seus próprios objetivos; ou quando Rodolfo Stavenhagen propõe o etnodesenvolvimento ou desenvolvimento com autoconfiança, ciente de que precisamos ‘olhar para dentro’ e ‘buscar nossa própria cultura’ em vez de usar visões alheias emprestadas; ou quando Jimoh Omo-Fadaka sugere um desenvolvimento ‘de baixo para cima’, ciente de que todas as estratégias baseadas em um modelo ‘de cima para baixo’ não conseguiram atingir os objetivos que essas próprias estratégias haviam explicitamente formulado; ou quando Orlando Fals-Borda e Anisur Rahman insistem que o desenvolvimento deve ser participativo, cientes das exclusões feitas em nome do desenvolvimento; ou ainda quando Jun Nishikawa propõe um ‘outro’ tipo de desenvolvimento para o Japão, ciente de que a era presente está chegando ao fim; quando esses e tantos outros qualificam o desenvolvimento e usam a palavra com advertências e restrições como se estivessem caminhando em terreno minado, tem-se a impressão de que não compreendem como seus esforços são contraproduativos. O terreno minado já explodiu.

É notável, como historicamente a palavra desenvolvimento vem ganhando diferentes significados e se transformando de forma dinâmica. Um dos primeiros sentidos desta palavra relaciona-se à biologia, que logo após acaba sendo utilizado no âmbito sociológico, como explica Esteva (2000), o desenvolvimento passa a ocupar o centro de uma constelação semântica incrivelmente poderosa. Observa que “não há nenhum outro conceito no pensamento moderno que tenha influência comparável sobre a maneira de pensar o comportamento humano.” Por isso mesmo, sobrepõe-se, pois, poucas palavras conseguiram dar substância e significado ao pensamento e ao comportamento. Sabemos que, a

transferência da metáfora biológica para a esfera social ocorreu nos últimos vinte e cinco anos do século XVIII. Como narra o autor:

A partir de 1768, o fundador da história social, o conservador Jesus Moser, começa a empregar a palavra *Entwicklung* para designar um processo gradual de mudança social. Quando descreve quase como se fosse um processo natural. Em 1774, Herder iniciou a publicação de uma interpretação da história universal, na qual introduzia correlações globais, comparado as fases da vida humana com a história social. (ESTEVA, 2000, p.60).

O termo desenvolvimento acaba sendo utilizado de acordo com a conveniência de cada indivíduo em determinada época e situação específica. De modo a ganhar significados de acordo com as várias intenções dos que dele se apropriam. Destacando-se a associação entre desenvolvimento e colonialismo em que adquire um novo significado. Essa modificação foi efetuada em 1939 pelo governo britânico na sua lei de Desenvolvimento e Bem-Estar das colônias, como resultado das profundas mudanças econômicas e políticas ocorridas no decorrer de menos de uma década. A intenção era “dar à filosofia do protetorado colonial um sentido positivo”, por isso os britânicos defendiam ser preciso:

[...] assegurar níveis mínimos de nutrição, saúde e educação aos nativos. Um ‘duplo mandato’ começou a ser esboçado: O conquistador deveria ser capaz de desenvolver a região conquistada economicamente e, ao mesmo tempo, de aceitar a responsabilidade de cuidar do bem-estar dos nativos. Quando o nível de civilização passou a ser identificado com o nível de produção, o duplo mandato deu lugar a apenas um: O desenvolvimento. (ESTEVA, 2000, p.64).

A formação da idéia de desenvolvimento social surge, nesse contexto, por abordar um “interesse” quanto à qualidade de vida dos nativos, sem perder a superioridade de um desenvolvimento considerado fundamentalmente de natureza econômica. Isto nos elucida que a verdadeira intenção do desenvolvimento é geralmente camuflada por “boas intenções”. Sendo que os vários atores sociais se valem do positivo significado que o termo abrange para mascarar suas venais atitudes.

O desenvolvimento não consegue se desassociar das palavras com as quais foi criado: Crescimento, evolução, maturação. Da mesma forma, os que hoje usam a palavra não conseguem libertar-se de uma teia de significados que causam uma cegueira específica em sua linguagem, pensamento e ação. Não importa o contexto no qual está sendo usada, ou a conotação precisa que o usuário queira lhe dar a expressão, de alguma maneira, torna-se qualificada e colorida com outros significados que provavelmente nem eram desejados. A palavra sempre tem um sentido de mudança favorável, de um passo do simples

para o complexo, do inferior para o superior, do pior para o melhor. Indica que estamos progredindo porque estamos avançando segundo uma lei universal necessária e inevitável, e na direção de uma meta desejável. Até hoje a palavra retém o significado que lhe foi dado há um século por Haeckel, o criador da ecologia: ‘A partir deste momento, o desenvolvimento é a palavra mágica que irá solucionar todos os mistérios que nos rodeiam ou, pelo menos irá guiar até essas soluções’ (ESTEVA, 2000, p.64).

Ainda quanto à idéia de desenvolvimento social, percebemos que sua formação vincula-se à de crescimento ou de desenvolvimento econômico, sendo o aspecto social originado a partir da percepção de que um crescimento econômico, em sua maioria, se fazia indiretamente proporcional ao bem-estar social, isto é, junto ao crescimento econômico percebia-se a ocorrência de exclusão social, cujo resultado é a marginalização, condições desproporcionais quanto ao acesso à saúde, educação, lazer e tudo que contribui para um aumento na qualidade de vida da população de uma forma mais “igualitária”.

É diante da real inobservância e desinteresse por parte dos propósitos econômicos, com relação aos aspectos sociais, que surgem aspirações quanto a uma possível “harmonia” entre o fator econômico e o social. Aspirações essas que vão empobrecendo cada vez mais o conceito e reduzindo-o ao significado de mero crescimento econômico. Como demonstra a seguinte explanação feita por Esteva (2000), quando cita a máxima de Lewis, em 1955, quando este reconhece ser preciso observar, primeiramente, que o tema é crescimento e não distribuição, esta tendência reflete a importância que o crescimento econômico tinha em todas as correntes principais do desenvolvimento, e que de modo gradual passou a permear todo o pensamento desenvolvimentista. Esteva (2000, p. 66) cita Paul Baron, considerado o economista do desenvolvimento com maior influência na esquerda, ele escreveu em 1957 sobre a economia política do crescimento, definindo “crescimento ou desenvolvimento como um aumento na produção per capita de bens materiais”.

Ainda, destaca-se Walter Rostow que exerceu uma influência expressiva no pensamento institucional e no público em geral. Ao apresentar seu “manifesto não-comunista” em 1960, ele descreveu as fases do crescimento econômico, considerando o princípio que essa única variável podia caracterizar toda uma sociedade. Para Esteva (2000), ambas as abordagens, apresentaram em suas obras, “algo bem mais importante do que uma visão limitada do crescimento econômico; no entanto, a ênfase no crescimento refletia o espírito da época e era o xis da questão” (ESTEVA, 2000, p.66). Daí que:

Esse tipo de perspectiva não chegava a subestimar as conseqüências sociais de um rápido crescimento econômico, nem a ignorar as realidades sociais. O primeiro Relatório da situação social mundial, publicado em 1952, despertou um interesse pouco comum, tanto internamente, nas instituições das Nações Unidas, como fora delas. O Relatório concentrava-se na descrição das ‘condições sociais existentes’ e só incidentalmente tratava de programas que visassem a melhoria dessas condições. No entanto, os proponentes desses programas descobriram no relatório a inspiração e o apoio para sua preocupação com medidas imediatas que aliviassem a pobreza mundial. Como tantos outros, sua intenção era desenvolver nos países ‘subdesenvolvidos’ os serviços sociais básicos e ‘as profissões assistenciais’ existentes nos países avançados [...]. Os Relatórios sobre a situação social, elaborados periodicamente pelas Nações Unidas, tangencialmente documentavam o progresso. A expressão ‘desenvolvimento social’ que pouco a pouco foi introduzida nos Relatórios apareceu sem qualquer definição, como um complemento meio vago para ‘desenvolvimento econômico’ e como um substituto para a noção estática de ‘situação social’. O ‘social’ e o ‘econômico’ eram considerados realidades distintas. A idéia de chegar a uma espécie de ‘equilíbrio’ entre esses ‘aspectos’ tornou-se primeiramente um desiderato e mais tarde, objeto de exames sistemáticos. Em 1962, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) recomendou a integração dos dois aspectos de desenvolvimento. Naquele mesmo ano, as Propostas de Ação da Primeira Década de Desenvolvimento da UNO (1960-1970) determinavam: O problema dos países subdesenvolvidos não é simplesmente o crescimento, mas sim o desenvolvimento [...]. Desenvolvimento é crescimento com mudanças (e acrescentou) [...]. As mudanças, por sua vez, são sociais e culturais, econômicas, e qualitativas como quantitativas [...] O conceito-chave é melhorar a qualidade de vida das pessoas. (ESTEVA, 2000, p.66).

Vemos que apesar destas “benéficas” intenções de dar ao fator econômico um “objetivo social”, de modo a melhor impedir que qualquer crescimento econômico seja em desfavor de uma qualidade no âmbito social, a lógica econômica não admite qualquer idéia de “equilíbrio” entre os fatores (social e econômico) empregada no desenvolvimento social. Como Gustavo Esteva (2000, p. 74) expõe: “A economia não reconhece qualquer limite à sua aplicação. Predica-se essa asserção com a premissa de que nenhuma sociedade está livre do ‘problema econômico’, que é o nome dado pelos economistas a sua definição da realidade social [...]”.

Outras explicações tratam do “desenvolvimento desigual” para explicar as muitas contradições da sociedade capitalista. Consideremos o autor Neil Smith (1988), que faz uma abordagem relevante sobre essa temática no seu livro, intitulado, Desenvolvimento Desigual – Natureza, Capital e a Produção do Espaço.

Smith (1988, p.86) procura nessa obra Desenvolvimento Desigual, discutir os padrões e processos gerais que engendram as desigualdades geográficas do desenvolvimento

capitalista. Para ele, é a partir das relações sociais do capitalismo que se “produz, de um lado, uma classe que domina os meios de produção para toda a sociedade, ainda que não produza trabalho, e, de outro lado, uma classe que domina somente a sua própria força de trabalho, que precisa ser vendida para sobreviver”. Assim, esta relação não tem fundamentos naturais, e sim é o “resultado do desenvolvimento de um passado histórico, o produto de muitas revoluções econômicas”.

O capitalismo priva a classe trabalhadora, não somente dos bens que é produzido por estes, “mas de todos os objetos e instrumentos necessários para a produção”, desta forma, o trabalhador troca a sua força de trabalho, por um salário, estabelecendo uma relação “salário-trabalho”, e a expressão “valor de troca” como sendo a “medida do tempo de trabalho socialmente necessário para a reprodução do seu trabalho”. (SMITH, 1988, p. 86).

Conforme Karl Marx (2008, p. 200-201):

O valor da força de trabalho é determinado, como o de qualquer outra mercadoria, pelo tempo de trabalho necessário à sua produção e, por conseqüência, à sua reprodução. [...] a soma dos meios de subsistência deve ser, portanto, suficiente para mantê-lo no nível de vida normal do trabalhador. [...] mas para um país determinado, num período determinado, é dada a quantidade média dos meios de subsistência necessários.

O processo de acumulação do capitalismo necessita dessa expansão contínua para poder sobreviver. É neste processo de reprodução e necessidade de expansão que o capitalismo depende da “produção do valor excedente” (SMITH, 1988, p.87).

Com esta finalidade de produção do excedente, o capitalismo necessita dos recursos naturais, e se apropria da natureza, produzindo “transformações nos meios de produção [...] em escala mundial”. Segundo Smith (1988, p. 88).

a procura de matérias-primas, a reprodução da força de trabalho, a divisão sexual do trabalho, a relação salário-trabalho, a produção das mercadorias de consciência burguesa estão todas generalizadas sobre o modo de produção capitalista. Debaixo da bandeira de um colonialismo benevolente, o capitalismo destrói todos os outros modos de produção, forçando a subordinação a sua própria lógica. Geograficamente, sob a bandeira do progresso, o capitalismo tenta a urbanização da zona rural.

Para Marx (2008, p. 409), a divisão social do trabalho representa o “fundamento geral

de toda a produção de mercadoria”, numa sociedade capitalista a divisão social do trabalho se desenvolve, de forma que a conexão entre cada fase da produção é obscurecida “por estar dispersa em imensas áreas e pelo grande número dos que estão ocupados em cada ramo determinado”. E o mesmo acrescenta: “Nunca se deve considerar o valor-de-uso objetivo imediato do capitalista. Tampouco o lucro isolado, mas o interminável processo de obter lucros”. (MARX, 2008, p. 183-184).

O capitalismo possui incontrolável tendência para a universalidade e, assim, cria barreiras para seu próprio futuro. Smith (1988) assinala as mais variadas formas dessa tendência; ao produzir uma escassez de recursos necessários, empobrecendo a qualidade dos recursos ainda não consumidos; ou ainda, criando novas doenças, desenvolvendo uma tecnologia nuclear que ameaça o futuro da humanidade, ou ainda com a poluição do ambiente que nós devemos consumir para reproduzir, e como ele mesmo afirma, trata-se de um processo permanente:

[...] O processo diário de trabalho ameaça em muito a existência daqueles que produzem o essencial da riqueza social. [...] não é somente a relativa juventude do capitalismo que assinala o seu aspecto de ser temporário, mas a produção dessas contradições internas é que garante o caráter temporário. A produção da natureza é o meio pelo qual essas contradições se concretizam. Nas novas sociedades, as relações contraditórias com a natureza são expressas nas crises de escassez e os efeitos são imediatos. E como o ponto central do processo de produção, as crises de escassez também representam os limites periféricos da sociedade; a escassez natural determinou os limites do desenvolvimento social. Sob o capitalismo, as crises sociais são focalizadas no processo de produção, mas agora se alojam no coração de um sistema social complexo. (SMITH, 1988, p.100).

Segundo Smith (1988, p. 149), o desenvolvimento desigual, tornou-se um tema “da moda”, devido ao crescente interesse pelo marxismo que surgiu desde os anos sessenta com os movimentos sociais, e hoje o “processo de desenvolvimento desigual apresenta-se em contornos mais nítidos em todas as escalas espaciais do que em qualquer outro período anterior”.

Para o autor, são as “tendências contraditórias para a diferenciação e para a equalização” que determinam a “produção capitalista do espaço”. Ele ressalta que é no seio da “produção capitalista” que surgem as contradições que estão inseridas na “paisagem como o padrão de desenvolvimento desigual” (SMITH, 1988, p. 149).

O desenvolvimento desigual, nessa análise proposta por Smith (1988), busca através da tradição marxista, mostrar que este “conceito é empregado de vários modos, num sentido

econômico, político, filosófico”. Ele procura demonstrar como a base econômica do desenvolvimento desigual estabelecida encontra-se de certo modo restrita a essa tradição.

Smith (1988, p. 151) coloca que:

[...] não é, como sugere Ernest Mandel, o ‘sistema do mundo capitalista’ que está em função da validade universal da lei do desenvolvimento desigual e combinado; antes, é o desenvolvimento desigual que está em função da universalidade contemporânea do capitalismo.

Assim, o desenvolvimento desigual não é algo exterior as contradições capitalistas, mas constitui a sua essência. O autor compreende que é necessário “revelar esclarecimentos fundamentais sobre a Geografia do capitalismo e sobre a estrutura e o desenvolvimento do capitalismo em geral”. Justamente por isso, podemos entender porque Smith se preocupou no seu trabalho em fazer a análise do desenvolvimento desigual relacionando-a com a “concepção do espaço”. (SMITH, 1988, p. 151).

O autor coloca que o desenvolvimento desigual, não se refere somente a geografia do capitalismo, mas está ligado também ao crescimento dos diversos setores da economia capitalista e a desigualdade das diferentes taxas de crescimento destas economias capitalistas. Assim, tem como uma prévia conclusão “que a desigualdade espacial não tem sentido algum, exceto como parte de um todo que é o desenvolvimento contraditório do capitalismo”. (SMITH, 1988, p. 151).

Para ele, a necessidade de acumulação do capital leva a uma franca expansão geográfica da sociedade capitalista, conduzida pelo capital produtivo. O que exige um grande e “contínuo investimento de capital na criação de um ambiente construído para a produção.” Esse ambiente construído refere-se a alteração mesma do espaço pelo aparecimento de estradas, ferrovias, fábricas, campos, armazéns, cais, encanamentos, canais, usinas de energia, depósitos para o lixo e outros. Aliás, estas e outras construções provenientes de infra-estruturas são as formas geograficamente imobilizadas de capital fixo, tão fundamental ao progresso da acumulação.

O investimento de capital no ambiente construído está em sincronia com o ritmo cíclico mais geral de acumulação do capital. Nós esperaríamos que isso fosse mais ou menos verdadeiro em relação a qualquer subdivisão do capital, mas é de especial importância com relação ao capital investido no ambiente construído, por causa do período prolongado durante o qual o corpo material do capital fixo está fossilizado na paisagem. Em qualquer determinado

momento, há capitais individuais sendo implantados na paisagem, capitais em todos os estágios de desvalorização (o processo rotineiro através do qual o capital fixo deprecia seu valor por parte na produção), elementos desvalorizados do capital fixo e remanescentes abandonados do capital que se tornou sem valor (SMITH, 1988, p. 183)

A localização do capital é uma questão complexa, pois diferentes questões e relações econômicas diferem em importância. Para Smith, as muitas teorias consideram uma “decisão individual e tenta se generalizar para o nível de toda a economia espacial”, como é o caso da teoria microeconômica da empresa e a teoria de localização burguesa.

[...] A teoria marxista, entretanto, começa pela integração das micro e macro-escalas; os capitais individuais enfrentam um conjunto de restrições, limitações e de condições impostas pela estrutura e pelo desenvolvimento da economia maior, enquanto as regras da economia maior são um produto das relações de classe e de competição pertinentes ao nível de todo capital individual. Não deveria, então, ser surpreendente que as poderosas conclusões geográficas, que derivam da ‘lei geral de acumulação capitalista’ de Marx, ligam-se diretamente à diferenciação do espaço na escala de capitais individuais. O ponto comum é a concentração e a centralização de capital. (SMITH, 1988, p.176)

A concentração inicial de capital é determinante para o desenvolvimento da divisão social do trabalho, para a produção de maior quantidade de produtos excedentes em cada investimento e para maior concentração do capital através da acumulação. Assim, segundo Smith (1988) “se a acumulação de capital leva diretamente à concentração de capital em unidades existentes, ela leva indiretamente [...] a um processo muito mais poderoso – à centralização do capital”. Esse processo de centralização do capital acontece quando “todos ou mais capitais anteriormente independentes se combinem num único capital”, que pode ser de forma direta “através de uma incorporação ou encampação, ou indiretamente, através do sistema de crédito”. O que propicia uma “mais rápida expansão na escala da produção” e conseqüentemente ao crescimento e produtividade, superando a concentração do capital em unidades existentes. (SMITH, 1988, p.178). O capital se articula, se concentra e se centraliza conforme as suas necessidades de lucro, numa crise global. Quando uma “economia cambaleia”, o autor ressalta:

[...] que o impacto da crise (a distribuição da desvalorização social) permanece desigual. ‘Até o momento em que as coisas vão bem’, diz Marx, ‘a competição promove a fraternidade funcional da classe capitalista’.

Amigavelmente dividem o mundo entre impérios, grandes e pequenos, e então realizam negócios com não menor entusiasmo. Com pequenas caramuças somente, 'cada um pega o seu quinhão no saque comum, em proporções ao tamanho de seu respectivo investimento'. Mas, com a crise, a partilha dos lucros vem juntamente com a partilha dos prejuízos e cada um tenta minimizar as suas perdas individuais. (SMITH, 1988, p.187-188).

Smith (1988) coloca que “no que tange o nosso interesse pelo espaço, Marx foi ainda mais explícito”, quando observa que “quanto maior for a centralização dos meios de produção, maior será o correspondente amontoamento dos trabalhadores num dado espaço; que quanto mais rápida a acumulação capitalista, mais miseráveis serão as habitações da classe trabalhadora”. É necessário compreender o desenvolvimento desigual a partir da origem das “escalas geográficas”. Considera-se a divisão do mundo em escalas, que seriam: urbana regional, nacional e internacional, para o autor é necessário saber como estas escalas surgiram, pois esta compreensão da escala “nos dá instrumento final e crucial para entender o desenvolvimento desigual do capital” (SMITH, 1988, p. 196):

[...] a questão da escala desempenha pequeno papel na exposição de Harvey, resultando na expressão desorientadora de que, enquanto uma lógica sistemática, ainda que essencialmente contraditória, dirige a produção capitalista do espaço, o produto não reflete a organização do processo. O padrão resultante de desenvolvimento desigual é, para usar a expressão de Richard Walker, um “mosaico”.

No volume três de O capital, em uma passagem considerada significativa, Marx integra alguns temas fundamentais e centrais na sua análise do capitalismo. Como o crescimento do volume de lucros acarretando uma taxa de lucro mais baixa, e determinando a total centralização do capitalismo, o que tem implicado na absorção dos pequenos capitalistas pelos grandes e sua privação do capital. A partir de uma perspectiva mais geográfica, observa Smith (1988), que para Marx "o capital cresce enormemente num lugar, numa única mão, porque foi, em outros lugares, retirados de muitas mãos.". Assim, é nesse embasamento do padrão existente do desenvolvimento desigual que encontramos "a lógica e a tendência do capital em direção àquilo que chamaremos de movimento do 'vaivém' do capital" (SMITH, 1988, p. 212). Pois, uma vez que a acumulação do capital leva ao desenvolvimento geográfico e esse desenvolvimento é direcionado pela taxa de lucro, então, diz ele, o mundo pode ser pensado:

[...] como uma 'superfície de lucro' produzida pelo próprio capital, em três

escalas separadas. O capital se move para onde a taxa de lucro é máxima (ou, pelo menos, alta), e os seus movimentos são sincronizados com o ritmo de acumulação e crise. A mobilidade do capital acarreta o desenvolvimento de áreas onde se verifica baixa taxa de lucro. Mas o próprio processo de desenvolvimento leva à diminuição dessa taxa de lucro mais alta [...] Na escala internacional e na nacional, o desenvolvimento das forças produtivas num dado lugar leva a um menor desemprego, a um crescimento no nível salarial, ao desenvolvimento de sindicatos e assim por diante, todos ajudando a baixar a taxa de lucro e afastar a verdadeira razão para o desenvolvimento. Como na escala urbana, o desenvolvimento de áreas subdesenvolvidas conduz a um rápido crescimento na renda do solo e à frustração, após um certo tempo, de maior desenvolvimento. (SMITH, 1988, p.212-213)

O que acontece no pólo oposto, o do subdesenvolvimento? Que a falta de capital ou seu constante excesso produz altas taxas de desemprego, baixos salários e reduzidos níveis de organização dos trabalhadores. "Desse modo, o subdesenvolvimento de áreas específicas eventualmente conduz precisamente àquelas condições que faz uma área altamente lucrativa e susceptível de rápido desenvolvimento." Observemos que o subdesenvolvimento, assim como, o desenvolvimento, ocorre em todas as escalas e o movimento do capital ocorre "de tal maneira que continuamente explora as oportunidades de desenvolvimento sem sofrer os custos econômicos do subdesenvolvimento." Geograficamente, o capital "tenta fazer um 'vaivém' de uma área desenvolvida para uma área subdesenvolvida, para então, num certo momento posterior voltar à primeira área." (SMITH, 1988, p. 217)

Temos como resultado desse processo, a diferenciação do espaço geográfico que assume muitas formas, especialmente a forma de diferenciação social que expressa a verdadeira definição do capital: a relação capital e trabalho. (SMITH, 1988, p. 217)

Assim conclui Smith: "O desenvolvimento desigual é tanto o produto quanto a premissa geográfica do desenvolvimento capitalista". Percebemos como produto, o seu padrão de modo visível na paisagem do capitalismo, como a grande contradição entre espaços desenvolvidos e subdesenvolvidos em diferentes escalas. Temos, por um lado, o mundo desenvolvido (as regiões desenvolvidas, o centro da cidade), e por outro, o subdesenvolvido (as regiões em declínio, os subúrbios). Para o autor, na premissa da expansão capitalista, o desenvolvimento desigual precisa ser compreendido através da análise teórica da produção capitalista da natureza e do espaço: "O desenvolvimento desigual é a desigualdade social estampada na paisagem geográfica e é simultaneamente a exploração daquela desigualdade geográfica para certos fins sociais determinados" (Smith, 1988, p. 221).

1.2 – Concepções sobre o “Desenvolvimento Sustentável” - DS

Nessa perspectiva alguns dilemas teóricos da problemática entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental precisam ser examinados. Em que consiste as bases desse novo modelo? O que é o “desenvolvimento sustentável”? A partir da análise de Banerjee (2006) percebemos a complexidade da problemática ambiental, quando questiona: “quem sustenta o desenvolvimento de quem?” Ao analisar de forma crítica o conceito de “desenvolvimento sustentável”, abordando os seus pressupostos econômicos e desenvolvimentistas, o autor ressalta as conseqüências destes pressupostos e defende que o “desenvolvimento sustentável” não representa um novo paradigma teórico, pois na verdade, ele “é subsumido sob o paradigma economicista dominante”. E que, falsamente, sob o signo da pluralidade, esse conceito se baseia no sistema único de conhecimento e aí reside “um perigo de marginalização, ou de cooptação dos conhecimentos tradicionais à revelia das comunidades que dependem da terra para a sua sobrevivência” (BANERJEE, 2006, p. 78).

Segundo Banerjee (2006), os países desenvolvidos responsabilizam os países do Terceiro Mundo pelos problemas ambientais, como se fossem apenas causados por estes, segundo ele:

As imagens de cidades poluídas do Terceiro mundo são disseminadas abundantemente nos meios de comunicação sem o reconhecimento da correspondente responsabilização dos países industrializados [...] As regiões mais pobres do mundo destroem ou exportam seus recursos naturais para satisfazer as necessidades das nações mais ricas ou para pagar as dívidas decorrentes dos programas de “austeridade” impostas pelo Banco Mundial. (BANERJEE, 2006, p. 90).

Banerjee (2006) coloca que são diferentes os objetivos ambientais entre os países industrializados e os do Terceiro Mundo, existindo contradições para o “desenvolvimento sustentável”. Enquanto os países industrializados preocupam-se com a camada de ozônio, para poderem obter um bronzado perfeito, em áreas rurais principalmente, nos países do Terceiro Mundo, é um “problema de sobrevivência”. (BANERJEE, 2006, p. 92).

A emergência do conceito de “Desenvolvimento Sustentável” é recente e consiste num esforço para abordar os problemas ambientais causados pelo crescimento econômico. As diversas interpretações do DS defendem “um processo de crescimento econômico que não cause destruição ambiental.” Sendo exatamente esta a questão central, como sustentar o crescimento econômico e o ecossistema global, ao mesmo tempo? Esse tema constituiu-se

num ponto atualmente muito debatido, a aparente reconciliação entre crescimento econômico e meio ambiente refere-se simplesmente ao equacionamento dos genuínos problemas ambientais (COBAR, 1995; REDCLIFT, 1987).

Os debates mundiais sobre degradação ambiental que realmente viriam a dar origem ao termo “desenvolvimento sustentável” iniciaram na década de 60 (BRÜSEKE, 1993). Percebe-se, neste momento, o desgaste de um modelo de crescimento econômico implementado no pós-guerra. Este previra um rápido crescimento, através de investimento de capital e exploração dos recursos naturais, favorecendo esse modelo econômico baseado no crescimento. A preocupação com a questão ambiental estava ausente, o desenvolvimento das empresas, estava pautado pela exploração desenfreada e irracional. A questão de um uso mais “racional” dos recursos naturais veio à tona, de forma conjunta com a questão da sobrevivência do homem. O dilema de se pensar em como compatibilizar desenvolvimento e preservar os recursos naturais, tão essenciais à nossa sobrevivência, entra em pauta, como preocupação indispensável. Assim, a reflexão e a busca por um novo modelo econômico fizeram-se então imprescindíveis.

O primeiro documento que formaliza estas discussões é o estudo dos “Limites do Crescimento”, que foi publicado em 1972 por Dennis L. Meadows (1972) e seu grupo de pesquisadores e posteriormente apresentado na 1ª Conferência Sobre o Meio Ambiente, em Estocolmo, que aconteceu também em 1972.

Meadows (1972), já apontava para o esgotamento dos recursos naturais, decorrentes do crescimento populacional. Levantava, também, uma possibilidade de estabilidade ecológica e acrescentava: “O estado de equilíbrio global poderá ser planejado de tal modo que as necessidades materiais básicas de cada pessoa na Terra sejam satisfeitas, e que cada pessoa tenha igual oportunidade de realizar seu potencial humano individual.” (MEADOWS apud BRÜSEKE, 1993, p.01). Para atingir este objetivo, o pesquisador propõe o congelamento do crescimento populacional e industrial, atacando fortemente várias teorias de crescimento econômico.

A posição de Meadows (1972) reflete os interesses do “primeiro mundo”. O congelamento mundial do crescimento da indústria significa que os países subdesenvolvidos, muitos deles com riquíssimas reservas minerais, não deverão crescer, para que estas reservas alimentem as indústrias que já existem – no “primeiro mundo”. A situação de divergência de interesses econômicos entre “primeiro” e “terceiro mundo”, descrita acima, pode ser

considerada uma primeira tensão, provocada no percurso de busca por conciliação entre industrialização e meio ambiente.

Logo após esta idéia de desenvolvimento social, termo este formado pela junção do aspecto social mais o aspecto econômico, surge “ocasionalmente” a formação do aspecto econômico mais o ambiental, dando um sentido de “conciliação” entre os dois. De modo a construir ideologicamente, como já exposto, um crescimento econômico sem causar danos ao meio ambiente. Realidade a qual se materializa no termo “Desenvolvimento Sustentável”.

O qual se faz um tanto utópico e fictício. Fato este exemplificado por Banerjee (2006, p. 82-83):

O conceito de DS emergiu na década de 80 do século XX, como uma tentativa de explorar a relação entre o desenvolvimento e o meio ambiente. Embora haja mais de 100 definições de DS (HOLBERG & SANDBROOK, 1992), a mais comumente usada é aquela de Brundtland (WCED, 1987). De acordo com a Comissão Brundtland, o DS é ‘um processo de mudança no qual a exploração de recursos, o direcionamento de investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional acontecem em concordância com as necessidades presentes e futuras’ (WCED, 1987, p.9). Essa ‘definição’ abrangente está na raiz de muitas controvérsias e há um considerável desacordo entre estudiosos de diferentes disciplinas a respeito de ‘como’ ela pode ser operacionalizada e de que maneira a sustentabilidade pode ser medida. A ‘definição’ de Brundtland não é, a rigor, uma definição. Ela é um slogan e slogans, embora bonitos, não fazem teorias. Como muitos autores têm destacado, a definição de Brundtland não explica as noções de ‘necessidades e desejos humanos’ (KIRKBY et al., 1995; REDCLIFT, 1987) e a preocupação com as gerações futuras é tão problemática quanto sua operacionalização. Dado o cenário de escassez de recursos, esse pressuposto se torna uma contradição, como a de que os consumidores potenciais (gerações futuras) são incapazes de acessar o mercado presente, ou como Martinez-Alier (1987, p. 17) elegantemente coloca, “os indivíduos que ainda não nasceram têm dificuldades ontológicas de fazer sua presença sentida no atual mercado de recursos não-renováveis.

O conceito de “desenvolvimento sustentável” emerge com uma conotação positiva, no Relatório Brundtland (1988) encontramos uma nova filosofia do desenvolvimento que se apresenta como uma nova alternativa às teorias e aos modelos tradicionais do desenvolvimento. As bases conceituais ali referidas buscam o ideal de harmonizar o desenvolvimento econômico com proteção ambiental e justiça social. “Desenvolvimento sustentável” “é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”. Em outros termos, “é um processo no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e

reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas”. (BARBIERI, 2003, apud, CABRAL, 2006, p.30).

O problema é que, analogicamente, aos “tipos” de desenvolvimento que têm em si, e as formulações epistemológicas construídas a partir de vários interesses específicos, a palavra sustentabilidade também varia em sentido a partir de diferentes intenções, sendo manipulada, de acordo com a conveniência de alguns indivíduos, como Banerjee (2006, p.84) expõe:

[...] as noções de sustentabilidade são construídas, manipuladas e representadas tanto na imprensa leiga sobre os negócios, quanto na literatura acadêmica. Os discursos corporativos sobre a sustentabilidade produzem uma elisão que desloca o foco da sustentabilidade global planetária para a sustentabilidade das estratégias de crescimentos das corporações.

O autor questiona “o que acontecerá se os problemas sociais e do meio ambiente não resultarem em ‘oportunidades de crescimento’ permanece obscuro, se é aceito o pressuposto de que a sustentabilidade global somente pode ser alcançada através das trocas de mercado”. Também Cabral (2006) considera que o conceito de “Desenvolvimento Sustentável” encerra contradições em si mesmo, e tem suscitado a elaboração de muitas críticas, “especialmente no que se refere às ambigüidades do conceito e a não efetivação de ações sustentáveis, conforme as recomendações feitas tanto pelo Relatório Nosso Futuro Comum, quanto pelas Conferências Internacionais, a exemplo da Rio-92”. (BARBIERI, 2003 apud CABRAL, 2006, p. 31).

Este fato demonstra dificuldades na busca do consenso, já que o conceito surgiu como alternativa à superação dos problemas ambientais. Significa também que o fenômeno da “crise ambiental” não vem sendo compartilhado de forma universal, existindo contradições; otimismo, por um lado, e “um certo ceticismo, ainda que não hegemônico, quanto à possibilidade de alcançar o tão idealizado Desenvolvimento Sustentável”. Cabral (2006, p.30) observa que, ainda assim, ao longo das duas últimas décadas do século XX é possível falar de “uma hegemonia do paradigma do Desenvolvimento Sustentável”. Segundo Cabral (2006, p.30), as mais destacadas críticas às ambigüidades deste paradigma podem ser encontradas nas análises de Ribeiro (1990), Sachs (2000; 2001), Esteva (2000), Leff (2001), Martinez-Alier (2001), Acsehrad (2004), Zhouri (2004), entre outros.

De acordo com os críticos do desenvolvimento sustentável, o discurso ecológico que se desenvolve ao longo das décadas de 1980 e 90 e começa com o casamento conceitual entre “meio ambiente” e “desenvolvimento” não

reconsidera a lógica do produtivismo competitivo que representa que está na raiz do conflito ecológico do planeta. Esse “ecologismo”, hegemônico nos anos 90, denominado Desenvolvimento Sustentável, reduz a ecologia a um conjunto de estratégias administrativas visando à eficiência no uso de recursos e gerenciamento de risco. Desse modo, trata a crise ambiental como um problema técnico e para solucioná-la busca novos níveis de monitoramento e controle administrativo, ignorando o caráter civilizacional do problema (Sachs, 2000, p. 129). Em sua análise sobre justiça ambiental, Acselrad (2004: 23) argumenta criticamente que os defensores da “modernização ecológica” agem basicamente no âmbito da lógica econômica, atribuindo ao mercado a capacidade institucional de resolver a degradação ambiental, “economizando” o meio ambiente e abrindo mercados para “tecnologias limpas”. Em resumo, de acordo com esses autores, Desenvolvimento Sustentável, longe de representar uma nova perspectiva na relação Homem-Natureza, é tão somente uma nova ideologia do desenvolvimento, porque traz na sua essência uma excessiva preocupação com a ecologização da economia e que, portanto, não propõe uma ruptura com os princípios da economia de mercado ou com os padrões de produção e consumo vigentes que provocam cada vez mais o uso da natureza para atender a esses padrões. (CABRAL, 2006, p.30).

Nesse debate sobre o conceito de DS, a visão crítica de Martínez-Alier (1992) levanta pontos polêmicos. Ele critica o Relatório Brundtland (considerado a contribuição mais importante da social democracia européia para a questão de gestão dos recursos naturais x desenvolvimento econômico) e vê o conceito de DS como instrumento inadequado. Na verdade, para Martínez-Alier o Relatório Brundtland não foi mais que uma tentativa de achar o culpado e as vítimas; ele não aceita a sua principal tese: de que a pobreza será eliminada pelo crescimento e não pela redistribuição da renda em nível mundial. Esta proposta é contraproducente por razões ecológicas. Afirma que os documentos preparatórios da Conferência do Rio de Janeiro (1992) partem do vínculo entre pobreza e degradação do meio ambiente, defendendo que nos países pobres o crescimento econômico deve exceder o crescimento da população. O DS é instrumento inadequado, porque defende um crescimento que é compatível com o uso sustentável dos recursos, mas escamoteia a questão da distribuição da renda. Para ele, esta proposta de nova rota do crescimento, baseada no uso sustentado dos recursos, converte-se em “bíblia do ecologismo tecnocrático, que deixa de lado a desigualdade internacional e interna de cada país”. (MARTÍNEZ-ALIER, 1992, p.72).

Martínez-Alier (1992) questiona se o ecologismo dos pobres não é mais interessante que o ecologismo tecnocrático do Relatório Brundtland. “O primeiro insiste radicalmente na redistribuição, e o segundo, no crescimento econômico como remédio mágico tanto para a pobreza como para a degradação ecológica” (MARTÍNEZ-ALIER, 1992, p. 72).

É importante salientarmos que, no termo “Desenvolvimento Sustentável” ou sustentabilidade, há uma idéia intrinsecamente embutida, que é a de relações sociais aliadas às questões ambientais. Assim,

A sustentabilidade, como Redclift (1987) destaca, significa coisas diferentes para diferentes povos. Embora as teorias de sustentabilidade enfatizem a primazia da justiça social, a posição é frequentemente invertida, ficando a justiça subordinada à sustentabilidade. Como nem sustentabilidade nem justiça têm significados claros, abre-se o caminho para legitimar um dos termos em referência ao outro (DOBSON, 1998, p.242). Os termos ‘sustentabilidade’ e ‘DS’ são usados intercambiadamente tanto nos discursos acadêmicos quanto nos populares e o conceito é promovido através da contraposição com a proposta antiga de manutenção de um conjunto de relações sociais pelo caminho de um conjunto particular de projetos ecológicos (HARVEY, 1996, p. 148). (BANERJEE, 2006, p.82-83).

Desse modo, percebemos que ideologicamente o termo “sustentabilidade” encontra-se totalmente vinculado à questão do crescimento econômico, sendo este último, até mesmo “condição” para que ocorra “sustentabilidade”. O que mudou na natureza desse novo desenvolvimento? Quando os fatores sociais ainda estão expostos a uma fragilidade, pois não é certa qual prevalência será tomada quando se tiver de optar pelo âmbito social e ambiental ou pelo econômico. Visto que há uma tendência claramente delineada ao econômico, na posição de Banerjee (2006, p.118):

A era do desenvolvimento consolidou a hegemonia do capital monopolista no Terceiro Mundo, através de programas e políticas de exportação de larga escala, que suplantou as necessidades de sobrevivência das culturas locais. A era do DS também ameaça com o ‘mapeamento dos povos em certas coordenadas de controle’ (ESCOBAR, 1995). Qualquer atividade fora da economia de mercado é proibida, criando sérias desvantagens para qualquer ‘atividade de subsistência’ dos camponeses e comunidades indígenas em todo o mundo. A violência que a chamada “Revolução Verde” perpetuou sobre as populações camponesas está bem documentada (MIES & SHIVA, 1993; SHIVA, 1989; 1991). As mesmas agências e empresas que saudaram o desenvolvimento de herbicidas como uma tecnologia da Revolução Verde (agora chamada de “insustentável”) estão louvando as virtudes da biotecnologia. Agricultores e comunidades indígenas continuam a resistir ativamente a essa nova imposição que mais uma vez ameaça sua sobrevivência, em nome do DS.

Portanto, a eficácia do “desenvolvimento sustentável”, no que diz respeito às questões sócio-ambientais não altera profundamente o paradigma anterior. As populações locais continuam sendo afetadas, pondo em risco suas próprias subsistências, de modo a colocá-los

compulsoriamente em condições limitadas em nome de uma ideologia que coloca o sentido de “equilíbrio” como principal argumento para explorar os recursos naturais existentes. Segundo Banerjee (2006, p.90):

As imagens de cidades poluídas do Terceiro mundo são disseminadas abundantemente nos meios de comunicação sem o reconhecimento da correspondente responsabilidade dos países industrializados, que consomem 80% do alumínio, papel, ferro e aço do mundo, 75% da energia mundial, 75% dos recursos globais em peixes, 70% dos CFCs – destruidores da camada de ozônio e 61% da carne consumida no mundo (RENNER, 1997). As regiões mais pobres do mundo destroem ou exportam seus recursos naturais para satisfazer as necessidades das nações mais ricas ou para pagar as dívidas decorrentes dos programas de ‘austeridade’ impostos pelo Banco Mundial. É absurdamente irônico que os países mais pobres do mundo devam ser ‘austeros’ em seu desenvolvimento, enquanto as nações mais ricas continuam a aproveitar padrões de vida que dependem das medidas de ‘austeridade’ das nações pobres. Nem os perigos da destruição ambiental nem os benefícios das políticas de proteção ambiental são distribuídas igualmente: as medidas protecionistas continuam a ser ditadas pelos países industrializados frequentemente às expensas das comunidades rurais locais. Essa lógica perversa perpassa as noções de crescimento ‘sustentável’.

O desenvolvimento desigual e concomitante entre países manifesta-se por meio do consumismo abundante e irresponsável por parte dos países mais industrializados, enquanto que o problema da degradação ambiental e escassez de recursos é sentido pelos países considerados “subdesenvolvidos” ou terceiro mundo, como Banerjee (2006) exemplifica: “Assim, os ‘abundantes milhões’ do terceiro Mundo são responsáveis pela destruição da biosfera, enquanto o consumo conspícuo no Primeiro Mundo é uma condição necessária para o ‘crescimento sustentável’.” Neste mesmo sentido Banerjee (2006) critica a crise da biodiversidade que:

[...] emergiu por causa da industrialização desmedida do crescimento econômico descontrolado, que resultaram na destruição do habitat e na substituição da diversidade pela homogeneidade na agricultura e no florestamento (SHIVA, 1993). Essa crise é quase sempre apresentada como um fenômeno do Terceiro Mundo e a solução desenvolvida e aplicada pelo Norte é a conservação da biodiversidade do sul. Assim, o DS segue o seu caminho como o ‘antigo’ desenvolvimento fez – os problemas são localizados no Sul, as soluções no Norte – e continua a obnubilar a maneira pela qual a economia política do processo destrói a diversidade biológica (SHIVA, 1991). (BANERJEE, 2006, p.97).

O conceito de “Desenvolvimento Sustentável” não tem solucionado os problemas de devastação ambiental a despeito de sua promessa de autonomia local. Ele não é igualitário porque a destruição ambiental também não é, inclusive, esta tem se revelado mais devastadora para os povos com menos recursos para evitar a devastação dos seus espaços naturais (BULLARD, 1993). Como já foi demonstrado pelos diversos autores, a crescente degradação do meio ambiente afeta a sobrevivência dos grupos menos favorecidos, e dessa maneira, o sentido de “sustentabilidade” é construído.

A própria literatura sobre o DS, “não tem virtualmente nenhuma discussão sobre o fortalecimento das comunidades locais”. Certamente que encontramos aqui, uma crítica ao modelo de desenvolvimento baseado no crescimento econômico, mas é possível perceber como afirmam os críticos do conceito que “suas posições marginalizaram as comunidades locais tanto como vítimas como beneficiárias desse desenvolvimento.” E à semelhança da “era do desenvolvimento”, na “era do DS”, essas comunidades continuam a serem inscritas como “objetos passivos da história ocidental e continuarão a sofrer, o que Mies & Shiva (1993) ironicamente chamam de ‘missão do homem branco’”. Essa trajetória, historicamente, tem significado as perdas dos direitos de comunidades e dos seus recursos naturais. Como destacou Banerjee (2006), “as novas biotecnologias do DS têm o potencial para transformar agricultores em trabalhadores industriais de escala global (DAWKINS, 1997)”. E conclui que o DS está sendo gerenciado da mesma maneira pela qual foi gerenciado o desenvolvimento, ou seja, “através das noções etnocêntricas e capitalistas de eficiência gerencial, que simplesmente reproduz as articulações anteriores do capitalismo descentralizado, agora denominado de ‘capitalismo sustentável’”. (BANERJEE, 2006, p.119).

1.3 – A emergência da questão ambiental como problema social

Partindo da relação entre natureza e sociedade, a problematização da questão ambiental consiste em um desafio diante da complexidade dos processos ambientais e da construção do nosso objeto de investigação: a forma integradora das dimensões biofísico-químicas, político-sociais, socioculturais e espaciais contidas nas institucionalidades.

Esse conflito inerente à relação homem x natureza decorre do modelo de desenvolvimento contemporâneo que compromete as próprias bases de sua reprodução. Em 1970, o Clube de Roma e movimentos ambientalistas começaram a se preocupar em

estabelecer uma série de debates, originando uma série de conferências que culminou com o Relatório Brundtland. Abordavam questões sobre o desenvolvimento e limites do crescimento, nesse período, as questões de destaque eram os processos produtivos, de consumo e soluções quanto ao estabelecimento de novas formas de regulação, reconhecendo o que chamaram de ameaça à “sustentabilidade planetária.”⁴ Ou, como de outra forma, diz Gerhardt (2005) “questão do meio ambiente, crise ecológica ou, ainda, problemática ambiental” são expressões que, nos últimos 30 e 40 anos, ganharam novos significados e que estão incorporadas profundamente nas discussões mais relevantes da sociedade em geral, manifestando-se em uma espécie de “explosão da sensibilidade ecológica.” (GERHARDT, 2005, p. 01).

Esta preocupação antes restrita a alguns poucos agentes, grupos sociais, organizações, instituições de pesquisa e órgãos competentes do Estado, agora adquirem uma centralidade, entrando na pauta de amplos e variados setores da sociedade. Percebemos também como essas palavras ecologia, meio ambiente e natureza “são cada vez mais apropriadas pelo senso comum e levadas mesmo às mais inóspitas localidades do planeta (‘urbanamente’ falando), produzindo, para o conjunto destes termos, qualificações polissêmicas” (GERHARDT, 2005, p. 01). Além do que já assinalamos, essas expressões adquirem cada vez mais:

[...] um caráter operatório, na medida em que permitem aos interlocutores que delas fazem uso estabelecer novos lugares-comuns e, igualmente, forjar formas alternativas de classificação do mundo e de referência ao Outro (seja este outro considerado como sendo humano ou não-humano, vivo ou não-vivo, natural ou artificial, cultural ou biológico etc.) (GERHARDT, 2005, p. 01).

O problema é que, ao mesmo tempo, em que estas questões “representam uma verdadeira revolução nos hábitos, valores e comportamentos das pessoas em geral, sua interferência não se restringe ao nível do indivíduo.” Isso só acontece, afirma Gerhardt, pelas intensas modificações socioculturais e econômico-produtivas que, alguns interpretam como sendo uma consequência lógica decorrente dos processos de desenvolvimento da sociedade contemporânea ou, que outros podem traduzir ainda pelo caráter “intrinsecamente degradador e egoísta da espécie humana” (GERHARDT, 2005, p. 03). As divergências explicativas vão indicar como estas transformações relativas às preocupações ambientais atuam distintamente

⁴ Essa noção foi adotada a partir da definição do conceito de desenvolvimento sustentável, definido pelo Relatório Brundtland (1987) e corroborado na ECO-92. Noção marcada pela imprecisão conceitual.

sobre as diferentes organizações societárias e, como atuam sobre as assimetrias de poder nelas existentes:

Mas, pode-se perguntar, o que faz com que estas perspectivas recentes adquiram tal pretensão universalizante? Que dispositivos estão atuando neste processo? O que faz este tipo de sensibilidade se espalhar com tamanha intensidade e heterogeneidade por boa parte da opinião pública (institucionalizada ou não), colocando em xeque o aparente otimismo que envolve a ciência, o progresso técnico e mesmo os atuais projetos modernos hegemônicos de sociedade? (GERHARDT, 2005, p. 02).

Podemos identificar aqui dois processos determinantes, de acordo com Acsehrad (2000), o primeiro decorre da concentração de poder e de controle dos recursos naturais nas mãos de poucos agentes, desenvolvendo-se, pelo padrão tecnológico dominante, um processo de homogeneização dos conteúdos biofísicos do território. O segundo é o da privatização do uso do meio ambiente comum, que se choca com os ritmos da regeneração biofísica.

A partir daí a multidimensionalidade da questão ambiental e a diversidade social foram características fundamentais para o seu processo de institucionalização. Assim, como também, as considerações teórico-metodológicas inerentes a esse processo são marcadas pelo surgimento de teorias, conceitos e métodos de pesquisa de impactos ambientais. A institucionalização de uma legislação ambiental visando à resolução dos problemas ambientais faz parte desta dinâmica sistêmica, por isso, consideramos que, o processo de conhecimento deve ser associado a uma postura relacional, relativa e múltipla.

A questão ambiental tornou-se mais ou menos visível nos anos 70, como base para a criação de instrumentos de regulação política: era preciso limitar o crescimento econômico. Um dos principais expoentes desta tese, Ignacy Sach (1995), ao discutir a distribuição desigual dos frutos dos progressos tecnológico-econômicos, responsabilizou o atual desenvolvimento como cerne da noção de mau desenvolvimento, pela incapacidade do poder político de assegurar o uso judicioso do poder tecnológico. Destacando que, nas sociedades modernas, a exclusão social passou a liderar, superando a exploração, e que os progressos científicos e técnicos não cumpriram as promessas de um bem-estar generalizado para o conjunto da humanidade, como previra Keynes (SACHS, 1995, p. 31).

A noção de ecodesenvolvimento emerge, a partir dos debates estabelecidos desde a Conferência de Estocolmo em 1972 e da ECO-92. Para Sachs (1995), o desenvolvimento deve ter “uma finalidade social justificada pelo postulado ético da solidariedade entre gerações e da

equidade concretizada num contrato social”. Isso significa considerar a seguinte hierarquização proposta: “o social no comando, o ecológico enquanto restrição assumida e o econômico recolocado em seu papel instrumental.” (SACHS, 1995, p. 44). A concretização deste conceito tornou-se um desafio para gestores e agentes sociais incumbidos de perseguir o “Desenvolvimento Sustentável” ou o ecodesenvolvimento, ou ainda, o desenvolvimento durável.

Consideramos que todo discurso é enunciado de algum lugar ou ponto de vista. Na análise da atual conjuntura, a nova regulação ambiental utiliza a noção central de “capacitação de suporte”, significando que, os recursos territorializados devem ser adequados para a população. Nessa mesma ótica de regulação, instituições multilaterais como Banco Mundial e FMI transformam seu discurso absorvendo a noção de “Desenvolvimento Sustentável”.

Em geral, a esfera ambiental é definida em termos de problemas globais como mudanças climáticas, acesso aos recursos genéticos, organismos geneticamente modificados, gestão de recursos hídricos, florestais e outros. A noção de meio ambiente assume assim, um caráter universalizante. Alguns autores falam de um “ambientalismo multissetorial”⁵ colocando a ênfase no consenso e no supra-classismo, pois o tema ambiental unifica, envolve e reúne adesões dos diversos setores diferenciados a partir de uma causa comum. Nessa perspectiva, podemos falar de uma “consciência ecológica” como portadora de valores e interesses universais, cuja base social dos movimentos ambientais se consolida pela universalidade do interesse pela proteção ambiental. As posições consensuais convergem e permitem a construção ideológica de novos valores ecológicos a partir de um diálogo realizado sobre os problemas definidos como ambientais. Fuks (2001) explica essa relação quando discute a “clássica polaridade universal-particular”, percebendo que:

A singularidade do ambientalismo, no contexto dos movimentos sociais, tem sido identificada por sua base virtual, tão ampla quanto a própria humanidade, visto que os indivíduos afetados pela degradação ambiental não estão restritos a um determinado grupo social. O interesse e a participação na luta pela defesa do meio ambiente não são, portanto, circunscrito nem a vínculos de classe, nem a vínculos de identidade mais amplos, como os definidos por etnia ou gênero. (FUKS, 2001, p.30-40).

Considerando as diversas formas pelas quais a questão universal do meio ambiente é abordada, Fuks (2001, p. 40) destaca a qualidade do meio ambiente como bem público.

⁵ Conforme Viola, Eduardo J. e Leis, Hector R. “O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio 92: o desafio de uma estratégia globalista viável”

Partindo do fato de que os bens públicos são produzidos pelo Estado, por exemplo, a segurança pública, educação básica e outros, assim também, a proteção do meio ambiente visa ao atendimento de “algo definido como uma necessidade social”.

Assim como já foi dito “esta suposta vocação universalista do meio ambiente não está isenta de questionamentos”. Em geral, existe um grupo de posições críticas que entendem o meio ambiente como sendo “apenas o bem coletivo de um grupo restrito” isto se deve pelo fato de que a “proteção social expresse um valor socioespacialmente localizado” ou ainda porque “os benefícios da proteção ambiental tendam a se concentrar em determinadas coordenadas socioespaciais”. Esses questionamentos são reforçados pelo fato de que os atores mobilizados em prol do meio ambiente, em sua maioria, são “provenientes de grupos de maior poder aquisitivo e com grau de escolaridade mais elevado”. Levando em conta estas variáveis de renda e escolaridade, na preocupação com a proteção ambiental, o autor, chama a atenção que “na prática, a intenção de universalidade pressuposta no conceito de meio ambiente não se verifica”. (FUKS, 2001, p.41).

Diante desta constatação, Fuks (2001) reflete sobre os três tipos de leitura que indicam o caráter restrito dos interesses associados à proteção ambiental. Primeiramente, “o meio ambiente não se apresenta como questão relevante para as classes sociais que ainda não têm asseguradas as condições básicas de sobrevivência”. De acordo com a segunda leitura, mesmo considerando o meio ambiente um bem de uso comum, devendo sua proteção interessar ao conjunto da sociedade, “os custos e os benefícios de sua proteção são desigualmente distribuídos, variando de acordo com os recursos disponíveis dos diversos grupos para atuar no contexto da política local”. E finalmente, na terceira leitura, temos que “a universalidade do meio ambiente expressa o projeto de um determinado grupo visando tornar universal, seus valores e interesses”. (FUKS, 2001, p.41).

Desta forma, a questão inicial que nos interessa e que vai estar sempre presente na nossa investigação é: “Proteção ambiental para quem?” Tendo em vista o primeiro tipo de leitura apresentado por Fuks (2001, p. 41), mesmo que o “movimento ambientalista perceba-se a si mesmo como defensores de interesses da humanidade” esses interesses encaminhados atendem apenas aos interesses de uma classe que são os de maior poder aquisitivo com o objetivo de “perpetuar seus próprios valores e proteger seu estilo de vida à custa do pobre e desprivilegiado” (SMITH, 1974, apud FUKS 2001, p. 42).

O segundo tipo de leitura sugere maior aprofundamento deste tipo de reflexão, pois identifica a “distribuição desigual de benefícios e custos derivados da proteção ambiental”. A perspectiva adotada por Fuks (2001, p.44) vai considerar

[...] a dinâmica social que conduz à definição de meio ambiente como sendo regida pelas tensões e possíveis articulações entre o caráter universal da formulação pública\ estatal do conceito de meio ambiente e a inevitável particularidade das enunciações contextualizadas a seu respeito.

Esse movimento é o que ele vem definindo como “a dinâmica entre as polaridades universal e particular” e que organiza o campo do debate público em torno da problemática ambiental. Ao estudar a formação de arenas públicas em que o meio ambiente emerge e evolui como problema social, Fuks (2001) observa que há possibilidade de consenso ou, até mesmo, de uma universalidade socialmente construída, “mas nunca como resultado dos reflexos imediatos de condições objetivas ou de uma universalidade deduzida, a priori, a partir de conceitos e princípios” (FUKS, 2001, p.44).

Outras interpretações vêm sendo construídas no interior do debate ambiental, que privilegiam a noção de conflito ambiental, em que diversas são as visões sobre meio ambiente. Nessa perspectiva, “o mundo humano é simbolicamente construído” e, portanto, existem concepções múltiplas de natureza, pois estas são socialmente condicionadas. Para Oliveira (2001), a natureza torna-se uma “natureza humanizada”, isso significa que a cada concepção e nova estrutura, a natureza varia “de acordo com a maneira pela qual é apropriada simbolicamente”. Nesse sentido, os diferentes significados são atribuídos de acordo com a posição dos atores sociais: “o meio ambiente pode ser lido como um campo de disputa estabelecido fundamentalmente no plano simbólico e o conflito ambiental como luta também de significações” (OLIVEIRA, 2001, p. 16).

Devemos assinalar aqui, por outro lado, a incapacidade no enfrentamento dos “riscos” tecnológicos e naturais, o que, por sua vez, tem-se revelado em uma crise de legitimidade das políticas ambientais e urbanas. De acordo com Acselrad (1999):

A crise da legitimidade das políticas urbanas poderá ser atribuída também à incapacidade de se fazer frente aos riscos tecnológicos e naturais. Na perspectiva da equidade, o risco culturalmente construído apontará a desigualdade intertemporal no acesso dos serviços urbanos com a prevalência de riscos técnicos para as populações menos atendidas pelos benefícios dos investimentos públicos ou afetadas pela

imperícia técnica na desconsideração do meio físico das cidades, tais como: declividades, acidentes topográficos, sistemas naturais de drenagem, movimentações indevidas de terra, renovação do solo superficial, formação de voçorocas, erosão e assoreamento. (ACSELRAD, 1999, p. 86).

Uma nova forma de desenvolvimento emerge a partir da inserção da variável ambiental como um fator determinante. Nesse trabalho interessa-nos discutir a emergência do meio ambiente como um problema social, regional e local, e em particular, mapear a institucionalização criada em torno dos problemas ambientais, refletindo sobre o papel do Estado do Acre em promover um desenvolvimento considerado sustentável, balizado em oferecer aos cidadãos seus direitos sociais básicos, saúde, educação, saneamento básico, rios limpos e ar limpo sem a poluição das queimadas.

A partir dos discursos e argumentos dos atores envolvidos na questão ambiental, em particular no problema das queimadas, vamos identificar e analisar os riscos ambientais locais presentes, apontados especialmente, pelo Ministério Público para a fiscalização e cuidado para que esses direitos sejam garantidos.

CAPÍTULO II – O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Nas últimas quatro décadas, a questão ambiental no Brasil emerge, tornando-se “objeto de reflexão”, com isso, temos o surgimento das medidas político-institucionais visando assegurar a “sustentabilidade ambiental”, como as leis ambientais que passam a orientar a política ambiental de cada país. Contudo, segundo Cabral (2006) a regulamentação ambiental no Brasil não é nova e pode ser dividida em três fases. A primeira fase é datada do início do século XX “com a criação dos Códigos Florestal (Decreto 23.793 de 1934), de Águas (Decreto 24.643 de 1934) e de Pesca (Decreto 79 de 1938) e com a criação da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza, na década de 50” (CABRAL, 2006, p. 29).

A segunda fase identificada como “política regulatória” inicia-se na década de 60, e é marcada pela “lei 4.771 de 1965, que institui o novo Código Florestal; a lei 5.197 de 1967, de proteção à fauna; o Decreto Lei 221 de 1967, que trata da proteção e estímulos à pesca; o Decreto 50.887 de 1961, que trata do lançamento de resíduos tóxicos nas águas litorâneas do Brasil”. Segundo a autora na década de 70, também “foram instituídas várias leis que refletiram a preocupação com a poluição industrial” (CABRAL, 2006, p. 29). Contudo, apenas na década de 80, teríamos a terceira fase da política ambiental, em que prevalece uma nova perspectiva, com uma visão mais integrada do meio ambiente. De acordo com a autora, podemos dizer que, antes do novo desenho institucional, delineado no período de 1980 e 90: “predominava no Estado brasileiro um ambientalismo de caráter preservacionista” e uma “regulação pública ambiental que pressupunha uma intervenção geopolítica, ora com tratamento geopolítico de administração setorial (floresta, água, pesca, terra), ora com caráter conservacionista de caráter biocêntrico” {esse modelo predominou no período Vargas até o governo militar}. (NEDER, 1997, p. 248 apud CABRAL 2006, p. 29).

Assim é a partir das décadas de 1980 e 90 que “o novo padrão de regulação ambiental no Brasil se consolida em meio a um processo de mudanças políticas, econômicas e sociais”, neste período ocorre o fortalecimento das diversas vertentes do ambientalismo no mundo. Período esse, marcado pelo surgimento de um “novo desenho de política ambiental

brasileira”. Nesse sentido, a autora destaca os três aspectos relevantes do contexto em que foi re-introduzida a preocupação ambiental na agenda política brasileira. (CABRAL, 2006, p.29)

No primeiro aspecto, considera-se que ele foi definido “em função de pressões exercidas por organismos financeiros internacionais, além das pressões de atores políticos externos”, conseqüentemente, o novo padrão de regulação foi definido para conter os impactos ambientais decorrentes dos projetos econômicos provenientes de políticas públicas adotadas para o desenvolvimento da Amazônia brasileira, entre o final da década de 1970 e início dos anos 80. Como afirma Cabral (2006, p.29), o novo padrão de regulação ambiental não foi definido “em função de avanço da consciência ambiental de atores políticos brasileiros”. Segundo Maimom (1992) que também analisa as dificuldades de se definir no Brasil, uma política ambiental efetiva, observa que contexto da euforia do super-crescimento, na década de 70, havia um consenso de que o crescimento econômico e a harmonia ambiental eram dois objetivos incompatíveis, sendo a questão ambiental ainda inexpressiva, apesar da crescente ação das associações ambientalistas. Vigorava o projeto “Brasil Grande Potência” como centro das decisões políticas e econômicas, ela afirma que este modelo econômico adotado:

[...] estimulava uma maior internacionalização da economia, através da expansão das exportações e da atração do capital estrangeiro. A ausência de uma política de controle ambiental e a abundância de recursos naturais do País foram os fatores de atração aos investimentos nos setores de mineração, química, construção naval, que já sofriam restrições de expansão nos países desenvolvidos. Prevalencia, ainda uma política de ocupação do território, que através de incentivos fiscais e de facilidades para a migração, estimulava a expansão de pólos de crescimento em áreas virgens como a Amazônia. (MAIMOM, 1992, p. 60)

O segundo aspecto refere-se às próprias “especificidades do contexto institucional marcado por reformas econômicas e mudanças significativas na organização da política”. Alguns autores notam que “o novo padrão de regulação ambiental e a definição das diretivas da política ambiental brasileira nascem em um contexto de profundas mudanças institucionais associadas ao neoliberalismo.” (CABRAL, 2006, p.30).

O terceiro aspecto diz respeito ao conteúdo ideológico do novo padrão de regulação baseado naquele “ideário de sustentabilidade”, bastante discutido por nós na primeira parte deste trabalho, que “busca a convergência entre eficiência econômica, equidade social e

equilíbrio ecológico e que prescinde de práticas interdependentes entre a política ambiental e outras políticas públicas.” (CABRAL, 2006, p.29).

Consideramos a identificação desses aspectos determinantes para o entendimento da nossa problemática porque nos permite contextualizar o problema ambiental. Por exemplo, no primeiro aspecto, temos como relevante o próprio contexto histórico desse processo de institucionalização da questão ambiental. Conforme Cabral (2006), muitos estudos mostraram que esse processo de institucionalização foi iniciado nos anos 70, e ocorreu, principalmente, pelas exigências de organismos internacionais (Banco Mundial -BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento- BID) e que ele só se consolidou ao longo dessas décadas de 1980 e 90, em resposta as pressões sociais e ao avanço de movimentos ambientalistas:

Também de acordo com as análises de Ferreira (1996, p. 175), as bases do novo processo de institucionalização da “questão ambiental” no Brasil foram criadas no início da década de 70, por influência das discussões internacionais sobre o meio ambiente, a exemplo da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972, que influenciou a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), em 1973. Esta Secretaria foi criada com o objetivo de atenuar a imagem internacional negativa que o Brasil tinha provocado em Estocolmo, quando se mostrou hostil à agenda ambiental ali definida.

Maimom (1992) considera que, na década de 1970, as vozes ecológicas “tinham uma conotação defensiva e reativa”. Na Conferência de Estocolmo, a posição brasileira fica clara, diante das duas crises do petróleo (73 e 79). A posição oficial do governo brasileiro era de que:

O desenvolvimento poderia continuar de forma predatória, com preocupações secundárias em relação às agressões a natureza. (Azambuja, 1981). Compartilhava-se da postura defensiva dos demais países do Terceiro Mundo, argumentando que o problema ambiental fora inventado pelas grandes potências para conter a expansão do parque industrial dos países em via de desenvolvimento. (MAIMOM, 1992, p. 60).

No contexto econômico do milagre brasileiro, defendia-se a difusão do crescimento econômico através da conhecida “teoria do bolo: crescer para depois repartir”. Para a questão ambientalista restava um lugar marginal. A “postura desenvolvimentista” assumida na

Conferência “reflete a total confiança do governo militar no modelo de crescimento adotado, cujos resultados econômicos eram francamente recomendados pela comunidade internacional.” (MAIMOM, 1992, p. 60).

O segundo aspecto aborda as especificidades do contexto político brasileiro em que ocorre a intervenção público-estatal sobre a questão ambiental. Esse período foi “marcado por reformas econômicas e mudanças institucionais significativas”, tais como: profundas reformas no sistema político, no papel do Estado e no modelo econômico, acentuado por uma crise da dívida externa, crescimento econômico quase inexistente e pelo agravamento de problemas sociais como desemprego e marginalidade social. (NEDER, 1997, p.250 apud CABRAL, 2006, p. 30).

Além de que:

Na década de 80 vivencia-se o processo de redemocratização, com o fim do governo militar, assim como o esgotamento do modelo desenvolvimentista que tinha o Estado como principal agente. Ou seja, vive-se o fim de uma forma intervencionista do Estado na economia e a implementação de profundas reformas institucionais no Brasil. Nesse contexto, observa-se a “introdução de uma variedade de reformas voltadas à redução do âmbito da intervenção estatal e à ampliação das interações de mercado na economia” Mais precisamente durante os anos 90, o cenário institucional brasileiro é de “alteração dos padrões de intervencionismo estatal, com a desconstrução progressiva do legado desenvolvimentista e a implementação de reformas neoliberais, entre as quais destacam-se as privatizações, a liberalização comercial e a própria reforma do Estado” (CABRAL, 2006, p.30).

A relevância maior para a nossa pesquisa está no terceiro aspecto que caracteriza o contexto do novo padrão de regulação ambiental no Brasil, pois, demonstra “à crise do modelo de desenvolvimento tradicional e à inclusão do conceito de desenvolvimento sustentável na pauta de discussões entre atores políticos sociais, em geral” (CABRAL, 2006, p.30). Será que a inclusão desse novo paradigma, baseado em um novo conceito de desenvolvimento, que se difundiu em um ambiente de crise do modelo de desenvolvimento tradicional, trouxe consigo outros dilemas? Apesar do seu conteúdo baseado em um “ideário de sustentabilidade”, muitos são os desafios para a política ambiental brasileira e seus arranjos institucionais.

Na análise do conceito de “desenvolvimento sustentável” nas suas dimensões de problema político e de exercício de poder que foram delineados mundialmente a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ECO-92, três fatores são centrais na pauta dessas discussões: a atuação das instituições político-

administrativas; a participação social e o processo político de decisão. A definição dos modelos foi sendo construído de acordo com o aprofundamento dos estudos e reflexões do tema por diversos autores e técnicos no contexto da gestão ambiental. Frey (2001), por exemplo, coloca que os fatores de transformação para o almejado “desenvolvimento sustentável” podem ser vistos sob três abordagens. Do ponto de vista do mercado, como força reguladora do desenvolvimento e que tem uma visão econômica liberal; a ecológico-tecnocrata, regida pelo Estado e suas instituições de regulação e planejamento; e a política de participação democrática, baseada na atuação e mobilização política da sociedade civil.

Algumas conclusões são fundamentais para entendermos os princípios norteadores da política ambiental brasileira. Como vimos o processo de institucionalização da “questão ambiental” no Brasil foi balizado pelo conceito de “desenvolvimento sustentável”, e tanto a sua formulação como sua implementação encontra-se caracterizada:

[...] em linhas gerais, pela crença no consenso e na possível harmonia entre as dimensões econômica, ecológica e social, o que criou as bases para a efetivação de programas e projetos que supostamente compatibilizam interesses diversos, como a lógica da economia de mercado e a preservação da natureza. (CABRAL, 2006, p.30).

Dessa forma, novos aparatos institucionais técnicos e políticos foram criados, predominando “a crença na técnica e no consenso como ‘receita’ para resolver a ‘crise’ ambiental”, dessa forma, o meio ambiente passa a ser visto como um “objeto de política e planejamento”. Nesse contexto, a questão ambiental inicia o seu “novo desenho da Política Ambiental Brasileira, que equivale à terceira fase da regulação ambiental efetivada pelo Estado brasileiro”. (CABRAL, 2006, p. 31).

O “novo padrão de regulação ambiental brasileiro” inicia-se em 1973 com a criação da SEMA. Na década de 80, estrutura-se uma “política ambiental brasileira” e em 1981, “com a Lei 6.938/81, foram definidos os objetivos e instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)”. O objetivo geral desta lei consistiu na tentativa de “conciliar desenvolvimento econômico com preservação ambiental”. Essa lei cria também o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). (CABRAL, 2006, p.32).

Com relação à gestão ambiental tanto Maimom (1992), como diversos autores chamam à atenção para a insuficiência de quadros e recursos da SEMA _ Secretaria Especial

do Meio Ambiente. Segundo ela, em 1975, a temática ambiental foi contemplada pela primeira vez no II PND (capítulo X). Essa política delineava três linhas de ação: política ambiental na área urbana e definição de áreas críticas de poluição, política de preservação de recursos naturais e política de proteção à saúde humana. Mas, de modo concreto, não se nota mudança na postura ambiental do estado, que continua tratando esta problemática de forma pontual e mesmo marginal.⁶

Cabral (2006, p. 32) relata que “a resolução 001/86 do CONAMA é considerada um marco da política ambiental brasileira”, primeiro porque instituiu “a obrigatoriedade da elaboração de estudos de impactos ambientais para atividades potencialmente causadoras de danos ambientais”, introduzindo no processo decisório a “variável ambiental”. E segundo, porque o CONAMA foi “formado por segmentos representativos dos poderes públicos em seus diferentes níveis, juntamente com delegados de instituições da sociedade civil, para o exercício de funções deliberativas e consultivas em matéria de política ambiental”; entre outros avanços conquistados nesta lei. Segundo a autora em síntese:

[...] a Lei 6.938/81 de 31/08/81, o Estado brasileiro dispõe sobre a PNMA, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e estabelece como um dos seus instrumentos o Licenciamento Ambiental e a revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras; constitui o SISNAMA e cria o CONAMA. Saliente-se que a PNMA tem por objetivo (art.2) a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Conforme descrito acima, o processo de institucionalização da questão ambiental no Brasil implicou a criação de um conjunto de regras e procedimentos para disciplinar o uso dos recursos naturais. Tais regras foram definidas em conformidade com o conceito de natureza (sinônimo de recursos naturais) que está subjacente no discurso e na prática dos atores políticos que influenciaram tal processo, isto considerando que a implementação de políticas relaciona-se intimamente às normas subjacentes e aos valores da sociedade onde estas são implementadas. (CABRAL, 2006, p.32).

Os resultados da política ambiental brasileira foram compatíveis com “a magnitude da questão ambiental”, que culminou com o capítulo dedicado ao meio ambiente na Constituição de 1988. Os artigos tratam das “obrigações do Estado e da sociedade para com o meio ambiente”, refletindo o “grau de consciência sobre a problemática ambiental”. O que abriu

⁶ Também autores do artigo: “Desafios à Gestão Ambiental no Brasil: Atores em conflitos e novos limites entre esfera pública e privada. In Ecologia e desenvolvimento/coordenação: Dália Maimom - Rio De Janeiro: APED, 1992, 278 p.

“espaço para uma ação cada vez mais intensa, em termos de regulamentação, execução e fiscalização” (BURSZTYN, 1993 apud CABRAL, 2006, p.32).

A crescente difusão de preocupações ambientais com a definição de regras em relação ao uso de recursos naturais e a despeito da constatação de desequilíbrios ambientais, não se configurou em uma nova ética na relação homem-natureza, pois “continua hegemônica a tensão permanente entre a visão do caráter utilitário da natureza e a visão da necessidade de dominação da natureza pelo homem”, ou seja, continua marcante a tensão entre a matriz antropocêntrica e o biocentrismo. (CABRAL, 2006, p.32).

Para a autora, os princípios norteadores da política ambiental brasileira estão fundamentados na noção de “Desenvolvimento Sustentável”, revelando uma “extrema consonância com o contexto econômico e político neoliberal”, comprometidos com “a lógica do mercado e a manutenção dos lucros do empresariado aliados à proteção da natureza”:

Em termos gerais, pode-se afirmar que uma concepção instrumental da natureza predominante e hegemônica nas sociedades ocidentais é a concepção que serve de referência na definição dos arranjos políticos e institucionais ambientais no contexto atual, mesmo diante da constatação dos limites da natureza. Trata-se de uma visão com caráter antropocêntrico, de dominação da natureza pelo homem, que se radicaliza, ao longo dos três últimos séculos, à medida que novas tecnologias são inventadas (Harvey, 1996, p. 146 apud Limonad, 2003). (CABRAL, 2006, p. 33).

O zoneamento geoambiental tem como objetivo a ordenação territorial do uso dos espaços, segundo suas características bióticas e abióticas (recursos naturais e qualidade ambiental, análise sócio-econômica e padrões de uso da terra). Preconiza-se que para haver um zoneamento territorial racional e viável, é imprescindível o conhecimento aprofundado do local selecionado. Aliado a isso deve se considerar todos os critérios relacionados às leis ambientais e tudo o que envolve o aumento na qualidade de vida de toda sociedade, o que está intimamente relacionada à qualidade do meio ambiente.

De acordo com a Lei nº 6.938, de 31/08/1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, o zoneamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, que visa assegurar em longo prazo, a equidade de acessos aos recursos ambientais naturais, econômicos e sócio-culturais.

Temos o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que contempla, entre outros, os seguintes aspectos: urbanização; ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistema de produção,

transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico.

Na verdade, o modelo de gestão ambiental brasileiro, nas suas várias fases evolutivas, acompanhou as tendências mundiais. Apesar de não constituir nosso objeto de estudo, a questão da gestão é estratégica para compreendermos a institucionalização do problema ambiental. Sendo de fundamental importância as ações do setor público na regulação das atividades como, por exemplo: a fiscalização da qualidade de serviços e proteção aos ecossistemas.

Mas a que estamos nos referindo quando falamos de gestão ambiental, proteção ao meio ambiente, “Desenvolvimento Sustentável”? Todas essas questões nos remetem a uma só palavra, o que é “sustentabilidade”? Topalov (1997) aborda algumas questões norteadoras no presente debate. Ele discute se frente as propriedades do discurso da salvaguarda do meio ambiente estaria emergindo um novo paradigma? E até que ponto as propriedades desse discurso são radicalmente diferentes das propriedades do discurso do planejamento racional? Para ele, o planejamento foi o

[...] resultado de uma construção histórica antiga que deu uma linguagem comum a inúmeros atores sociais, poderosos e diferentes, e marcou profundamente a modernidade do século XX. Seremos, hoje, as testemunhas de uma ruptura cognitiva e prática de amplitude comparável à da substituição de um paradigma por outro? (TOPALOV, 1997. p, 24).

Certamente, não vamos entrar no mérito da questão, mas estando atento às evoluções do discurso, o autor percebe uma impressionante mudança no vocabulário, planejamento ou ecologia?

“As mudanças que podem ser observadas no registro do discurso são veiculadas por atores sociais concretos e exprimem conflitos bem reais. No entanto, dizem-nos alguma coisa, senão da natureza, pelo menos dos modos de legitimação das posições em confronto. Uma das formas da violência social é, com efeito, de ordem simbólica e ocorre pela desqualificação do adversário. (TOPALOV, 1997. p, 24).

Ele trabalha com a hipótese de que nesse debate “um novo senso comum está em vias de surgir: o que faz do ‘meio-ambiente’ o problema central em torno do qual, daqui em diante, todos os discursos e projetos sociais devem ser reformulados para serem legítimos.”

(TOPALOV, 1997, p. 24). A multiplicação de movimentos que podem ser evocados como em defesa do meio ambiente, a emergência de partidos políticos e Ongs nas cenas políticas de vários países, o discurso ecologista e o desenvolvimento de legislações nacionais e ainda alguns indícios que se mostram nas instituições internacionais, demonstram momentos fortes de uma cronologia internacional expressando a mudança de escala que ela implica. Assim é que “um novo discurso global e consensual sobre os princípios da humanidade impõe-se, daqui em diante, mundialmente como legítimo e desqualifica, com efeito, os discursos globais dominantes anteriormente em cada nação considerada separadamente.” (TOPALOV, 1997, p. 24).

Nesse sentido, analogamente, se torna possível falar em “ideologias do meio ambiente”. Segundo Vandana Shiva (1991, p. 28), sustentabilidade é um termo que ganhou importância no discurso sobre desenvolvimento nos anos 80. Para o desenvolvimento tornar-se sustentável precisa respeitar a estabilidade ecológica e não destruir as fontes de subsistência dos povos. Observa também o surgimento de movimentos ecologistas do Terceiro Mundo clamando por justiça e sustentabilidade; equidade e ecologia. A seu ver, o problema é que a economia de mercado tem destruído a economia dos processos naturais e a economia da sobrevivência humana. Ao se eleger o mercado e o capital como princípios organizativos básicos da sociedade condena-se ao desconhecimento e destruição, os outros dois princípios organizativos da ecologia e da sobrevivência, responsáveis pela sustentação da vida na natureza e na sociedade.

Para a nossa problemática, a autora coloca uma questão chave: No Terceiro Mundo, populações procuram seu sustento em uma economia de sobrevivência que é invisível para o desenvolvimento orientado para o mercado: “sem água limpa, terras férteis e diversidade genética de cultivos e plantas, a sobrevivência humana não é possível”. E são, justamente esses recursos de propriedade comum que estão sendo destruídos pelo desenvolvimento econômico. (SHIVA, 1991, p. 28).

A noção de “Desenvolvimento Sustentável” surge como a “cura para a crise ecológica”, resultando nisso a perda do “significado de sustentabilidade”. Portanto, o que existe é a ideologia do “Desenvolvimento Sustentável”, construída dentro dos limites da economia de mercado. A qual separa os problemas e conflitos ambientais (conflitos pela apropriação dos recursos naturais) e a destruição ecológica das crises econômicas, prescrevendo a solução destes pelo sistema de mercado. A falsa noção de sustentabilidade

está ancorada, portanto, em três erros ontológicos: 1- ao assinalar primazia ontológica ao capital; 2-separação ontológica entre produção e conservação; 3- a sustentabilidade da natureza depende do capital. Essa ideologia se baseia na idéia de que é preciso “transladar todos os produtos da natureza a economia de mercado como matéria prima para a produção de bens de consumo”. (SHIVA, 1991, p. 29).

Para Shiva (1991), o “verdadeiro significado da sustentabilidade” consiste em considerar a economia da natureza como primordial e que “a economia monetária é apenas um parasita daquela.” O verdadeiro significado evidenciaria, então, que, o crescimento do mercado e seus processos de produção são os responsáveis pela crise de sustentabilidade. De modo contrário, a sustentabilidade exige que esses fatores sejam revistos sobre outra lógica, que não seja a lógica dos lucros, acumulação do capital e rendimento dos investimentos, mas sob a lógica do rendimento da natureza⁷. (SHIVA, 1991, p. 30).

2.1- A questão ambiental sob contexto de fronteira

Necessárias considerações preliminares situam o objeto. De acordo com Martins (1997), “o que há de sociologicamente mais relevante para caracterizar a fronteira no Brasil é, justamente, a situação de conflito social”. Esse aspecto é o mais negligenciado pelos pesquisadores. Ao observar que a fronteira é essencialmente o lugar da alteridade, ele chama à atenção para essa realidade singular como o local de encontro de diferentes razões, confronto entre índios e civilizados, proprietários de terra e camponeses: “O conflito faz com que a fronteira seja essencialmente, a um só tempo, um lugar da descoberta do outro e de desencontro”. Neste trabalho, ele descreve a luta violenta pela terra entre índios e camponeses da região com grandes proprietários de terras, através de assassinatos, expulsões pela destruição de casas e povoados. Mas ele fala não apenas desse desencontro oriundo de diferentes concepções de vida e visões de mundo, mas sobretudo, considera o desencontro da fronteira como “o desencontro das temporalidades históricas, pois cada um desses grupos está

⁷ Segundo Freire (1977) o desastre é não perceber que, “das relações homem-natureza, se constitui o mundo propriamente humano, exclusivo do homem, o mundo da cultura e da história. Este mundo, em recriação permanente, por sua vez, condiciona seu próprio criador, que é o homem, em suas formas de enfrentá-lo e de enfrentar a natureza. Não é possível, portanto entender as relações dos homens com a natureza, sem estudar os condicionamentos histórico-culturais a que estão submetidas suas formas de atuar” (FREIRE, 1977, p. 25)

situado diversamente no tempo da História, a fronteira só deixa de existir quando o conflito desaparece [...]” (MARTINS, 1997, p. 150).

Também Oliveira (1964) referindo-se às relações interétnicas conduz sua interpretação para a impossibilidade de analisar “a realidade dos protagonistas da fronteira” de outra forma que não seja “como momento de uma totalidade dialética e, portanto, momento de contradição e lugar do conflito”. Para Martins (1997, p. 149-155), “a história contemporânea da fronteira, no Brasil, é a história das lutas étnicas e sociais”.

Ao discutir as definições de expansão e frente pioneira, Martins (1997) destaca a diversidade histórica da fronteira. Nessas definições há diferentes modos de ver a fronteira. O autor lamenta tanto a visão dos geógrafos, que “mal viam os índios no cenário construído por seu olhar dirigido”, como “a perda de substância antropológica da concepção de frente de expansão e sua redução aos aspectos meramente econômicos.” (MARTINS, 1997, p. 155).

Sem nos determos nesta diferenciação, interessa-nos demarcar a frente de expansão como “a categoria mais rica e apropriada para a reflexão sociológica”, uma vez que “ela se refere a lugar e tempo de conflito e de alteridade”. Para o autor, os aspectos dramáticos da expansão da fronteira merecem ser mais estudados, há a dificuldade de “uma visão ampla desse imenso e múltiplo conflito que se dá além da fronteira, que se mostra, assim, além do mais, fronteira da História, como resultado da histórica expansão da sociedade civilizada” (MARTINS, 1997, p. 170)

Do nosso ponto de vista, é preciso privilegiar a fronteira social e cultural dos “povos da floresta”, que, em geral, não partilham dos princípios e realidades econômicas dos civilizados. As migrações forçadas pelas violentas expulsões de terra têm levado índios e seringueiros a uma reelaboração de sua relação com a natureza, sua cultura e concepções. Nesse sentido, como afirma Martins (1997, p. 195), a compreensão da fronteira não pode ser reduzida “à expansão material de simples busca de terra” por parte dessas populações expulsas. “Ela tende a se definir no ambiente do ajustamento precário a uma nova situação decorrente de expulsão, a um novo relacionamento do homem com a natureza, freqüentemente envolvendo perda cultural, realidades novas que impõem redefinição de costumes e tradições”.

Isso significa que o avanço da frente pioneira sobre a frente de expansão, coexistindo conflitivamente, “é mais do que a contraposição de distintas modalidades de ocupação do território.” Essa coexistência deu aos conflitos sociais (entre grandes

proprietários de terra, camponeses e índios), posteriormente, uma dimensão ambiental, pois estava em disputa “distintos projetos históricos ou, ao menos, por distintas versões e possibilidade do projeto histórico que possa existir na mediação da referida situação de fronteira”. (MARTINS, 1997, p. 182).

2.2 - Contexto regional e geopolítico.

O Acre apresenta peculiaridades econômicas, sociais e ambientais ímpares próprias de áreas de fronteira. Assim, o Estado é um exemplo manifesto dos problemas enfrentados e sofridos pela região amazônica em seu processo de integração a economia nacional e internacional. Para Léna e Oliveira (1991) trata-se de áreas cuja integração sócio-econômica se dá no âmbito de uma sociedade nacional. O desenvolvimento regional tem implicado no deslocamento de populações para participar do processo de desenvolvimento de novas atividades, assim “a origem externa à região dos agentes econômicos, bem como a defasagem cultural, técnica e econômica que acarretam, são essenciais para entender a profunda ruptura, e o trauma, gerados pela expansão de fronteiras.” (LÉNA E OLIVEIRA, 1991, p.11).

2.2.1 – A valorização da fronteira amazônica.

A ocupação da Amazônia foi financiada pelo capital monopolista. A revolução industrial impulsionou transformações na Europa e EUA, no século XIX, influenciando a ocupação espacial da Amazônia. O Estado do Acre ilustra bem o reflexo dessa estratégia de ocupação da Amazônia, caracterizado por um elevado grau de monopólio e desnacionalização. O estudo do processo histórico de povoamento mostra a forma como ocorreu a exploração dos recursos naturais e os efeitos dessa ação antrópica no ecossistema.

Até meados do século passado, o Acre não pertencia ao Brasil e era habitado apenas por índios, paulatinamente, foi sendo ocupado por amazonenses e nordestinos que vinham em busca da seringueira, motivados pelo desenvolvimento das indústrias européias e norte-americanas, assim como, pelos incentivos do governo à migração, face às grandes secas que assolaram o nordeste após 1877. Uma das primeiras características de ocupação do Acre foi a que ocorreu “sob a égide do capitalismo quando o capital industrial já exercia seu domínio a nível internacional” (DUARTE, 1987, p. 11). Desse fato, resultou a forma de introdução do

processo de trabalho, a formação da estrutura fundiária, relações de produção e desenvolvimento da economia.

Há uma extensa literatura enfocando as condições sociais de trabalho do seringueiro. Categoria esta formada por caboclos e nordestinos, que impulsionados por uma política ideológica, financiada pelo Estado para atender a nascente indústria da borracha, chegaram aqui como migrantes e tornaram-se vítimas de um sistema de exploração análogo à escravidão (o aviamento), desfavorecidos pelas próprias condições geográficas; isolados e sem assistência, eles dependiam totalmente dos patrões seringalistas.

Conforme Martins (1997) o aviamento não é apenas um regime de exploração do trabalho, trata-se mesmo, de “um sistema de dominação política e de manifestação do poder pessoal, na medida em que regula todas as relações sociais dos seringueiros”, para o autor, esse modelo de relacionamento fundamentado na dominação, é do tipo patrimonial, pois “no aviamento, o núcleo da relação de trabalho parece se constituir em variações de um duplo sistema de crédito sem dinheiro, bancário e comercial”. (MARTINS, 1997, p. 99).

Nesse período, a delimitação de fronteiras nunca foi bem fixada, nem demarcada; o número de brasileiros que se estabelecia além dos limites fixados, era crescente. A formação histórica do Acre foi determinada por ciclos econômicos, ora prósperos, ora decadentes e pode ser dividida em duas fases: a fase do extrativismo, que tão bem espelha a fase áurea da borracha, e depois seu período decadente em 1960. E a fase moderna iniciada em 1970, marcada por transformações na política econômica de ocupação da região, através de uma política favorecedora de grandes apropriações de terras e de incentivos fiscais para a agropecuária. Para Machado (1999), a intervenção estatal no povoamento teve como consequência a valorização das terras amazônicas como medida decisiva em face da queda brusca das exportações de borracha que provocou “a desordem na incipiente rede urbana e em todo o processo de povoamento regional”, e que, resultara da própria forma da “rede proto-urbana” montada sob a égide da borracha.

A partir daí, as alterações sofridas no meio ambiente tornam-se visíveis na ocupação desse espaço, mudando a paisagem e destruindo a sua riqueza natural como o fato de seringueiras e castanheiras serem destruídas pelo intenso processo de desmatamento em curso no Estado. Apesar da existência da Legislação Federal prevendo a proteção dessas espécies, nessa época de grandes desmatamentos para a pecuária, não houve aproveitamento racional da madeira, essas ações ocorreram de modo desorganizado e acelerado. Observa-se, como

conseqüência disso, um aumento substancial na população não economicamente ativa e o decréscimo de atividades do setor primário, baseado no extrativismo e na agricultura; como também um crescente êxodo rural para as cidades, provocando um crescimento das periferias urbanas e crises sociais estruturais.

A desarticulação do sistema seringalista foi justificativa para o Estado promover alternativas econômicas, alicerçada na política nacional de expansão da fronteira agrícola, no contexto do milagre econômico e reconcentração fundiária. Grandes projetos para a política de ocupação da região norte, através do PIN/PROTERRA, da SUDAM, do POLAMAZÔNIA, da SUDHEVEA, foram incentivados com o objetivo de atrair capitais para implementar atividades agropecuárias, como também, nesse contexto, o governo federal desenvolveu uma política de colonização através de Projetos de Assentamentos Dirigidos - PADs.

A expansão da fronteira coincidiu com essa ampliação dos investimentos na economia, a própria fundação de fazendas e de indústrias na região converte-se no meio “de obter os recursos dos incentivos fiscais”. Essa política subsidiou a formação do capital de grandes empresas amazônicas, fornecendo certa compensação pela imobilidade improdutiva de capital na aquisição de terras e promovendo a aliança entre os grandes proprietários e o grande capital (MARTINS, 1997, p.181).

Essa ocupação encontrava-se inserida “marginalmente no processo de reprodução ampliada do capital”, revelando-se como “uma forma diversa e peculiar de sua reprodução ampliada” (MARTINS, 1997, p.99). Sem dúvida, o principal fator econômico no deslocamento da frente pioneira foi a “conversão da terra em mercadoria”. Essa situação explica-se pelo processo fundiário, pois a terra deixa de exercer o seu papel produtivo e social, transformando-se em “reserva de valor e de meio de acesso a outras formas de riqueza a ela associadas”. Por meio dos incentivos fiscais a terra passa a ter um valor apenas especulativo. Os seringueiros foram os mais afetados com a proliferação de grandes propriedades de terras e pelo desmatamento da Amazônia.⁸ Machado (1999) identifica dois elementos decisivos da intervenção estatal, primeiramente explica que tais projetos de colonização regional estavam subordinados ao projeto mais amplo de modernização institucional e econômica. “O segundo foi o uso de redes técnicas modernas, com o objetivo

⁸ Conforme – Levantamento sócio-econômico do Projeto de Assentamento Extrativista Cachoeira, Rio Branco – Acre, 1996, por Idésio Luis Franke e Roseneidy Oliveira Marreiro.

de estimular e viabilizar a mobilização de capitais e de migrantes para as novas frentes de povoamento”. (MACHADO, 1999, p. 116).

Esse deslocamento acelerado resultou numa “violenta dimensão conflitiva”, pois, foram freqüentes e dramáticos os numerosos casos de despejos violentos de posseiros das terras que ocupavam. Denuncia Martins (1997, p. 182): “Com ou sem base em decisão judicial, os supostos donos, muitas vezes apoiados em documentos falsos, têm conseguido com facilidade o reconhecimento de direitos indevidos”.

No caso do Acre, muitos autores relatam que a situação jurídica das terras era confusa, por isso havia dificuldades para aprovar os projetos submetidos a SUDAM, por exigir provas de regularização jurídica da área. Conforme Duarte (1987), além dos incentivos fiscais criados pela Lei n° 5.174/66, administrados pela SUDAM,

[...] os apelos feitos pelo Governador Wanderley Dantas (1970/74), ao empresariado do centro-sul, os incentivos fiscais do Decreto Lei 291/67 bem como a adoção da agropecuária como atividade econômica básica (...) foram os argumentos principais utilizados em sua política de abrir as porteiras do Acre.⁹ (DUARTE, 1987, 55).

Os incentivos fiscais tiveram um papel determinante no modelo de desenvolvimento regional, mesmo que de forma indireta, “foram um dos fatores de [maior] atração de pecuaristas e especuladores para o Acre”.¹⁰ A transferência de terras para os “paulistas” foi intensa, a compra de terra para especulação era possível graças ao baixo preço das terras acreanas naquela época. Com a alteração da legislação (Decreto Lei n° 1179/71) referente aos incentivos fiscais, foi criado o PROTERRA. Os recursos foram destinados ao financiamento de projetos de expansão e modernização da agricultura pecuária e agroindústria. O Polamazônia no Acre foi implementado, principalmente pelo BASA, em forma de crédito

⁹ Justamente na gestão desse governador ocorreu a grande corrida pelas terras do Acre. “Em seu governo foi feita uma intensa campanha publicitária (...) divulgando as potencialidades das terras acreanas, as facilidades de sua aquisição e as vantagens de se investir no Acre”. O slogan da campanha teve resposta imediata: “Produzir no Acre, investir no Acre e exportar pelo Pacífico.” O Estado ainda oferecia recursos do BANACRE (Banco do Estado do Acre), Banco do Brasil, BASA, além de recursos alocados pela SUDHEVEA com juros baixíssimos e longo prazo de carência e de pagamento (p. 56).

¹⁰ Os incentivos oferecidos aos que tinham sua situação fundiária regularizada eram muitos; em particular o decreto lei n° 291/67 criou incentivos propícios para o desenvolvimento da Amazônia Ocidental. Este decreto lei concedia: “isenção total do imposto de renda dos lucros ou dividendos de empresas localizadas na Amazônia, quando destinados para aplicação na faixa de recursos próprios de projetos aprovados na região” (DUARTE, 1987, p.55).

rural, em que a maior parte foi destinada para financiar formação de pastagem e construção de currais, etc. (DUARTE, 1987, p. 56).

Vários autores reconhecem que a estrutura fundiária do Estado do Acre era “super concentrada, em função das características da atividade extrativista da borracha”, era mesmo a mais elevada do Brasil. Adalberto Silva (1982), por exemplo, observa que “do ponto de vista do uso, da ocupação efetiva da terra, a concentração fez-se ainda mais aguda, pois a venda de seringais resultou na expulsão de centenas de famílias de seringueiros” (SILVA, 1982, p. 94). Latifúndios; milhões de hectares de terras inexploradas na sua quase totalidade; casos de grilagem envolvendo grandes grupos econômicos que causaram prejuízos de diversas ordens ao Estado, a expulsão de um grande número de famílias de seringueiros, esse foi o contexto geopolítico caracterizador do desenvolvimento capitalista na região. A microrregião do Alto Purus foi a parte do Estado que mais gerou o êxodo rural , através da intensificação e investimento de capital na região. (DUARTE, 1987, p. 63).

Para Costa Sobrinho (1992), a marcha do capital em busca de terras foi arrasadora, as vendas ocorriam sem a definição de extensão da área, havia o uso e abuso do método do esticamento das terras, incorporava-se assim, grandes áreas devolutas. (COSTA SOBRINHO, 1992, p. 146).

Na região do Juruá, também existia imóveis ocupando áreas enormes, na maioria dos municípios do Alto Juruá, as terras foram mais utilizadas como reserva de valor. O que se deve ao próprio isolamento da região que se constituiu em obstáculo natural à penetração da frente agropastoril. “Mesmo assim, o estrago ocasionado pelos ‘paulistas’ aos trabalhadores e sua ação predatória contra o meio ambiente foram consideráveis” (COSTA SOBRINHO, 1992, p. 166).

2.2. 2 - Conseqüências da expansão de fronteira no Acre

As conseqüências da expansão da fronteira no Acre passam a ganhar destaque durante a década de 60 e caracterizam-se pela “abertura” das terras acreanas aos interesses de grandes empresários do Centro-Sul. Desde esse período, a sociedade acreana vem passando por significativas transformações sócio-econômicas, tornando-se, cada vez mais visível, na forma como se estruturam as suas cidades. Pobreza urbana e também “degradação ambiental” são imagens associadas localmente ao tipo de modernização ali verificado, amalgamando os

diferentes sentidos as questões referentes ao “ambiente” e ao modo como as populações são incorporadas ao meio urbano. As cidades crescem em forte associação com os processos verificados nas áreas de florestas. O crescimento demográfico das cidades do Estado do Acre vem resultando claramente da expropriação do habitat das populações tradicionais.

No Acre, o modelo de desenvolvimento proposto pelo governo federal na década de 1970, favorecendo a expansão agropecuária e exploração madeireira foi subsidiado por programas federais, alterando, profundamente, a estrutura fundiária e a forma de exploração dos recursos florestais. A desorganização do sistema seringalista contribuiu para o crescimento das periferias urbanas e para a expansão de conflitos ambientais rurais e urbanos. Para melhor compreensão do nosso problema, devemos considerar os processos históricos de ocupação econômica e política da região Amazônica. Segundo Costa (1992), os “fenômenos devastadores” enunciados resultaram do processo de colonização e da formação econômica do Brasil que, desde os seus primórdios, favoreceram a grande empresa capitalista através de incentivos fiscais e políticas públicas.

No que se refere à ocupação amazônica e ao uso dos seus recursos, somente a partir da reconstituição desse debate podemos compreender os diversos problemas ambientais da região, daí decorrentes. Os discursos liberais em favor de uma ordem agrária, no século XIX, emergem em pleno apogeu da economia extrativa na Amazônia: no conhecido “período áureo da borracha”. Nesse período, desenvolveram-se “políticas afirmadoras do ideal agrícola, em particular as que diziam respeito à colonização por agricultores estrangeiros - pois se concebia que o homem local era por demais viciado no extrativismo para tornar-se sedentário agrícola, civilizado”. (COSTA, 1992, p. 8)¹¹

A consolidação da estratégia de desenvolvimento agropecuário, a partir dos anos 20, em sua forma homogênea e civilizadora privilegiou o grande capital. Os incentivos fiscais e outros benefícios atuaram como parte da estratégia delineada na atração de grandes empresas para dominar a natureza rebelde. A aprovação de projetos em áreas de floresta foi onde ocorreu a maior parte das apropriações das grandes empresas. (Costa, 1992) Com a chamada “operação Amazônia” em 1966, a estratégia do poder central tem início com o modelo Ford da agropecuária de larga escala como base de desenvolvimento do agrário regional.

¹¹ Certamente estes discursos não conheciam a vida dura e disciplinada do seringueiro, sobre a questão ver Costa, F. de A. - Crises e Mudanças Estruturais..., op. Cit.; Santos, R.A. de Oliveira - História Econômica da Amazônia: 1800-1920, T. A. Queiroz, S. Paulo, 1980 e Penteadó, A. R. - Problemas de Colonização e de uso da terra na região Bragantina no Estado do Pará. ufpa, Belém, 1970.

Costa (1992) demonstra que após 20 anos de uma política de incentivos fiscais voltada à grande empresa para o desenvolvimento da agropecuária na Amazônia, essas empresas (87,7%) não se estruturaram produtivamente e ainda apresentaram prejuízos sistemáticos. Explica-se isso, pela incapacidade técnica da grande empresa, na dificuldade de dominar os elementos da natureza amazônica. “O setor pecuário moderno que se pretendeu formar em substituição às formas extrativistas e da agricultura camponesa da fronteira agrícola, não se formou”. (COSTA, 1992, p. 9).

Também Léna e Oliveira (1991) reconhecem que a região tem “uma longa história de tentativas frustradas de desenvolvimento agrícola”. Em geral, a literatura especializada responsabiliza o meio natural, aceitando apenas em parte esse fator, os autores apontam que o principal motivo do fracasso desse modelo “foi o malogro dos poderes públicos em estruturar um mercado em escala regional, o que provavelmente foi dificultado pela imensidão da região e a fraca densidade demográfica”. (LÉNA E OLIVEIRA, 1991, p.15)

Após essa sucessão de fracassos da agropecuária baseada na grande empresa latifundiária da região amazônica, novas estratégias ou alternativas de desenvolvimento emergem face ao modelo concentrador e depredador da pecuária extensiva e da *plantation* subsidiada. Trata-se do discurso de um novo modelo de desenvolvimento capaz de compatibilizar a viabilidade econômica, a equidade e a prudência ecológica. De que maneira este estilo difere do outro? Ele realmente aponta para a construção de uma via de desenvolvimento na Amazônia?

Segundo Costa (1992), o processo de “brasilianização” instaurada na Amazônia, a partir de 1823, afirmava sobre a região “a hegemonia do poder central do Estado brasileiro, a par de torná-la reflexa às condições estruturais de outras regiões do país”, e caracterizou-se pela presença militar massiva. No período áureo da borracha (1870-1912) destaca-se a ampliação da presença institucional e fiscal consubstanciada pela atuação diplomática que permitiu a anexação ao território brasileiro do atual Estado do Acre. Em seguida, a crise da borracha enfraquece a presença do poder central na região, arrefecendo as relações entre governos locais e poder central. Tem-se uma intervenção mais drástica com a Constituição de 1946 que cria o fundo de valorização da Amazônia. Em 1953, o Estado já se faz presente institucionalmente através do órgão de desenvolvimento regional, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, SPVEA. Novo aparato institucional estrutura-

se com a ditadura militar para a condução de “nova estratégia de desenvolvimento industrial, agrário e minero-metalúrgico”. (COSTA, 1992, p. 07).

Desencadeia-se assim, associado ao desenvolvimento de um setor industrial de insumos orgânicos e mecânicos a ser montado no país, o processo de transformação do latifúndio improdutivo em empresa moderna-dinâmica. Essa estratégia caracteriza-se, nos anos 50, por um elevado grau de monopólio e desnacionalização, sendo reforçada pelas ações de um estado ditatorial gestado em parte, como seu resultado. Consubstancia-se através dessa estratégia de ocupação da Amazônia, uma política favorecedora das grandes apropriações e dos incentivos fiscais para a agropecuária, fomentando os altos níveis de concentração e desnacionalização dos setores urbanos fundamentais:

Essa estratégia de desenvolvimento industrial da ditadura levou a novos patamares do endividamento externo, assim como, ao esgotamento da estratégia de expansão de mercado pela via da concentração de renda. Constituindo-se em fundamentos da crise no final dos anos 70. Desde então, esse processo de brasilianização delinea uma nova linha de atuação na Amazônia “onde verdadeiras peripécias econômicas e fiscais são levadas a cabo para que os chamados ‘grandes projetos’ energéticos e minero-metalúrgicos gerem, a qualquer custo social e ecológico, as divisas necessárias ao cumprimento das obrigações geradas pela dívida externa”. (COSTA, 1992, p. 14).

O problema sócio-político é eminente, os fracassos dos projetos de um ideal agrário na Amazônia “não têm sido neutros. Não passam sem rastro”. Os impactos dessa ação ditatorial no sentido de modernizar a fronteira produziram além de empresas agrárias hoje falidas, um novo padrão de privatização das terras na Amazônia (1970). Nessa fase do desenvolvimento da fronteira surgem empresas industriais, bancárias e comerciais, nos diversos setores de ponta do desenvolvimento nacional, substitutos em importância do fazendeiro. (COSTA, 1992, p. 16)

Também Martins (1997) identifica na Amazônia o que chama de “cativeiro no capitalismo de fronteira”. A partir de 1964-1985, a ditadura militar põe em prática seu amplo programa de ocupação econômica em bases supostamente modernas, resolvendo acelerar e controlar as características dessa ocupação que já ocorria lentamente. A modalidade de ocupação proposta era contraditória, a agropecuária é uma “atividade econômica que dispensa mão de obra e esvazia territórios”. Além do mais, reconhece que:

Os objetivos eram econômicos, mas eram sobretudo geopolíticos. O lema da ditadura era ‘integrar’(a Amazônia ao Brasil) ‘para não entregar’ (a supostas e

gananciosas potências estrangeiras). Os militares falavam em ‘ocupação dos espaços vazios’, embora a região estivesse ocupada por dezenas de tribos indígenas, muitas delas jamais contatadas pelo homem branco, e ocupada também, ainda que dispersamente, por uma população camponesa já presente na área desde o século 18, pelo menos. (MARTINS,1997, p. 86)

A questão indígena também entra em cena, os povos indígenas passavam por um processo crescente de marginalização, já inseridos no sistema seringalista, há mais de um século. No final do século passado, quando as frentes de expansão ocuparam suas terras, algumas comunidades foram submetidas aos padrões seringalistas. Em 1975, é comum o fato de indígenas tornarem-se peões nas fazendas por terem suas reservas rodeadas de fazendas e colonos dos ditos assentamentos do INCRA. A resistência acarretou conflitos entre índios e “invasores” (seringalistas e fazendeiros), foi quando então, o governo estadual solicitou a intervenção da Funai no Acre (AQUINO,1983). Surgem algumas ONG’s indigenistas de apoio ao emergente movimento indígena, cuja principal reivindicação era a demarcação de terras. Comunidades indígenas passam a organizar-se em associações e cooperativas para quebrar a cadeia de aviamento. Em 1985 foram instaladas cooperativas em 12 áreas indígenas, contribuindo para libertação do índio e inaugurando o primeiro momento de reivindicação dos seus direitos territoriais.

2.2.3 - A Relação Urbano- Rural na Amazônia

Considerando o determinante papel das migrações sociais no processo de desenvolvimento regional, vamos discutir brevemente a relação urbano-rural para compreendermos o momento atual, o contexto sócio-econômico e institucional dos atores sociais e os problemas decorrentes das queimadas no Estado do Acre. Para Nunes da Silva (1981), a população rural vem sendo obrigada:

[...] a empreender migração em massa, por falta de opções no meio rural, aos núcleos urbanos, mormente para a capital do Estado, a qual carente de um setor secundário dinâmico e com um teciário já demasiadamente, inchado, não consegue absorver a farta mão de obra que a ele aflui e que progressivamente vai se amontoando nos novos bairros que rapidamente vão surgindo, formando a periferia que acolhe a mão de obra marginalizada, à semelhança das grandes cidades. (SILVA, 1981, p. 39)

Vimos que, no Acre, os problemas sócio-ambientais decorreram do processo econômico desenvolvido, determinante na formação da estrutura fundiária, no período compreendido entre 1970 à 1980, o momento da “abertura”, penetração do capital, chegada dos “paulistas”, expansão da agropecuária deslocando populações tradicionalmente fixadas¹². Problemas ambientais e conflitos sociais surgiram em resposta a este modelo econômico, pois seringueiros, castanheiros e posseiros foram excluídos, expropriados e obrigados a migrarem para periferias urbanas.

A economia da borracha impulsionou o desenvolvimento da urbanização na região, a partir da segunda metade do século XIX, na verdade esse povoamento impulsionou o processo de “proto-urbanização” (MACHADO, 1999). Os fluxos migratórios criaram uma rede de povoados, vilas e pequenas cidades, porém alguns indicativos dessa estrutura não favoreciam o desenvolvimento da rede urbana, entre eles, o precário equipamento urbano e portuário, dificuldade de comunicação, ausência de diferenciação funcional entre as aglomerações. É a própria razão dendrítica da rede proto-urbana em função da exploração que restringiu o pleno desenvolvimento do urbano e da urbanização como território. Somente, a partir desses pontos, podemos compreender que a relação entre o rural e o urbano é indissociável: “Tal tipo de projeto social é responsável pela geração de uma urbanização incompleta”. A característica primordial da estrutura urbana primaz era a diferenciação na forma de distribuição da população entre as cidades, Belém, depois Manaus, concentravam tudo, negócios de exportação, distribuição dos bens de consumo, recursos financeiros disponíveis para investir no urbano. Logo, “o fosso social” separando “os habitantes de pequenas e grandes aglomerações se refletia na paisagem urbana”. Percebe-se, então que, há aqui uma efetiva determinação do rural sobre o urbano. A pobreza urbana surge, incontestemente, dessa estrutura sócio-político-institucional que emergiu com a forma-cidade e que excluiu a maior parte da população de seus benefícios.

A crise econômica regional vem acentuar a dinamização da rede urbana, só que em sentido inverso, gerando um processo de auto-organização para exploração de recursos locais. Surgem outras pequenas aglomerações proto-urbanas, a partir da frente vinculada à criação de gado, fabricação de couros, exploração mineral e à cultura de arroz (MACHADO, 1999, p. 114) Associamos a essa estrutura os fenômenos do êxodo rural e destruição do patrimônio

¹² “Paulistas”, denominação genérica pela qual ficaram conhecidos os empresários de fora que compravam terras acreanas nos primeiros anos da década de 70. Terras estas que foram vendidas a um preço baixo, mediante incentivos do governo federal.

ecológico da Amazônia.(fonte de renda e sobrevivência). Para Ribeiro (1991), “as incursões sobre a Hiléia, com a construção das estradas de integração nacional, tornaram-se mais freqüentes, situação que tende a se agravar com as explorações das madeiras nobres ao longo dessas rodovias, se nessas atividades não forem aplicadas tecnologias preservacionistas”. (RIBEIRO, p. 1991, p. 97).

Além de tantos problemas, as técnicas de devastação empregadas foram altamente destrutivas. Por outro lado, os projetos de exploração madeireira podem destruir completamente a cobertura florística, acarretando inúmeras conseqüências, como a perda de muitas espécies. O grande paradoxo é que nem bem se conhece ainda o potencial econômico da maior parte da floresta. Também é agravante a situação dos trabalhadores (peões, colonos, diaristas, índios) que, comumente, foram usados como ponta de lança de empresas nacionais ou internacionais, nos serviços de grandes derrubadas.

A relação urbano/rural não pode ser dissociada desse contexto. Paula (2005) mostra que o impacto da crise econômica da borracha foi violento, pois a base econômica encontrava-se assentada unicamente no monoextrativismo da seringa, tendo como resultado a desarticulação de sua débil economia. Certamente, todos esses fatores estão inseridos em uma problemática mais geral. A trajetória do Estado deve ser compreendida no quadro nacional do capitalismo tardio, onde o forte êxodo rural ocorreu em quase todos os estados brasileiros.

A reconstituição histórica em torno da trajetória social e econômica da força de trabalho no Estado é fundamental para entender a relação entre a urbanização do território e o mercado de trabalho que apresentam certas especificidades nas fronteiras de povoamento: a forte mobilidade da população e do trabalho e o caráter experimental de atividades produtivas que provocam bruscas alterações na distribuição da população e do trabalho (MACHADO, 1999, p. 109).

Segundo Silvio Simione da Silva (2005)

No processo migratório, o sertanejo nordestino buscava a terra para trabalhar, mas o trabalho não era inicialmente com a terra e sim com a floresta. Nesta perspectiva vinham em busca também de nova oportunidade diante da incerteza e da miséria em que viviam em sua região. (...) Para este migrante, a Amazônia era terra de novas possibilidades, como de superar a vida miserável do sertão, castigado muito mais pelo poder do latifúndio nordestino devido à força dos coronéis do que pela seca; e, de obter fartura e até riqueza. Isso se dá, pois, em suas vidas miseráveis, esses homens deslocavam-se para cortar seringa e se colocavam nas últimas escalas sociais, superando apenas os indígenas. (SILVA, 2005, p. 114)

A incorporação territorial do Estado girou, em torno da atividade econômica da borracha. Neste sentido, o capital mercantil, influenciou o modo como esta população se reproduziu. O crescimento das periferias urbanas em Rio Branco foi causado pelo processo de desarticulação do sistema seringalista e, conseqüentemente, pelo processo de expulsão de terras. Oliveira (1982), no livro “O Sertanejo, o Brabo e o Posseiro”, demonstra o fato. Ele fala dos cem anos de andanças da população acreana e considera Rio Branco como entreposto comercial da borracha à favelas urbanas. O intenso movimento migratório interno em direção a algumas cidades do Estado, notadamente Rio Branco e Cruzeiro do Sul, é “uma das características demográficas mais importantes do Acre nos últimos dez anos” (OLIVEIRA, 1982, p.52). Esse movimento resultou das políticas oficiais voltadas para à região Amazônica, que já discutimos anteriormente. Para o autor:

[...] as contradições que são geradas nesse processo afetam de maneira excepcional as condições da população que migra, da que permanece nas terras e sobretudo daquela que conduz os contingentes humanos que formam o cinturão de miséria em torno da cidade de Rio Branco. (OLIVEIRA, 1982, p.52)

No Acre, as atividades do setor primário como o extrativismo e a agricultura vem diminuindo, consideravelmente, em detrimento do setor terciário (camelôs, vendedores ambulantes).¹³ Silva (1981) comprova este mesmo movimento entre os diversos setores de produção. O comportamento irregular da produção atinge os principais produtos agrícolas do Estado, e abrange as mais diversas explicações,

[...] que vão desde a ausência de técnicas de manutenção e recuperação das terras em uso, à falta de registro legal das propriedades e de assistência técnico financeira, problemas de infra-estrutura viária, estocagem, beneficiamento, política de crédito e preços mínimos e má qualidade das sementes, além das adversidades climáticas. (SILVA, 1981, p. 39)

¹³ Dados do IBGE (1970 e 1980) demonstram essa diminuição da força de trabalho no setor primário. Assim como, mostra o aumento da população em condições inativas, superior em comparação a população economicamente ativa.

Para Silva (1981), a migração em massa dos seringueiros aos núcleos urbanos, por falta de opções no meio rural, consiste no fator principal da desestruturação do setor de subsistência. A capital do Estado recebe a maior parte desse contingente populacional,

[...] a qual carente de um setor secundário dinâmico e com um terciário já demasiadamente, inchado, não consegue absorver a farta mão de obra que a ele aflui e que progressivamente vai se amontoando nos novos bairros que rapidamente vão surgindo, formando a periferia que acolhe a mão de obra marginalizada, à semelhança das grandes cidades. (SILVA, 1981 p. 45)

As conseqüências desse modelo de desenvolvimento resultam de um conjunto de fatores, como: a desestruturação da economia extrativista, uma urbanização precoce, proliferação de conflitos pela posse da terra, fluxo migratório e exílio de seringueiros para a Bolívia, aumento na taxa de desmatamento, concentração de terra, mudanças globais do uso da terra. Conforme Machado, o desmonte da estrutura seringalista atingiu a rede de forma diferenciada: “o refluxo migratório tanto deixou em seu rastro cidades-fantasma e cidades-estagnadas, como foi responsável pelo surgimento de novas aglomerações, em consequência do êxodo rural ocorrido nas áreas onde estavam localizadas as maiores unidades produtoras de borracha (sudoeste amazônico)” (MACHADO, 1999, p. 114).

Nesse ínterim, Silva (2005, p. 117) comenta:

Podemos dizer que o processo geral da formação da Amazônia-acreana se deu a partir da dinâmica da fronteira econômica brasileira em duas fases históricas: a ocupação inicial com a frente pioneira extrativista da borracha a partir da década de 1870 e a frente pioneira agropecuária a partir do final da década de 1960.

A década de 1970 é marcada por duas macroproblemáticas regionais: As migrações e os conflitos sociais que ocorreram pela posse da terra, caracterizados por seu caráter muitas vezes violento. A resistência dos seringueiros liderados por Chico Mendes foi o mais conhecido, mas, antes dele, outros líderes já haviam sido assassinados.

Paula (1991), analisou o contexto sócio-político da organização política de algumas categorias de trabalhadores (seringueiros autônomos ou colonos) e como estes se constituíram em uma ameaça para a rentabilidade das terras adquiridas pelos “paulistas” para introdução da pecuária ou especulação. Os seringueiros resistem por meio de várias formas de luta para continuarem se reproduzindo socialmente na floresta; o movimento sindical foi organizado

com o apoio da igreja e Contag (1975). Nesse período, os seringueiros utilizaram mais que nunca, uma forma de resistência conhecida como os “empates”, que consistiam na aglomeração de seringueiros com o objetivo de proteger os trabalhadores de despejo, impedir o desmatamento, a implantação de fazendas de gados e protestar contra a construção de estradas.

Em 1980, em um contexto de lutas e de grande correlação de forças, os seringueiros organizaram-se em prol dos seus interesses. Em 1985 foi criado o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), que conseguiu intervir no aparelho administrativo federal para redimensionar a situação fundiária, criando a figura do Projeto de Assentamento Extrativista; essa foi a resposta dos seringueiros à alternativa tradicional de loteamentos e PADs desenvolvidos pelo INCRA. Inspirada no modelo de ocupação indígena, as reservas extrativistas surgem como uma proposta de reforma agrária e exploração sustentável dos recursos naturais. A RESEX não foi concebida apenas como resultado imediato de conflitos pela posse da terra. Ao ganhar projeção internacional, mediante alianças com entidades ambientalistas nacionais e internacionais que lhes conferiram poder e influência, foi capaz de alterar o conteúdo de planos em que o poder local, a elite proprietária do Acre, se viu obrigada a reconhecer a sua pertinência. A criação de reservas de certo modo foi uma resposta do governo brasileiro a estas mobilizações (PAULA, 1991).

A partir desse contexto, novas forças sociais emergentes contrapõem-se ao projeto de modernização idealizado (pecuária extensiva e extração de madeira). Entre 1970/75, seringueiros e pequenos produtores premidos pela pressão sobre suas terras, organizam-se politicamente em sindicatos e em torno da “Aliança dos Povos da Floresta”. Seringueiros e índios se associam, autodefinem e organizam suas práticas sociais em função da sua relação com o ecossistema. Defendem a floresta como forma de sobrevivência, essa luta assume depois, “um caráter preservacionista”.¹⁴

Alguns autores falam da construção de uma identidade ambiental no Acre, a partir dos conflitos entre expansão econômica e preservação ambiental que, ao tornarem-se explícitos, ganharam visibilidade e adesão de atores internacionais. No final dos anos 80, o governo federal propõe vários projetos ambientais para a região redefinindo suas metas. A questão da preservação ambiental entra em pauta.

¹⁴ Cf documento “O sonho sustentável” de Marina Silva, enquanto Senadora do Acre.(1997)

Surge o PMACI (Programa de Proteção de Meio Ambiente e às Comunidades Indígenas), negociado, em 1985, como exigência de empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para pavimentação da rodovia BR-364, trecho Porto Velho – Rio Branco. Este programa constituía um modelo governamental para a ocupação ordenada do território, como forma de compatibilizar proteção de meio ambiente, desenvolvimento econômico e proteção das terras indígenas. A criação das Reservas Extrativistas (RESEX) e a demarcação das Reservas Indígenas (RI) foram propostas para solucionar os conflitos com os seringueiros e a população indígena. Porém, estas iniciativas não solucionaram, efetivamente, o problema da devastação ambiental por não assegurarem a permanência e sobrevivência dos “Povos da Floresta” em seu habitat.

Apesar dessas conquistas, não se havia garantido “a ocupação ordenada do território”, conforme preconizado pelo programa, porque as áreas de preservação eram continuamente invadidas por madeireiros, fazendeiros e outra série de invasores, sendo os recursos florestais disputados desigualmente. Essa era a lógica: quem detinha maior poder econômico, tinha maior capacidade de exercer o controle e apropriar-se dos recursos, com inobservância da lei. E apesar do PMACI não se adotaram medidas efetivas que evitassem a “devastação” e os impactos ambientais ocorridos em Rondônia como: fluxo migratório incontrolável, poluição de rios e destruição de florestas por projetos madeireiros, agropecuários e mineradores.

A partir dessas considerações identificamos que no Acre, o modelo de desenvolvimento proposto pelo governo federal precisou ser revisto, consoante, o estado tornar-se área de interesse ambiental. A fase “moderna” instaurada na economia acreana foi subsidiada por programas federais, alterando, profundamente, a estrutura fundiária. A crise dos seringais contribuiu para o crescimento das periferias urbanas e conflitos ambientais rurais e urbanos.

CAPÍTULO III - A INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO: ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO E GRAU DE LEGITIMAÇÃO

Este capítulo tem como objetivo analisar em que medida as diretivas da política ambiental brasileira foram capazes de promover mudanças substantivas no âmbito da sociedade, em congruência com os pressupostos do “desenvolvimento sustentável”, principalmente em relação à proibição das queimadas no Estado do Acre. Desta forma, procuramos analisar a intervenção do MP, através da Ação Civil Pública sobre a proibição do uso do fogo no Estado do Acre. Esta ação conseguiu atingir os verdadeiros responsáveis por grandes impactos ao meio ambiente? A exemplo quem faz uso da queima para se beneficiar economicamente?

Através da análise da Ação Civil Pública, entrevistas e documentos, procuramos responder à essas questões preliminares. Como vimos, a partir das últimas décadas do século XX, houve um aumento significativo da preocupação ambiental, que se expressou através da nomeação dos mais diversos problemas ambientais. Para alguns autores, a definição da questão ambiental é múltipla, e emerge em geral, de esquemas classificatórios que utilizam idéias como “degradação”, “poluição”, “preservação”, “crise ambiental” etc. Inclusive foi com o agravamento da chamada “crise ambiental”, em nível mundial, que tivemos um redirecionamento nas ações da população, órgãos públicos, ONG’s, entre outros, em relação ao meio ambiente. Observamos uma tentativa de mudança e o surgimento de uma “nova filosofia do desenvolvimento, combinando eficiência econômica com justiça social e prudência ecológica” (CABRAL, 2006, p. 28). Essa crescente preocupação com a degradação ambiental, segundo Cabral (2006) transformou “o ambientalismo num movimento complexo e de largo alcance, o que resultou na criação de diversos mecanismos legais em defesa do meio ambiente, a exemplo da criação de leis ambientais e de um grande aparato institucional, em diversos países”. (CABRAL, 2006, p. 28)

Por outro lado, o termo “ambientalização” é “usado como neologismo denotando um processo histórico de construção de novos fenômenos, um processo de interiorização pelas pessoas, e por diferentes grupos sociais, das diferentes facetas da questão pública do meio ambiente” (LOPES, 2004, p.217). Consideramos que os problemas ambientais envolvem tanto as práticas sociais como lutas e enfrentamentos de grupos, assim como, as diversas

representações construídas acerca dessas lutas, ou seja, a constituição social dos discursos expressa os interesses embutidos no processo de ambientalização.

Nesta dissertação abordamos o tema da institucionalização da questão ambiental em uma área de fronteira, tendo como material empírico a instituição de “novos procedimentos”¹⁵ que visam assegurar a proteção do meio ambiente como é o caso da Ação Civil Pública e o TAC (Termo de Ajustamento de Conduta), Estudo de Impacto Ambiental, Zoneamento Econômico e Ecológico.

3 - A questão da legitimidade do Ministério Público

Segundo Fuks (2001) o Ministério Público aparece como “peça fundamental da engrenagem” para a proteção do meio ambiente através da instauração de inquéritos e condução das Ações Cíveis Públicas, assim, “o Ministério Público tem sido o principal responsável pelo contínuo recurso aos meios judiciais de proteção ao meio ambiente no Rio de Janeiro”. Ao que tudo indica, o papel do MP se desenvolve na região Amazônica em especial no Estado do Acre, através desse mesmo processo de interiorização por diferentes grupos sociais, das diferentes facetas da questão pública do meio ambiente. A tendência é a mesma, na maioria dos casos em que envolve questões ambientais, o MP participa diretamente como autor de processos, mas também, há casos em que atua de forma indireta como mediador de processos originados por denúncias de outros atores como entidades ambientalistas, Ongs, parlamentares e Conselhos de Meio Ambiente. Nesse sentido, Fuks (2001) ressalta que;

[...] o Estado, em suas esferas executivas, administrativa e produtiva, ocupa, freqüentemente, o banco dos réus (...) Um quarto dos inquéritos abertos responsabiliza o Estado pelos danos causados ao meio ambiente. Assim, os processos judiciais, acabam muitas vezes, reduzindo-se a conflitos entre dois setores do próprio Estado, cabendo ao Ministério Público a função de proteger judicialmente o meio ambiente contra as agressões causadas pela ação ou omissão da máquina administrativa ou pelas atividades (serviços e produção) exercidas pelo Estado. (FUKS, 2001, p. 82)

¹⁵ No sentido dado por Fuks (1997), que investigando a constituição do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro, a partir da análise de conflitos judiciais, focaliza a disputa em torno da definição dos assuntos e problemas sociais nas arenas de ação e debate públicos.

A visibilidade do MP no Estado do Acre é notória, se comparado com a presença de entidades ambientalistas e moradores. Aqui também, o Estado, em suas esferas executivas, administrativa e produtiva ocupa, freqüentemente, o banco dos réus. A maioria dos inquéritos é contra o Estado, por danos ao meio ambiente, observamos um aumento dos processos contra o Estado, em detrimento dos movidos contra o capital privado.

Consideramos a modalidade da Ação Civil Pública como uma das formas mais recorrentes de dar visibilidade aos problemas ambientais, criando um espaço privilegiado para tornar pública uma discussão acerca de encaminhamentos no plano jurídico- institucional das mais diversas questões ambientais. É nesse aspecto que Fuks (2001) trata da constituição de Arenas Públicas no Rio de Janeiro, explicando que para compreender as funções do MP devemos situá-las no âmbito do conjunto de suas atribuições reservadas. Assim,

[...] o Ministério Público é, na sociedade moderna, a instituição destinada à preservação dos valores fundamentais do Estado enquanto comunidade. Define-o a Constituição como 'instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis'. Esses valores recebem a atenção do *Parquet*, seja quando estes se encarregavam da persecução penal, deduzindo em juízo a pretensão punitiva do Estado e postulando a repressão ao crime (pois este é um atentado aos valores fundamentais da sociedade), seja quando, no juízo civil, os curadores se ocupam da defesa de certas instituições (registros públicos, fundações, família), de certos bens e valores fundamentais (meio ambiente, valores artístico, estéticos, históricos, paisagísticos) ou de certas pessoas (consumidores, ausentes, incapazes, trabalhadores acidentados no trabalho)" (CINTRA et al., 1992, p. 178 apud FUKS, 2001, p. 110)

Citaremos alguns trechos da Ação Civil Pública¹⁶ - ACP que discorre sobre a legitimidade da sua ação, evocando artigos que explicam a competência do Ministério Público na guarda dos direitos fundamentais positivados no Texto Constitucional, como também, é de sua competência, a defesa de outros interesses sociais e individuais indisponíveis. Assim encontra-se determinado no art. 127 da Constituição da República, conforme a ACP, 2009:

Art. 27. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

¹⁶ Cf Ação Civil Pública no. 2009.30.00.001438-4, Rio Branco/ Ac, 3 de abril de 2009.

Em consonância com suas finalidades, estabeleceu o constituinte originário suas funções institucionais, no art. 129 da Carta, que aqui colacionamos:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...)
III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do **meio ambiente** e de outros interesses difusos e coletivos; ... (grifo nosso)

A Lei da Ação Civil Pública também atribui legitimidade ao Ministério Público para a ação civil na defesa do meio ambiente. Vejamos:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (...)

I – ao **meio ambiente**; (...)

(...) (Grifo nosso)

Art. 5º **têm legitimidade para propor a ação principal** e a ação cautelar:

I – o **Ministério Público**; (...) (Grifo nosso)

A Competência do Ministério Público encontra-se descrita na Lei Complementar nº 75/1995, em seu art. 6º, VII, a e b, a qual estabelece a atribuição do Ministério Público da União (em que se inclui o Ministério Público Federal) para a proteção do meio ambiente. Vejamos: (p.29)

Art. 6º **Compete ao Ministério Público da União**: (...)

VII – **promover** o inquérito civil e a **ação civil pública** para:

a) a **proteção do direitos constitucionais**;

b) a proteção do patrimônio público e social, do **meio ambiente**, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico; ... (grifo nosso)

Já a competência do Ministério Público Estadual está estampada no art. 25, IV, a, da Lei 8.625/93, conforme segue:

Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe ainda, ao Ministério Público:

(...)

IV – promover inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:

a) para a proteção, **prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente**, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos; (grifo nosso). (ACRE, 2009, p.28, 29)

Considerando esses dispositivos constitucionais, é inquestionável a legitimidade ativa dos Ministérios Públicos, do ponto de vista da legalidade. “Cabe ao Ministério Público instaurar inquéritos e mover ações, assim como, caso não seja o autor da ação, atuar como ‘fiscal da lei’” (FUKS, 2001, p. 111). A Ação Civil Pública foi disposta pela Lei no. 7.347, de 24 de julho de 1985 é um instrumento jurídico voltado para a defesa do interesse público e

tem demonstrado ser o mecanismo mais recorrente na busca da resolução dos problemas ou conflitos ambientais por via judicial. Esta Lei também criou o inquérito civil, mecanismo por meio do qual o M. P. “diante de uma situação de potencial caracterização de dano ao meio ambiente ou a terceiros, pode buscar amealhar as informações necessárias à adequada formação de juízo quanto ao cabimento, viabilidade e necessidade de propositura da ação civil pública”. (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2003, p. 15). Para Fuks (2001), essas medidas são conquistas que devem ser asseguradas, nesse sentido, destaca que:

[...] os inquéritos dividem-se em três grandes grupos: 1) aqueles que se tornam ações; 2) aqueles que são resolvidos antes de se tornarem ações (seja pela pressão que o próprio inquérito exerce, seja pela ação dos mecanismos administrativos, isto é, porque a atividade poluidora cessou sua atividade por conta própria); 3) aqueles que são arquivados (por falta de fundamentos, por questões políticas ou, simplesmente, por falta de encaminhamento). (FUKS, 2001, p. 111).

Por outro lado, podemos questionar, quais são os indicadores que dão legitimidade ao MP? Consideramos que a representação legítima é construída, uma vez que os diferentes atores no espaço social têm visões diversas sobre a questão ambiental e elaboram determinados argumentos que só se tornam hegemônicos, se compatíveis com o interesse comum. Como podemos identificar quais os princípios evocados nesse debate ambiental para justificar as ações dos atores, na disputa em legitimar ou criar um consenso de justiça (proibir ou não proibir as queimadas)? O que é legítimo? Segundo Thévenot, apenas quando os argumentos são estabelecidos na comunidade ou princípios são compartilhados temos uma ação justificável (evocando o princípio da justiça, por exemplo) (L. THÉVENOT, 1993).

No presente caso, a questão conflitual permanente traz em seu bojo lutas discursivas em torno de visões de progresso e entre interpretações distintas do que seja a modernização e projetos distintos de desenvolvimento. O processo de institucionalização a que nos referimos diz respeito à emergência dos conflitos ambientais marcada pela participação de um conjunto de atores que defendem posições e propostas de desenvolvimento, e que, por sua vez, são determinantes no desfecho que o problema ambiental tem para sua morfologia e forma assumida. Atores como ONG's, Ministério Público (Estado e Justiça) são participantes não

imparciais da questão das queimadas, uma vez que entram em cena para defender uma posição.¹⁷

Outra idéia subjacente ao sentido único de meio ambiente aplicado pelo MP diz respeito ao papel que, comumente, lhe é designado pelo direito ambiental de “fiscal da lei” apoiado, sobretudo, na legislação ambiental. A intervenção do MP é considerada legítima enquanto função constitucional ou como parte, ou como fiscal da lei (artigo 5, parágrafo 1 da Lei n. 7.347/85). Na nossa visão, o sentido de meio ambiente é múltiplo, assim como é múltiplo o significado das queimadas, daí a complexidade da questão: para quem as queimadas devem ser proibidas? Outro instrumento bastante utilizado nestes embates é o TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) definido como:

[...] instrumento legal previsto na lei de ação civil pública que tem natureza de título executivo extrajudicial e que possibilita pôr fim ao inquérito, mediante adequação ou correção de conduta. Os procedimentos nos quais não se alcança a assinatura do TAC, havendo indícios de violação á lei, são transformados em ações civis públicas. (Fundação Getúlio Vargas, 2003, p.15).

Nessa perspectiva, analisar o TAC como uma alternativa de solução de conflito anterior ao processo judicial, nos leva a uma questão fundamental: a da legitimação. Os discursos sobre a questão ambiental são, assim, perpassados para o campo do direito. As visões jurídicas se tornam hegemônicas, mediante a sua compatibilidade com o interesse comum: “... o artigo 225 da Constituição Federal elevou à condição de princípio constitucional a preservação, recomposição e reparação ambiental, cuidando de distribuir atribuições e estabelecer as esferas nas quais se cuidará da implementação de cada um desses itens” (Fundação Getúlio Vargas, 2003, p.15)

Constitucionalmente, a partir de 1988, o meio ambiente passa a não ser mais visto como “instrumento item secundário” (ou até obstáculo) à consecução do desenvolvimento sócio-econômico. Ao contrário, o meio ambiente foi “elevado à condição de igualdade quando contraposto ao interesse econômico, prevalecendo mesmo sobre este quando incompatíveis.” Em caso de conflito, “elevou-se a proteção ambiental à condição de princípio

¹⁷ Nesse sentido, o conflito ou problema ambiental possui uma dimensão simbólica, desterritorializada, basta ver que as lutas discursivas dos atores em disputa são especificadas pelo grande número de instituições envolvidas.(Acsehrad, 2004).

constitucional”, devendo prevalecer sobre os outros princípios e interesses. (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2003, p.15)

A razão maior para a legitimação do TAC é o fato dele tratar de questão de interesse público. Em sua natureza jurídica avaliamos se ele pode ser considerado uma transação ou não. No nosso entendimento, seria melhor falarmos de conserto, pois, tanto o TAC como a ACP foram criados como “instrumento adequado” para atingir um dos princípios do sistema de proteção, a recomposição ou reparação do dano.

O discurso ambiental, na esfera jurídica, desenvolve sua própria visão de meio ambiente. Na seguinte citação fica expresso que o meio ambiente como objeto de estudo pressupõe várias significações:

[...] Os recursos ambientais são escassos e seu uso na produção e no consumo acarretam sua redução e degradação. Se o custo dessa diminuição não for repassado ao infrator, ele terá tido um lucro advindo da produção poluente e toda a sociedade será prejudicada pelo dano ambiental. Dessa forma, o princípio do poluidor-pagador, introduzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, mediante a adoção da Recomendação c (72) 128, estabelece que os produtos do infrator contenham os custos para compensação do meio ambiente. (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2003, p.15)

Aqui a causa ambiental é universal, a noção de escassez está na base do sistema legislador, assim como, a necessidade do Estado representar o papel do “todo-estrutural”. Daí a legitimidade de se nomear mediadores para a regulação política do meio ambiente. A Ação Civil Pública e o TAC cumprem funções controladoras, a partir da Lei n 7.347 fica estabelecido a ação civil como “instrumento processual adequado à defesa, em juízo, do meio ambiente.” Cabe questionar, até que ponto essa intervenção na sociedade serve para uma ação prática e desclassifica os atores enquanto investidos do poder político de assumirem o seu papel de cidadãos no processo de mudança social. Em outra lógica, a conquista do direito deveria ser ampliada e jamais perdida ou danificada.

A intervenção do MP é considerada legítima, apenas, enquanto função constitucional ou como parte, ou como fiscal da lei (artigo 5, parágrafo 1 da Lei n. 7.347/85). Nesse sentido, “é indiscutível a legitimidade ativa dos Ministérios Públicos Federal e Estadual” como afirma o próprio MP do Acre: “A instituição Ministério Público vem acompanhando os acontecimentos relacionados à prática do uso do fogo, nas culturas agrícolas e pecuária, já há

algum tempo, conforme se verifica através dos Inquéritos Civis ora acostados a presente ação.” (ACRE, 2009, p.29)

A presente atuação dos Ministérios Públicos Estadual e Federal foi iniciada em 2006 e teve como desencadeador a grande seca de 2005, que foi responsável por grandes desastres ambientais, tais como queima desgovernada que atingiu florestas, provocou danos a saúde, e trouxe vários outros problemas ambientais para a população acreana. Diante desta situação o Ministério Público criou um Grupo de Trabalho intitulado GT Queimadas, e proibiu que os órgãos ambientais expedissem autorização de queima nos períodos mais críticos. Assim, em 2006, o Ministério Público Estadual e o Ministério Público Federal através da Recomendação Conjunta de 21 de julho de 2006 resolvem recomendar ao IMAC e ao IBAMA:

[...] 1.1 A **proibição do uso de fogo**, para prática de atividades de agricultura extensiva e pecuária, bem como para fins de limpeza ou recuperação de pasto, **em todo o Estado do Acre** devendo, para tanto, **não emitirem Autorizações de Queima Controlada** para os referidos fins;

1.2 A **proibição do uso do fogo**, para prática de agricultura de subsistência nos municípios de **Acrelândia, Bujari, Capixaba, Plácido de Castro, Porto Acre, Rio Branco, Senador Guimard, Assis Brasil, Brasiléia, Epitaciolândia, Xapuri e Sena Madureira, pelo período de 75 (setenta e cinco) dias**, ressaltando que, após este prazo, a autorização de queima para tal finalidade (até no máximo de 01 hectare), poderá ser emitida, a depender das condições climáticas que se afigurarem; (RECOMENDAÇÃO CONJUNTA, 2006, p. 06-07)

De um modo geral, a institucionalização da questão ambiental vem se construindo a partir da constatação de um novo processo: a disputa pelos recursos naturais como bem de consumo intermediário ou final. O valor de tais recursos passa, vamos dizer assim, por uma nova configuração, tanto a água como o ar são elementos indispensáveis para a promoção do bem-estar de todos os seres vivos. Muitas medidas foram institucionalizadas como forma de coibir as conseqüências funestas geradas pelo seu uso nas ações humanas. Nesse sentido, podemos falar de áreas criadas para gestão, coordenação e articulação entre diversos atores sociais¹⁸ engajados nesse movimento.

¹⁸ Para KNOKE (1996): “qualquer entidade social capaz de perseguir seus objetivos de forma unitária. São organizações formais no domínio da política, podem ser do setor público ou privado; às vezes, têm interpenetração do estado e do mercado, sendo que é difusa a fronteira que separa as atividades do estado e da sociedade civil”.

Diversos fóruns ambientais nacionais e internacionais foram realizados com o objetivo de encontrar soluções duráveis para os problemas ambientais. Na institucionalização da questão ambiental, os problemas encontrados são de ordem administrativa, sendo necessário criar acordos e negociações para gerir os problemas ambientais e para resolver uma série de impactos produzidos pela ausência de gestão. No Acre, nos últimos três anos, o MP fez várias recomendações “dirigidas aos órgãos encarregados de elaborar políticas públicas e de fazer fiscalização ambiental”, o objetivo maior seria a adoção de medidas minimizadoras ao “flagelo do uso do fogo”, considerado, até aquele momento, como “um mal necessário”. Contudo, afirma o MP, pelo fato da condução meramente orientada do Parquet, não atingir o objetivo esperado, a via judicial se fez necessária. (ACRE, 2009, p.30)

O representante do Ministério Público Estadual do Acre explicou o percurso para o surgimento da ação civil pública movida pelo MP. Antes da ACP, desde 2003, a questão das queimadas, passou a ser acompanhada, mediante o episódio de uma queimada ocorrida no município de Capixaba que precisou ser investigada, conforme relato:

[...] o pano de fundo dessa queimada que veio à tona na nossa investigação, foi o que os agricultores estavam fazendo, os assentados, [...] estavam fazendo meio que um protesto pela falta de assistência técnica, a falta de assistência de modo geral ao homem do campo e com isso eles queimaram uma quantidade significativa de hectares naquela região. E de lá para cá, a gente continuou acompanhando, isso foi em 2003, 2004. Quando foi em 2005 em razão das condições climáticas houve, aquela queimada que acabou se transformando num incêndio descontrolado. E de lá para cá a gente veio sempre acompanhando, qual que era a nossa intenção a partir de 2005? Quando a gente viu que uma série de instituições estavam desarticuladas ou não envolvidas e tinham tudo haver com essa temática, a gente tentou intermediar uma ação interinstitucional, foi nesse sentido. Foi assim em 2005 no auge do problema, em 2006, quando foi em 2007 a gente viu que a gente tava meio que caindo no descrédito, porque a gente fazia reuniões, articulava e as coisas não aconteciam, e então quando foi em 2008, a gente chegou a conclusão de que era chegada a hora da gente usar o nosso instrumento, na verdade, judicial de coação. Se a gente ia conseguir o êxito ou não, não correspondia a gente avaliar naquele momento, mas sim dá o start, para que o poder judiciário se envolvesse e decidisse. E foi assim que a gente propôs em 2009, já a ação, pedindo uma suspensão de licença de queima escalonada, gradual, não foi nada assim a partir de amanhã está proibido queimar, não, é uma coisa escalonada, a partir das regiões mais antropizadas para as menos, que terminava lá pelo Vale do Juruá. (Entrevista realizada com representante (A) do MPE)

Perguntamos também, como o MP define o seu papel na condução desse problema ambiental? O entrevistado entende que o MP não tem um papel fixo. Considerando que ele se transforma ao longo do tempo e diante dos diferentes casos, mas define que o seu papel fundamental consiste em:

[...] tentar buscar essa **ação interinstitucional** que é um problema bastante complexo, ele envolve assistência técnica rural, ele envolve crédito rural, ele envolve política ambiental, a questão de educação, as questões das políticas da própria Secretaria de Agricultura. [**grifos nossos**] (Entrevista realizada com representante do MP)

De acordo com essa entrevista, o representante do MP ressalta também que, quando o MP focaliza sua atenção na questão ambiental, ele permite que se tenha uma visão bem mais ampla do processo, porque ele não vai observar apenas a legislação ambiental, sob pena de “tolher a sociedade”. Ele considera que para o cumprimento da legislação, a sociedade precisa entender, precisa estar informada desses aspectos. Nesse sentido, afirma:

O que a gente tem buscado é interagir com todos esses atores. Tanto que foi assim de 2005 para cá, a gente tem um processo de cinco volumes com atas de reunião, com o registro fotográfico, com idas a campo para esclarecer mesmo, a gente foi a vários municípios do interior por solicitação dos sindicatos rurais, para esclarecer. É o MP que tá proibindo? Não. Não é uma questão de proibir, por proibir, é uma questão do que é necessário; economicamente representa perda o uso do fogo, e assim em determinada circunstâncias, ele é tido como o único meio possível de explorar a terra, não é mais, mas mesmo assim, o produtor sozinho não tem condição de explorar como ele pretende nos moldes empíricos que ele sabe lá sem usar o fogo, por mais que tecnologias existam, por mais que haja mecanização, ele não tem acesso a isso, então ele usa a técnica que ele aprendeu, do avô dele, do pai dele. (Entrevista realizada com representante (A) do MP)

No presente caso¹⁹, a partir dessa ação interinstitucional, se justifica a competência da Justiça Federal “em razão dos sujeitos passivos da relação processual; no caso, o IBAMA, o ICMBIO e o INCRA”, serem os autores demandados no processo. Segundo o MPE, a fonte formal de competência da Justiça Federal está representada no artigo 109, I, da Constituição da República:

¹⁹ “No presente caso, diversas demandas são autarquias federais: o IBAMA e o ICMBIO são vinculados ao Ministério do Meio Ambiente, enquanto o INCRA se vincula ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, estabelecendo-se assim, a competência da Justiça Federal para o feito.” (Cf, ACRE, 2009, p.30)

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I – as causas em que a União, **entidade autárquica** ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falências e as de acidentes de trabalho e as sujeitas à justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho. (grifo nosso)

3.1.1 Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

A constituição federal de 1988, em seu artigo 225, consagrou como obrigação do Poder Público, a defesa, preservação e garantia de efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (ACRE, 2009, p. 31)

A partir daí a emergência do meio ambiente como “patrimônio difuso a ser necessariamente assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais” é constituída e qualificada “como encargo que se impõe – sempre em benefício das presentes e futuras gerações – tanto ao poder público quanto à coletividade em si mesma considerada.” (ACRE, 2009, p.31)

Nesta perspectiva, podemos analisar as recomendações do MP para a proibição da utilização do fogo na Amazônia, uma vez que considera o fenômeno das queimadas como “o maior responsável pelo desmatamento em massa da Floresta Amazônica, ao tempo em que é empregado como meio para a destruição da selva e sua transformação em pasto, o que viabiliza sua posterior regeneração.” Considera que os danos decorrentes da devastação da selva amazônica, são irreversíveis ao meio ambiente, por isso, “torna-se imperioso acabar com o principal causador de sua destruição”, ou seja, a cultura do fogo:

Tal vedação não proporcionará benefício imediato apenas ao meio ambiente, mas a todos aqueles que neste vivem, ou seja, trata-se de um pedido que visa à efetivação do direito à vida, visto que somente com o meio ambiente ecologicamente equilibrado se pode viver de forma digna e saudável. (ACRE, 2009, p.31)

O MP considera a noção de risco ambiental, como fator determinante na sua condenação ao uso do fogo: a flora e a fauna, enquanto bem ambiental, também são destruídos pelo fogo:

[...] os animais não são retirados da mata antes de se atear fogo nela. A morte desses animais, inclusive, é cruel e dolorosa, pois decorre de contato do fogo com a pele, bem como da asfixia pela fumaça. A rigor, incidiria o art. 32 §da Lei 9.605/98, pois dolorosamente, juntamente com a vegetação, mata-se os animais pelo fogo e pela fumaça. (ACRE, 2009, p.31/32)

Conforme o MP, em sua prática cotidiana, o Poder Público autoriza essa destruição, enquanto deveria estar cumprindo com o seu dever de proteger a flora e a fauna. “A constituição Federal impõe esse dever explícito tanto no art. 23, VII, quanto no art. 225, VII. Inclusive, neste último dispositivo, **a Lei Magna é expressa em vedar as práticas que submetem os animais a crueldade.**”:

A autorização de queimadas, com matança indiscriminada das árvores e dos animais, é uma vergonha para o país; é um atestado de seu subdesenvolvimento humanístico; faz transparecer a hipocrisia estatal em punir a detenção de animais silvestres em ambientes privados enquanto órgãos públicos autorizam, ao mesmo tempo, a morte indiscriminada de animais pelo fogo e pela fumaça.

É inconcebível que, em pleno século XXI, nosso país ainda autorize a prática arcaica de “tocar fogo” na floresta, ainda que qualquer “cuidado” que se queira estabelecer para conceder uma imagem de legitimidade ao ato. (ACRE, 2009, p.32)

3.1.2 Direito à vida, à saúde, à segurança e à moradia

Em várias partes da ACP, o MP destaca que a realização de queimadas ameaça os diversos direitos fundamentais, além do direito ao meio ambiente saudável, da flora e da fauna, são ofendidos todos esses direitos fundamentais. Seguindo a sua enumeração:

- a) Direito à vida: o fogo das queimadas realizada em período secos, ao se espalharem sem controle, ameaça diretamente vida de quem vive em áreas rurais e isoladas; (...)
- b) Direito à saúde: a fumaça das queimadas, principalmente quando alcança áreas urbanas, compromete a saúde de milhares de pessoas, superlotando hospitais públicos;
- c) Direito à segurança: a fumaça nas estradas gera riscos de acidentes nas estradas e no transporte aéreo;

- d) Direito à moradia: as queimadas, destruindo parte da vegetação de influência dos rios, eliminam árvores que servem para captar e reter água das chuvas; com isso, logo após o período das queimadas, com a superveniência do período chuvoso, a ausência dessas árvores recém-impactadas proporciona a ocorrência de enchentes dos rios, desabrigando centenas de famílias. (ACRE, 2009, p. 32-33)

A emergência dos problemas sociais gerados pelo processo de degradação ambiental é crescente, esses são os mais persistentes, no problema das queimadas. Tanto que o significado de degradação ambiental, de suas magnitudes e de sua recuperação no contexto da gestão ambiental participativa requer dos especialistas um cuidado permanente de seus instrumentos e indicadores para que se possa alcançar um planejamento justo e equitativo e de fácil entendimento para os agentes sociais que participam do jogo decisório na questão ambiental.

A Política Nacional de Meio Ambiente instaurada, através da Lei 6.938 de 1981, consolidou os principais instrumentos da moderna legislação ambiental, aplicados atualmente, como por exemplo, alguns instrumentos de controle ambiental: Padrões de Qualidade Ambiental, Zoneamento Ambiental, Relatórios de Impactos Ambientais, Licenciamento de Atividades Poluidoras, Sistema Nacional de Informações Ambientais e Sistema de Unidades de Conservação.

No Acre, a institucionalização da questão ambiental foi feita, a partir de um mapeamento realizado pelo IMAC, para servir de diagnóstico para a implantação do ZEE, contudo muitas das Ações Civas Públicas existentes, demonstram a inexistência por parte do governo estadual e municipal da implementação de uma estrutura institucional para resolução dos problemas. Nesse sentido, o papel do Ministério Público para o ajuste das questões ambientais tem sido fundamental para a configuração ambiental dos problemas ambientais no Estado²⁰. Os documentos analisados em diversas Ações Civas Públicas no Acre, por exemplo, vem apontando para o crescente “risco ambiental”. No caso das queimadas, esse risco traz como consequência, entre outros danos, os efeitos danosos à saúde pública. O MP destaca na ACP que os efeitos de impacto ambiental são irreversíveis e se refletem no meio sócio-econômico. Quando se altera as características naturais da região, pela derrubada de grandes

²⁰ Há muitos outros casos de ACP, envolvendo, por exemplo, denúncias de esgotos oriundos de unidades habitacionais que são lançados “in natura” no Igarapé Dias Martins, afluente do Igarapé São Francisco, atingindo a bacia do Rio Acre. Tais Ações Civas Públicas são classificadas pela Coordenadoria de Defesa do Meio Ambiente e das Populações Indígenas do Acre, como “ambientais” articulando novos “recursos argumentativos” e uma nova abordagem dos problemas urbanos como o saneamento básico.

extensões da floresta, temos como resultado o empobrecimento do solo, erosão e assoreamento dos rios e igarapés. Estas mudanças, por sua vez, refletem-se na qualidade de vida da população, causando inúmeros problemas sociais como a concentração demográfica nas cidades e desemprego. (ACRE, 2009)

O dilema político consiste em obter decisões fundamentadas na negociação entre agentes sociais ou grupos de interesse para uma gestão participativa baseada na articulação das instituições públicas e da sociedade civil organizada, como as ONGs (organizações não-governamentais), as comunidades de cidadãos, os partidos políticos, os sindicatos e organizações de produtores. Contudo, na maior parte das cidades brasileiras, a realidade é marcada por contextos de forte exclusão social e baixos níveis de participação social.²¹

Sobre a questão das recomendações do MP serem aceitas ou não pelos diversos segmentos da sociedade, o representante do MPE esclarece alguns aspectos dessa ação para a prática de queimadas no Acre.

Não sei se chega a ser recomendação, seria assim, a difusão abrangente mais massiva possível de que o produtor rural acatasse aquilo que está sendo definido como possível para aquele ano, pois não é uma coisa que é estática, pois esse ano, o que vai ser possível? Queimar um hectare de capoeira, não vai ser possível queimar nada na região do baixo acre? Qual é a região para quais os olhos estão mais voltados, mais crítico, porque é a área mais desmatada do estado, então a recomendação é que o público diretamente envolvido ficasse atento. O que está definido para este ano?. E assim, os tomadores de decisão não esquecessem que qualquer decisão que seja tomada seja divulgada, porque a gente vê aí que as decisões são tomadas e a quem realmente interessa não chega, e existe emissões de rádio aí, se eles quiserem se informar, eles são as pessoas mais bem informadas que existem. Porque eles estão lá trabalhando e o radinho tá ligado, meio de chegar essas informações tem, com certeza, basta que o governo queira, basta que o chefe das instituições que compõem a cúpula do executivo decida que é preciso difundir essa ou aquela informação. (Entrevista realizada com representante (A) do MPE)

3.2 - A Emergência da Questão Ambiental no Acre

O Estado do Acre, situado no sudoeste da Amazônia brasileira, apresenta peculiaridades de uma região de fronteira, nos termos de Martins (1996) “simultaneamente o lugar da alteridade e a expressão da contemporaneidade de tempos históricos que configura a

²¹ A introdução do Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE como instrumento e o Plano Estadual de Meio Ambiente no estado do Amazonas teve um significado inovador por definir uma estreita relação entre a gestão ambiental e o planejamento.

unidade do diverso”. À semelhança de outros Estados como Pará, Maranhão e Rondônia, verifica-se no Acre, desde os anos 1980, um processo de ocupação associado a altas taxas de desmatamento. A forma de apropriação e uso dos recursos florestais tem sido caracterizada como um processo de “devastação ambiental”.

O tema do desmatamento ocupa lugar de destaque na pauta dos problemas sociais referidos à Amazônia. Parte destes problemas tem sido construída como de ordem “nacional”, por resultarem na degradação de recursos estratégicos, por porem em questão o controle sobre território da nação etc. Outra parte dos problemas construídos como pertinentes à forma de apropriação dos recursos do território – não apenas os florestais, mas também hídricos e locais – não remetem, porém, a esta pauta “nacional amazônica”, mas emergem de conflitos que põem em questão o modo pelo qual as diferentes atividades articulam-se no território.

Nos países mais desenvolvidos, as gestões mais democráticas do espaço e dos recursos têm sido colocadas em pauta, o que se deve às insatisfações provocadas pelas desigualdades nas distribuições dos recursos e na permanência dos problemas ambientais. De acordo com diferentes abordagens que discorrem sobre as alternativas desses problemas, na maioria dos casos, os programas de ação expressam quase sempre um modelo político, no que se refere tanto à distribuição de poder na sociedade, quanto aos valores prioritários adotados.

A ação humana sobre o uso e a ocupação do solo também tem impactos ambientais que influenciam na estabilidade dos ecossistemas, dentre esses, o que mais afeta as bacias hidrográficas em todo o mundo é a impermeabilização do solo, que gera um aumento dos escoamentos das águas superficiais. Em geral, os desmatamentos de encostas, queimadas, implantações urbanísticas, construções imobiliárias e de estradas, de mineração, atividades agro-pecuárias, desenvolvimento industrial, são as ações de maior impacto negativo quando mal planejadas. Segundo Primavesi (2002):

O desaparecimento da floresta é o primeiro fator que conduz a profundas alterações. As chuvas tornam-se menos frequentes, mas muito mais violentas. (PRIMAVESI, 2002, p. 98)

Onde não existem florestas, mas lavouras e pastagens, o aquecimento do ar é grande e sua ascensão violenta. Pode ser tão violenta que arranque a terra, as sementes, as plantações e os telhados das casas, como fazem os “*dust bowls*” na América do Norte. As nuvens que o vento traz, deslizam sobre a paisagem e seu ar ascendente, como numa “almofada de ar”. Em cima de uma floresta, com sua temperatura mais baixa, a ascensão de ar diminui bruscamente. A nuvem ‘cai num buraco’. Todo avião e também todo passageiro, que já

viajou num avião pequeno num dia quente conhece estes vácuos. E, se a nuvem for pesada, não consegue segura a água (...). Em cima da terra que não tem árvores, as nuvens necessitam ser muito pesadas para poderem descer. E, quando o são, sempre dão origens a aguaceiros e ‘torós’.

Entra-se agora num destes círculos viciosos. A tromba de água compacta a superfície do solo. Muita água escorre e pouca água se infiltra. Há erosão. Os rios se enchem. Há inundação. E depois de uma ou duas semanas de sol há seca. A água não se infiltrou, não chegou até o nível freático no subsolo, não pode alimentar fontes e vertentes. Os poços secam, os rios secam as fontes secam e os solos estão secos porque a tromba de água somente umedeceu a superfície. Com a seca instala-se uma vegetação pobre. E quanto mais pobre a vegetação tanto mais difícil a queda de chuvas, tanto mais prolongadas se tornam as épocas de seca e tanto mais pavorosas são as enchentes. (PRIMAVESI, 2002, p, 99)

A análise desta Ação Civil Pública nos permite apresentar a nossa problemática, referenciando uma série de questões associadas à emergência do meio ambiente como problema social no Acre. Consideramos o meio ambiente como um campo de disputa onde se dá a construção diversa de um “problema ambiental” que tem implicado na formação de grupos, atores coletivos envolvidos na luta em torno da legitimidade das diversas formas de apropriação dos recursos territorializados (ACSELRAD, 1995). Tal disputa, que remete à pluralidade de tempos históricos assinalado por Souza Martins têm-se dado em torno a objetos e através de estratégias que escapam ao modo como a “questão amazônica” tem sido correntemente significada pelo senso comum.

O presente estudo de caso trata da Ação Civil Pública envolvendo o Estado do Acre em relação à proibição das queimadas. Esta ação movida pelo Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado do Acre, estão representados pela procuradoria e seus promotores que integram o Grupo de Trabalho de Queimadas (GT – Queimadas). Na Ação Civil Pública são citados em desfavor os órgãos IBAMA, ICMBIO, INCRA, IMAC, Municípios de Acrelândia, Bujari, Capixaba, Plácido de Castro, Porto Acre, Rio Branco, Senador Guimard, Assis Brasil, Brasília, Epitaciolândia, Xapuri, Sena Madureira, Tarauacá, Santa Rosa do Purus, Rodrigues Alves, Porto Walter, Marechal Thaumaturgo, Manoel Urbano, Mâncio Lima, Jordão, Feijó e Cruzeiro do Sul.

O objetivo da ação civil pública consiste na proibição do uso do fogo para impedir a transformação da floresta em pastagem, seja para pecuária como para a agricultura no Estado do Acre. O MP reúne uma série de fatos para defender essa proibição, o seu ponto de partida consistiu na constatação de um fato social relevante e que considera responsável pelas muitas

dificuldades encontradas para erradicar a prática da queimada, uma vez que ela “está enraizada na cultura da população local e no modo de produção por ela utilizado”. Sendo praticada em toda região amazônica, o uso das queimadas tem se tornado um mal considerado, crônico, praticado por pequenos, médios e grandes produtores, e que “destrói diretamente a maior e mais importante floresta tropical do mundo” (ACRE, 2009, p. 04).

Sobre essa idéia do uso do fogo constituir-se em um “mal necessário”, ela parece estar bastante difundida no discurso dos principais atores envolvidos na questão, vejamos, por exemplo, o discurso do técnico do IMAC responsável pelo setor de fiscalização e monitoramento das queimadas, quando interrogado se considerava as queimadas como fator de risco e dano ambiental:

Na agricultura familiar de subsistência, elas são um mal necessário, digamos assim, porque hoje infelizmente no nosso estado por ser jovem, não ter, (digamos assim) uma tradição assim na agricultura, a forma que o pequeno produtor ver, para tá tirando o sustento seu e da família é através da agricultura itinerante, que aquela de desmate, coivara e queima, até por o estado infelizmente ainda não dispõem de alternativas, que possam estar dando sustentabilidade a essas famílias que lá... Então o pequeno produtor ele vê no fogo, na queimada a maneira mais simples, mais fácil e a maneira mais econômica para tá preparando a área para o plantio. Então infelizmente a queimada hoje ainda é essencial no nosso Estado, claro que tem o lado da poluição, a gente sabe de tudo isso aí, que tá interferindo no cotidiano das famílias, quando chega à época da queimada mesmo, quando é a época de julho, agosto, setembro, se você não tiver tendo o controle bem eficaz, se gente não tiver em cima mesmo, fiscalizando, monitorando todas as áreas pode acontecer um caos, como a gente já tá acostumado a acontecer no estado... Mas eu repito o fogo, infelizmente ainda é uma alternativa para o pequeno produtor. (Entrevista realizada com o representante do IMAC)

3.2.1 – Queimadas

Para melhor fundamentar à exposição dos fatos sobre as queimadas, o MP, na presente Ação Civil Pública - ACP tem como ponto de partida, essa assertiva de que a utilização do fogo para a transformação da floresta em pastagens “é uma prática enraizada na cultura da população local e no modo de produção por ela utilizado”. E que essa prática tem se constituído, através dos séculos, como único instrumento conhecido para efetivar o modelo de desenvolvimento agropecuário, tanto para a produção agrícola como para a pecuária. Relata

que, na região amazônica, pequenos, médios e grandes produtores adotam o seguinte “*modus operandi*”:

[...] consiste em queimar a área, utilizando, eventualmente por 1 (um) ou 2 (dois) anos, a área para a plantação, para colocar capim logo em seguida, demonstrando que a conversão da floresta em pasto é a maior responsável pelo desmatamento no Brasil, visto que, com o fogo, a floresta é eliminada por completo e, com a colocação de pasto, a selva tem sua regeneração prejudicada, ocasionando, com isso, um dano irreparável ao meio ambiente. (ACRE, 2009, p.04)

Para o MP, a utilização do fogo é a principal responsável pela destruição das florestas, mais ainda do que a retirada ilegal de madeira. Considerando que a floresta amazônica é “fechada”, “a retirada de madeira por si, não é capaz de destruir integralmente a mata”, pois as áreas degradadas pelo corte da madeira, quando abandonadas tendem a se recuperar, mas permanecem áreas abertas quando a floresta é destruída pelo fogo e substituída pelo pasto. (ACRE, 2009, p.04)

No relato da ação civil pública há o reconhecimento que essa prática foi maximizada na década de 70, quando por meio de inúmeros incentivos fiscais, o modelo agropecuário foi implementado com o fim de converter a floresta em grandes projetos empresariais de produção agrícola:

Além disso, as queimadas influenciam na riqueza de poucos, já que o uso do fogo em uma área a torna imprecipitável por um tempo, sendo necessária, então, a aquisição de mais áreas a serem queimadas, demonstrando, dessa maneira, a prevalência dos interesses econômicos de alguns em detrimento do bem-estar humano e do equilíbrio ecológico de interesses da coletividade. (ACRE, 2009, p.7)

No discurso proferido na presente ação civil sobre os danos relacionados às queimadas, há referência à década de 1970 como um período que foi marcado pela emergência de muitos problemas sociais, como o êxodo rural, chegada dos “paulistas” e de um numeroso contingente populacional à região; urbanização precoce; conflitos de terras, entre outros. Particularmente, tem-se instituído o uso do fogo para alcançar os objetivos econômicos do Estado. A partir desse momento, o MP assinala que as queimadas na floresta passam a ser praticadas anualmente de maio a outubro, para:

[...] promover a produção agrícola e pecuária, por meio da abertura e manutenção de roçados e pastagens, bem como do combate às plantas oportunistas e insetos peculiares às florestas tropicais, ensejando, todavia, graves danos à fauna e à flora da floresta amazônica, bem como ao povo acriano, que vêm sendo, reiteradamente, vítima das suas conseqüências. (ACRE, 2009, p.5)

O segundo ponto de análise da apresentação dos fatos que justifica a proibição do fogo versa sobre os danos e riscos ocasionados pela prática das queimadas, os quais são extensos e constituem uma ameaça à saúde pública. Segundo o MP, os resultados nocivos das queimadas e de sua fumaça tóxica são inúmeros, cujas conseqüências se estendem para os mais diversos segmentos públicos, como saúde, segurança, economia, educação e meio ambiente. Entre os principais danos discutidos, podemos mencionar: os danos às bacias hidrográficas, os quais alteram o volume dos cursos naturais de água, danificam matas ciliares que margeiam os rios e os igarapés da região, acarretando, ainda, a evaporação, erosão, o desbarrancamento e o assoreamento. Além disso, “as queimadas proporcionam a alteração negativa das condições climáticas e do regime de chuvas.” (ACRE, 2009, p.05)

Segundo o MP, os prejuízos e os efeitos impactantes da utilização do fogo são inúmeros e atingem todo o planeta: “as queimadas produzem CO₂, para a atmosfera, alterando o seu comportamento, visto que o aumento do referido gás intensifica a retenção de calor pelo efeito estufa e, conseqüentemente, eleva, a temperatura média da terra, o que, futuramente, pode impossibilitar a vida neste meio”. (ACRE, 2009, p.05).

Aponta ainda, os seguintes efeitos globais, de acordo com Bonelli, Biasotto Mano e V. Pacheco: aquecimento da terra, com alteração dos fenômenos climáticos; dos ecossistemas, com a possibilidade de extinção das espécies; diminuição das chuvas e escassez de água; carência alimentar; reduções das geleiras; surto de epidemias; impactos do fenômeno El Niño, alterando o clima e as correntes marítimas, entre outros. O MP frisa que os danos causados pelas queimadas e pelo desmatamento na Amazônia são sentidos imediatamente na região meridional de nosso continente. “A destruição das florestas, que em sua maioria, dá-se por meio do emprego do fogo, afetaria o ciclo das águas e de toda a produção agrícola da parte mais fértil da América Sul, considerada como celeiro do mundo nas próximas décadas.” (ACRE, 2009, p.6)

“A dimensão dos danos causados pelo fogo” é relevante para o MP, constitui mesmo, a base justificadora dos seus argumentos para a proibição das queimadas, por isso, apóia-se

em argumentos científicos, citando dados do PNUMA e autores como Sandra Hacon e outros. Os quais explicam que, quando as grandes árvores da floresta amazônica são destruídas pelo fogo, elas deixam de cumprir o importante “papel de promover o aumento da umidade relativa do ar da região, visto que, por possuírem extensas raízes, captam quantidade considerável de água dos lençóis freáticos, lançando, posteriormente, elevada porção de vapor d’ água ao meio ambiente”. (ACRE, 2009, p.6 e 7)

Além dos danos assinalados à flora e a fauna, as queimadas geram danos à saúde, pois muitas doenças são provocadas pela fumaça das queimadas, entre estas, estão a redução da capacidade pulmonar de crianças e adolescentes, doenças respiratórias de crianças e idosos como asma, bronquite e outros. Assim, como foi demonstrado:

Pelos dados do Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde, verificou-se acréscimo de 45% no número de hospitalizações por doença respiratória no mês de setembro de 2005 em relação ao mesmo período de 2004. Em setembro de 2005, foram realizados 19581 atendimentos de emergência no HUERB, dos quais 2922 (15%) foram incluídos no grupo de doença respiratória. Os diagnósticos mais frequentes foram: IVAS (21%), bronquite (15%), asma (12%), pneumonia (10%) e DPOC (2%). Os atendimentos com registro médico de tosse ou dispnéia, na ausência de outro diagnóstico, corresponderam a 40%. O quadro clínico caracterizou-se pela presença dos seguintes sinais e sintomas: tosse (79%), febre (51%), dispnéia (39%), dor torácica (15%), sibilância (8%), dor de garganta (4%), expectoração (3%) e coriza (2%). (MASCARENHAS, 2008, p.44)

Neste grupo, observou-se maior coeficiente de incidência entre as crianças (18,8/1.000 habitantes), seguidas dos idosos (12,5/1.000 habitantes), adultos (6,9/1.000 habitantes) e adolescentes (3,6/1.000 habitantes). (MASCARENHAS, 2008, p.44)

Entre outros riscos, são destacados os danos à segurança nos transportes, comumente noticiados pelos meios de comunicação de massa, no período das queimadas. Sendo causas de diversos acidentes em rodovias, e que são ocasionados pela redução da visibilidade. Esses riscos trazem danos ao patrimônio de diversas pessoas “que possuem bens como casa e plantações na região impactadas pelo fogo, quando este foge de qualquer controle.” Como vem atestando o MP, ao longo de sua exposição, alguns direitos são ameaçados pelas queimadas, como o direito à moradia, a educação de crianças e adolescentes quando o avanço da fumaça na cidade causa a suspensão das aulas; o direito de ir e vir no caso em que aeroportos e rodovias ficam interditados.

Por meio dessa análise, percebemos que a forma como aparece a “questão ambiental” enunciada pelo Ministério Público, por exemplo, enquadra-se numa conceitualização pública do meio ambiente encontrada no âmbito da legislação ambiental e portadora, portanto, de um caráter universal. Conforme Fuks (1997): “[...] Tanto o caráter comunal deste ‘bem de uso comum’ como a difusibilidade social dos novos direitos associados à sua proteção derivam... [desse] princípio comum”. (FUKS, 1997, p.03).

Na terminologia empregada pelo MP observamos que os sistemas naturais, como os biomas, ecossistemas e habitats são considerados pela ótica das matrizes de dependência altamente complexas, estando relacionadas quanto às interações entre seres vivos (plantas, animais) e elementos abióticos (clima, geologia, outros). Notamos que esses conceitos e terminologias são empregados, em geral, por estudos orientados pela prática reducionista das ciências que podem incorrer no risco de deixar de fora elementos fundamentais para seu entendimento adequado. Nesse prisma, as ciências naturais têm sido amplamente vitoriosas em decompor o conhecimento desses sistemas complexos.²²

Mais recentemente, outras orientações têm surgido, priorizando, como objeto de estudo, a interação nos sistemas naturais cada vez mais modificados pelos homens. Dessa forma incorporam o termo ambiental ou ecológico, em um sentido único seja em estudos acadêmicos, seja em trabalhos profissionais.²³ A abrangência de “sistema natural” pode ser definida de muitas maneiras, dependendo do conceito dado ao meio ambiente. Esse termo é comumente empregado em termos legais, como: “O conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (conforme a Lei 6.938/81). Para a ABNT (1989), o conceito de meio ambiente significa: “Determinado espaço onde ocorre a interação dos componentes bióticos (fauna e flora), abióticos (água, rocha e ar) e biótico-abiótico (solo).” Destacando que apenas em decorrência da ação humana, caracteriza-se também o componente cultural.

O fato é que as atividades humanas modificadoras do meio ambiente têm gerado a necessidade de abertura dos referenciais conceituais das ciências e da tecnologia, o que têm agregado em suas abordagens diversos métodos e metodologias dos campos mais variados

²² Temos, por exemplo, a ciência da ecologia que vem contribuindo para estabelecer algumas das condições de se entender a natureza, de forma totalizante ou mesmo dita “holística”, quanto às interações dos seres vivos na natureza.

²³ Como exemplo disso, podemos citar várias disciplinas: a economia ecológica, ecologia política do meio ambiente, engenharia ambiental, psicologia ambiental, geologia ambiental, entre outras.

(Geologia de Engenharia ou Geologia Aplicada ao meio ambiente, pedologia e geomorfologia, das ciências biológicas (ecologia) e das ciências sociais e econômicas. (BITAR, 1995, p. 8)

Na nossa visão, o sentido de meio ambiente é múltiplo, assim como é múltiplo o significado das queimadas: para quem as queimadas devem ser proibidas? Considerando a dinâmica relacional do mundo social, as lutas por recursos ambientais significam também lutas por sentidos culturais. O meio ambiente é um recurso argumentativo, que atores sociais recorrem discursivamente através de diferentes estratégias. A proliferação de conflitos ambientais, assim como, a sua discussão, mostra que há, por um lado, uma luta classificatória pela representação mais legítima da natureza. E por outro, uma luta pela distribuição de poder sobre os recursos territorializados. A própria estratégia de resolução de conflitos, da necessidade de criar e disciplinar instrumentos/procedimentos para a defesa do meio ambiente e manejo de conflitos é uma preocupação de qual paradigma? Do paradigma da modernização ecológica que pretende agora, privatizar, até mesmo os conflitos?

3.2.2 – O “desastre ecológico, social e econômico” de 2005

O MP cita como “exemplo paradigmático e real do poder destrutivo do fogo”, o “desastre ecológico, social e econômico” ocorrido em 2005. Nesse período, o fenômeno das queimadas em florestas locais ocorreu de modo desenfreado. Segundo o MP, “naquele ano foram detectados por satélites 22.292 focos de queimadas do Estado do Acre”. Em 2005, as queimadas não ocorreram apenas no Estado do Acre, mas em toda a Amazônia Legal foram registrados mais de 646.385 focos de fogo, “quase todos iniciados em áreas já impactadas pelo homem, o que gerou prejuízo de ordem mundial” segundo o pesquisador citado pelo MP Luiz Aragão. (ACRE, 2009, p.08)

Para o M.P, esse momento de caos social no leste acriano foi marcado pela visibilidade do problema ambiental das queimadas para a sociedade e para o poder público, “que não mais pôde negar os riscos e os danos gerados pelas queimadas no Estado” e que, portanto, “não podem mais ser tolerados de boa fé”. As queimadas foram responsáveis pela poluição dos rios, lagos e igarapés, além de acarretar prejuízos econômicos aos próprios

produtores rurais, como a destruição de casas, cercas, plantios, máquinas e redes de transmissão de energia.

Por outro lado, nesse momento do “desastre de 2005”, os efeitos da poluição do ar sobre a saúde humana foram acentuados, provocando a morte prematura e o agravamento de doenças do coração, doenças pulmonares como a asma, aparição de tosse, bronquite crônica, mortalidade infantil, mortalidade por câncer do pulmão, doenças na visão, e outros. Pela congruência de todos esses danos, foi decretado pelo Governo do Estado do Acre, em 21 de setembro de 2005, situação de emergência nos municípios situados ao leste do Estado. (cf Decreto n. 12.849)

As principais “lições deixadas pelo desastre” foram determinantes para referenciar o problema ambiental das queimadas no Acre. Apesar da prática das queimadas encontrar-se enraizada na cultura acriana, é nesse contexto do “desastre 2005” (mais de 20.000 focos de queimadas) que elas emergem como problema sócio-ambiental, tornando-se o centro de discussões entre cientistas e autoridades públicas, que passam a examinar quais os fatores responsáveis pelo uso descontrolado do fogo sobre a Floresta Amazônica.

Uma das conclusões apresentadas pelo MP sobre a amplitude do desastre de 2005 no Acre refere-se à ocorrência do fenômeno periódico de estiagem na Amazônia e também pela existência de algumas características especiais da própria floresta acriana:

Segundo o estudo realizado pelo botânico Evandro Ferreira, parte da Floresta do leste do Acre comporta-se como sub-caducifólia, ou seja, boa parte de suas árvores perdem completamente as folhas durante o período mais seco do ano (entre os meses de maio a outubro). Tal comportamento, segundo o estudioso, promove a abertura da cobertura vegetal, permitindo a entrada excessiva de luz, o que, provavelmente, causa um aumento da temperatura no interior da floresta. Assim, o vento entra mais facilmente no interior da selva, expulsando a umidade e causando rápido ressecamento da folhagem acumulada no solo, facilitando, por isso, a disseminação das queimadas. (ACRE, 2009, p.11)

Conclui-se então que “quanto mais antropizada é a região, maior é a abertura vegetal e maior é a incidência de iluminação solar no solo e na vegetação rasteira”. (a região leste acriana é uma área bastante antropizada, em média, tem 40% de sua área já desmatada). Assim é que uma pequena queimada pode disseminar-se afetando outras áreas. Entre outros motivos que podem explicar essa disseminação descontrolada, o MP, chama à atenção para a conjugação de outros fatores: “A ocorrência sazonal periódica de seca exacerbada na região

amazônica [...] O comportamento sub-caducifólico da floresta acriana [...] A abertura vegetal na região [...] A realização de queimadas na floresta”. (ACRE, 2009, p.11)

As conseqüências geradas pela disseminação descontrolada das queimadas são consideradas graves, de acordo com o MP, primeiro, porque elas provocam “mortes e prejuízos”; segundo, porque uma vez disseminadas, há dificuldades de serem freadas por ações do Poder Público, permanecendo a população limitada a esperar que os obstáculos naturais possam impedir a propagação do fogo. A partir destas considerações, o MP prevê que nos próximos anos, se não forem tomadas as medidas cabíveis, um novo cenário poderá ser propício para a “repetição da tragédia ambiental de 2005”. Chama a atenção para o fato de que poderá ser “ainda pior que 2005” por dois motivos subseqüentes; primeiro pelo aumento do uso do fogo na floresta, que facilita a penetração deste e segundo pelo aquecimento global. (ACRE, 2009, p.12)

A ocorrência da grande enchente em 2006, no Rio Acre, atingiu a vida de cerca de 30.000 pessoas e deixou em torno de 900 desabrigadas. De posse desses dados, o MP considera, não ser “mera coincidência a proximidade temporal das queimadas do final de 2005 e da enchente do começo de 2006.” Afirma que há entre elas uma relação de causa e efeito. Assim sendo, acrescenta os danos da enchente aos responsáveis pelo fenômeno das queimadas, pois, além dos danos gerados pelo fogo e pela fumaça, o problema ambiental agrava-se com os danos gerados pelas águas das enchentes, originados dos impactos pela destruição da floresta. (ACRE, 2009, p. 13)

A exposição dos fatos na defesa deste ponto de vista é contundente para o MP, que descreve a importância do Rio Acre para o Estado, destacando, a sua peculiaridade em se encontrar ao longo da região mais “antropizada” do Acre, na região leste:

Em razão de ter maior abertura vegetal e de ter sofrido o maior número de queimadas espontâneas, o leste acriano foi, mais castigado pelo fogo que (...) alcançou 470.300 hectares de vegetação no ano de 2005, em especial entre os meses de agosto e outubro. Essas áreas impactadas, ainda que não tenham sido totalmente devastadas, comportaram-se distintamente no início de 2006 e propiciaram o agravamento (se não o surgimento) da enchente de fevereiro desse ano. (ACRE, 2009, p.12)

Historicamente, os espaços naturais foram humanizados, durante o Brasil-Colônia, rios, brejos, mangues e pântanos cederam suas dimensões e complexidades originais para serem usados como canais de irrigação e de enxaguamento, originalmente, pela luta por terras

planas mais produtivas para pecuária e agricultura. Com a expansão das zonas urbanas no século XIX, ocorreu a drenagem desses espaços para controle das cheias e epidemias de veiculação hídrica de doenças, como a malária, o tifo e a cólera.

O atual processo de configuração da regulamentação ambiental envolve, por um lado, a construção de matrizes ou paradigmas institucionais. Para alguns autores, nas cidades ribeirinhas, algumas características ambientais da região foram determinantes na ocupação e povoamento do espaço. Na Amazônia, a exploração gomífera delineou, desde os seus primórdios, um espaço regional com características peculiares. Nessa ótica, as cidades acreanas foram criadas por meio de incentivos governamentais. Desde o primeiro momento de configuração de seu território, estabeleceu-se a relação e a conexão entre o surto de atividades econômicas e o movimento populacional.

Nesse sentido “o rio comanda a vida”, como percebeu o historiador Leandro Tocantins, nessas paragens amazônicas, a rede de drenagem não foi apenas a via natural de penetração e colonização, mas foram vias naturais de comunicação e transporte entre as diversas regiões, definindo o surgimento e a formação do espaço urbano, a origem das cidades. Especialmente, a cidade de Rio Branco foi determinada pela organização sócioeconômica espacial da região.

Dentro deste contexto, refletimos sobre a expansão dos problemas ambientais vividos hoje pela cidade no tocante à poluição dos seus recursos naturais. Na entrevista realizada com o representante do MPE, é ressaltado esse aspecto da determinação rural-urbano, quando explica como surgiu essa ação civil pública e quais os aspectos que a motivaram.

Na realidade assim, a atuação do MP a partir dos incêndios de 2005, tu sabes que o MP do estado do Acre, tem uma estrutura para atuar na área ambiental é uma coordenadoria de defesa do meio ambiente que é um centro de apoio operacional das promotorias, ela planeja e apóia as promotorias, e tem cinco promotorias de meio ambiente que são nas regionais, baixo, alto acre, Tarauacá e Envira, Juruá e Purus, que atuam nesses municípios dessa região e com os incêndios de 2005 a gente criou um grupo de trabalho de queimadas, e focou ai de 2005 para cá, a gente começou a expedir recomendações, só que a gente evoluiu e muito, acho que nós evoluímos conjuntamente junto com as outras instituições, a sociedade civil, e chegou um ponto que não dava mais, entendeu? Então nós estamos em 2010, quatro anos depois ficamos quatro anos, com a discussão com a sociedade, poder público e chegou num momento em que todo ano era a mesma coisa, não pode queimar, não tem política pública, cadê o programa, ai a gente achou que a discussão já estava madura demais, que a gente já tinha ido numa solução extrajudicial no limite, não tinha levado isso para o judiciário, até porque muitas vezes as questões

ambientais são questões complexas, tu não solucionas a questão ambiental com uma canetada, é impossível, e a gente vinha com uma discussão com todos os envolvidos e não tinha chegado a uma solução digamos assim, ideal, imagina você colocar isso para uma cabeça de um juiz só decidir. Mas no decorrer dos quatro anos, muitas respostas, de solução dessa questão pelo menos de mitigação, foram aparecendo, mas demoraram muito tempo para concretizar, então a gente viu que já tinha discutido muito com a sociedade, com o poder público, e como o poder público não apresentou essa proposta mais concreta e havia uma cobrança da sociedade em particular, tanto da sociedade urbana, da população urbana que se choca com os efeitos, como da rural que pena também por ausência de políticas públicas, a gente resolveu ajuizar. (Entrevista realizada com o representante (B) do MPE)

Com relação aos problemas ambientais, em especial, os problemas das enchentes, o MP conclui que os efeitos são generalizados, pois, outras regiões do Estado também já sofreram conseqüências semelhantes às enchentes de 2006, no Rio Acre. Nas Bacias do Alto e Baixo Acre, enchentes ocorreram, como por exemplo, em Jordão e Tarauacá nos anos de 2008, bem como enchentes em Tarauacá e Cruzeiro do Sul em 2009, além de outros municípios, que apesar de estarem mais isoladas, na região do Juruá, sofreram também com as mazelas do desmatamento regional. Conclui o MP que:

De fato, a floresta nativa, de raízes profundas, sob o ponto de vista climático sazonal, tem duas funções básicas. A primeira é evaporar água retirada do solo ou captada de lençóis freáticos em épocas secas do ano, ajudando a umidificar o ar. A segunda é, em épocas chuvosas do ano, contribuir para a captação da água excedente e impedir que esse excesso de água desloque-se para os cursos hídricos. Dessa maneira, assim como a devastação das florestas no leste acriano, retirando do equilíbrio ecológico essas árvores que emitem vapores, contribuiu para tornar o ar mais seco na região e proliferar as queimadas geradas espontaneamente pelos homens, também essa devastação e, em especial, a destruição de mais árvores pelo fogo contribuiu para, no período chuvoso, excluir boa parte da floresta que fazia esse trabalho de retenção da água da chuva, propiciando as enchentes dos rios. (ACRE, 2009, p.13)

A partir da década de 1980, principalmente, a cidade de Rio Branco, situada na porção leste do Estado do Acre, passou a sentir os impactos da abertura das rodovias federais BR-364/317. A evolução demográfica da população urbana de Rio Branco, entre 1940 e 1991, demonstra o vertiginoso êxodo rural, consubstanciado por conseqüências diretas no espaço urbano (cf Censo Demográfico- IBGE). Surgiram muitos bairros novos, caracterizados pelo processo de “invasão”. A ocupação ocorreu de forma desordenada, acentuando-se em 1990,

quando o contingente populacional atingiu 167.350 habitantes e em 2009 essa população chega a 305.954 habitantes na cidade de Rio Branco (cf dados do Acre em Números).

A indefinição de uma política urbana aliada à deficiente infraestrutura para atender às necessidades dessa população (cada dia mais numerosa), que passava a habitar a cidade, constituiu fator preponderante na formação do anel periférico da cidade de Rio Branco e na ampliação dos seus espaços suburbanos, caracterizados por habitações inadequadas ou submoradias.

Na verdade o desastre já está feito. A semente dele já está plantada, 2005 reflete a aceleração desses fenômenos sociais.

3.3 Alternativas para as queimadas

O MP aposta na eficácia de muitas técnicas alternativas ao uso do solo, afirmando que, atualmente, não se justifica mais o uso do fogo na Amazônia. Antigamente, até se poderia falar da “inexistência pretérita de meios alternativos de exploração da propriedade”, mas hoje já existem “outras técnicas capazes de proporcionar resultados melhores que os gerados pelas queimadas, tanto do ponto de vista econômico, quanto do ponto de vista ambiental”. (ACRE, 2009, p. 14)

Nesse intuito de demonstrar as técnicas alternativas ao uso do fogo, o MP explica algumas dessas alternativas, frisando que estas não são as únicas alternativas para a substituição do uso do fogo.

1. O sistema agroflorestal sustentável – “possibilita o cultivo de árvores e arbustos numa mesma área, juntamente com animais (...) permite à longo prazo, a manutenção dos níveis de produtividade, visto que muitas das plantas utilizadas funcionam como adubadores, protetores e conservadores do solo (...) promove a diminuição da erosão do solo e do uso de insumos; a diversificação de produtos e renda, a facilitação do controle de plantas invasoras, o aproveitamento melhorado da área, o aumento da biodiversidade, entre outros”; (ACRE, 2009, p. 14)

2. O manejo florestal sustentado que “promove o aproveitamento racional e planejado das riquezas renováveis existentes na floresta, sem ter que a destruir, de modo que se torna desnecessária a utilização do fogo”; (ACRE, 2009, p. 14)
3. O manejo de culturas anuais, “que ocorre mediante a utilização de tecnologias que melhorem o solo, como, por exemplo, o uso de corretivos, fertilizantes, máquinas, sementes de boa qualidade e implementos adequados, adicionando ao solo matéria orgânica e promovendo a sua cobertura, tornando-o mais fértil”; (ACRE, 2009, p. 14)
4. A adubação verde, “que é o plantio e a incorporação de adubos verdes antes da instalação dos cultivos, proporcionando a melhoria do solo, pois que lhe fornece nutrientes essenciais, conserva-lhe a umidade, de modo a favorecer a flora microbiana. O adubo verde se constitui de leguminosas, capazes de se associar a microorganismos presentes no solo, os quais são capazes de transportar nutrientes, de atuar como plantas armadilhas para fitopatógenos das culturas principais, além de inibir o desenvolvimento de plantas invasoras”. (ACRE, 2009, p. 14-15)

3.4 A omissão do Estado e dos órgãos públicos

Outro ponto essencial para nossa análise e discutido pelo MP diz respeito ao papel do Estado²⁴ e dos órgãos públicos. Nessa ação civil, o MP enuncia um fato pertinente: “as omissões dos poderes públicos”. Considera, sobretudo, dois elementos chaves para essa afirmação: Em primeiro lugar, que, apesar da existência de técnicas alternativas para o cultivo do solo sem a utilização do fogo, “o Poder Público tem se mostrado inerte na proteção do meio ambiente e no oferecimento aos cidadãos de instrumentos técnicos materiais que possibilitem a substituição das queimadas”. (ACRE, 2009, p. 16).

Em segundo lugar, considera que o atual estado de disseminação das queimadas no Acre decorre, por um lado, “da ausência de alternativas oferecidas pelo Estado aos pequenos produtores vulneráveis que buscam a subsistência de suas famílias”, e por outro, “da total complacência dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais com as queimadas”. Esta complacência é marcada mesmo pela “leniência” que tanto “se caracterizou pela expedição

²⁴ Aqui entendido o Estado como sociedade política (governo), poderes legislativo, executivo e judiciário.

indevida de autorização para queima quanto pela ausência de fiscalização e punição adequada dos infratores que fazem uso do fogo em nosso Estado” (ACRE, 2009, p. 17).

3.4.1 – O IBAMA, ICMBIO, INCRA e IMAC

O MP destaca a atuação dos principais órgãos, acentuando que eles não cumprem com a obrigação institucional de proteger o meio ambiente. Além disso, o M.P. expõe “quais são as obrigações que devem cumprir as demandadas”. Vejamos alguns exemplos, o caso do IBAMA, autarquia federal que, historicamente, sempre teve “a atribuição de emitir autorizações de queima quanto de fiscalizar e punir os infratores”, mas que, na sua prática cotidiana, não efetivou a proteção ambiental:

Começamos pelo IBAMA, a quem era destinada antes a atribuição tanto de emitir autorizações de queima quanto de fiscalizar e punir os infratores. Deveras, esta autarquia federal, ao longo de sua história, não efetivou a proteção ambiental, seja nas áreas particulares, seja nas áreas federais, o que se comprova, por exemplo, por meio dos dados do Programa de Monitoramento de Áreas Especiais [...], que demonstram a destruição de 6.699 ha (seis mil seiscentas e noventa e nove hectares) em terras indígenas no Estado do Acre. Nem mesmo nas unidades de conservação federais tal fiscalização era feita adequadamente, como mostra o estudo do Alberto Setzer, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE -, segundo quem mais de 80% (oitenta por cento) das unidades de conservação federais da Amazônia – que deviam estar intocadas – sofreram a prática de queimadas nos últimos 07 (sete) anos. (ACRE, 2009 p. 17).

Na sua missão constitucional de proteger o meio ambiente, compete ao IBAMA, “exercer o poder de polícia sobre atividades que põem em risco o meio ambiente ou geram-lhe dano, impondo multas em caso de infrações ambientais”, como também, sendo um órgão executor do SISNAMA, deve impor licenciamento ambiental de atividades geradoras de impacto ambiental nacional, regional ou local: (p.48)

Segunda a ACP, no ano de 2001, foi firmado um “Convênio de Cooperação Técnica no. 3/2001 entre o IBAMA e o IMAC” este convênio visou “a descentralização e a gestão compartilhada dos recursos florestais, no que tange especificamente à concessão e emissão de autorização para o desmate e queima controlada no Estado do Acre”. Através deste convênio, o IMAC passa a ter competência “para expedir autorizações de desmate e queima controlada”

em áreas não maiores de 20 hectares, no ano de 2001; já no ano de 2002, para área até 60 hectares e a partir do ano de 2003, o IMAC passou a expedir autorizações, independente do tamanho da área a ser desmatada. (ACRE, 2009, p. 49)

Conforme julgamento do MP, o IMAC no referido convênio não teve “competência para autorizar o desmate e queima nas unidades de conservação”, desta forma, competia ao IBAMA emitir autorização de queima nessas unidades. Assim como, responsabiliza o IBAMA de “fiscalizar as autorizações expedidas pelo IMAC e atuar os infratores que realizarem queimadas ilícitas”. Segundo a ACP, nesta ação judicial, o MP destaca a atribuição do IBAMA para autorizar ou não a queima nas Unidades de Conservação, pois esta “atribuição não foi transferida para o ICMBIO, a quem compete somente a administração dessas unidades” (ACRE, 2009, p. 49).

Segundo ACP, é “inconcebível que se permitam queimadas” nas unidades de conservação, pois essas unidades como espaços especialmente protegidos se configuram como “instrumentos de proteção da flora e da fauna”. Assim, conclui ACP, que

[...] o emprego do fogo é incompatível com qualquer unidade de conservação, seja pela proteção integral, seja de uso sustentável, razão pela qual deve ser proibida a autorização pelo IBAMA de qualquer queima nas áreas por elas abrangidas ou nas zonas de amortecimento dessas unidades. (ACRE, 2009, p. 50)

O ICMBIO é um órgão recém-criado pela Lei 11.516/2007 e tem competência para “efetuar a administração e proteção das unidades de conservação federais”, monitorá-las e fiscalizá-las. No entanto, “sequer se encontra hoje estruturado para cumprir suas missões legais” (ACRE, 2009, p.17). Segundo o MP,

Por absoluta falta de estrutura e quiça vontade política, o ICMBIO não tem efetivado satisfatoriamente a sua função de executar as políticas de uso sustentável dos recursos naturais renováveis e de apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação federais de uso sustentável, bem como de fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação federais. (ACRE, 2009, p. 17-18)

Sendo assim é de responsabilidade do ICMBIO, a indução de práticas sustentáveis para a substituição das queimadas no âmbito das unidades de conservação federais, ou seja, prestar assistência técnica e material às populações tradicionais, garantindo alternativas tecnológicas ao uso do fogo em práticas agroflorestais. (ACRE, 2009, p.50)

Para o MP, o INCRA não tem como missão institucional, apenas desapropriar terras e instituir assentamentos federais. O INCRA também “tem se mostrado omissos naquilo que lhe compete. Prova disso é que foram registrados altos índices de queimadas em áreas de assentamento daquela autarquia no Estado do Acre”. Além do que, na realização dos seus assentamentos, o INCRA não tem priorizado o meio ambiente, pois, não tem disponibilizado “aos assentados instrumentos técnicos necessários ao aproveitamento da terra de modo “socioambientalmente adequado”. Dessa forma, o MP, considera que o INCRA se comporta “estaticamente”, quanto à concretização de medidas que promovam a proteção do meio ambiente. Uma vez que nas terras onde são desenvolvidos os projetos de assentamentos, o uso do fogo vem sendo largamente utilizado “causando, assim, danos irreversíveis ao meio ambiente e à saúde humana”. Afirma, ainda, o MP, que o INCRA “entrega a propriedade rural ao assentado” sem dar condições para que ele “a cultive de acordo com a sua função socioambiental”. (ACRE, 2009, p.18)

[...] Conforme dados do Sistema de Proteção da Amazônia – SIPAM -, 39 % (trinta e nove por cento) dos focos de calos de 2007 foram detectados nas áreas de assentamento presentes no Estado. Ademais, consoante estudos do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – IMAZON -, 106.580 KM² (cento e seis e quinhentos e oitenta quilômetros quadrados) de Floresta Amazônica foi devastada nos assentamentos do INCRA criados até 2002. Isso se deve ao fato de o INCRA realizar assentamentos sem maiores cuidados com o meio ambiente e sem fornecer aos assentados instrumentos técnicos necessários ao aproveitamento da terra de modo socioambientalmente adequado. (ACRE, 2009, p. 18).

[...] Em relação ao ano de 2008, segundo dados fornecidos pela Secretaria de Meio Ambiente do Acre – SEMA -, foram desmatados 11.805,03 (onze mil, oitocentos e cinco e três centésimos) hectares de mata nos assentamentos do Inca no Acre. Na grande maioria dessas áreas desmatadas, o fogo foi o instrumento de devastação” (ACRE, 2009, p. 18).

Segundo informações prestadas pela Superintendência Regional do INCRA, este órgão firmou convênio com o SEBRAE para oferecer capacitação técnica e ambiental a 939 famílias de trabalhadores rurais assentados pelo INCRA. Firmou outro “convênio com o Estado do Acre, com execução pela Secretaria de Assistência e Extensão Rural – SEATER” que

deveriam atender a 5.532 famílias efetuando também serviços de capacitação técnica, social e ambiental aos produtores rurais assentados. Porém, o MP conclui que, pela realidade social constatada, esses programas de capacitação não são efetivados, uma vez que os assentamentos do INCRA são os responsáveis por grande parte das queimadas realizadas no Estado do Acre e na Amazônia como um todo”. Segundo a SEAPROF, 80 % das famílias de produtores rurais no Acre provém desses assentamentos (ACRE, 2009, p.19). Observa ainda, o MP, que

A própria Superintendência Regional do INCRA/AC, [...] admite que tem enfrentado dificuldades na execução de seu Programa ATES – Assessoria Técnica, Social e Ambiental – no Acre, estado em que, por falta de empresas credenciadas e qualificadas, tem como único órgão autorizado a executar o ATES a Secretaria de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar – SEAPROF. Dessa forma, como se pode observar, a omissão do INCRA em efetivar políticas públicas de substituição das queimadas é intimamente atada à omissão do próprio Governo do Estado do Acre, considerando o repasse de recursos a este e a ausência de resultados visíveis. (ACRE, 2009, p.19)

No período de 2004 a 2007, o INCRA repassou recursos federais ao Governo do Estado do Acre para essa capacitação técnica e socioambiental de 5.532 (cinco mil, quinhentos e trinta duas) famílias de trabalhadores rurais assentados. Além disso, segundo informações da SEAPROF, no ano de 2007, outros recursos foram destinados para a recuperação de áreas impactadas pelas queimadas de pequenos produtores (R\$11.800.000,00 onze milhões e oitocentos mil reais). Em 2008, já haviam sido gastos com este fim, dezenove milhões de reais, conforme dados do SEAPROF. Para o MP “se somados esses recursos próprios com os recursos repassados pelo INCRA, já se tem soma suficiente para alcançar a efetivação da política pública pretendida nesta ação judicial e assim possibilitar a proscrição total das queimadas no Acre.” (ACRE, 2009, p.24)

Assim é que, apesar das informações prestadas no documento datado de novembro de 2008, onde a SEAPROV “prometia beneficiar” sete mil e quinhentas famílias, essas medidas não foram comprovadas. (ACRE, 2009, p.24)

As referências que são feitas ao IMAC, retrata de forma efetiva não apenas a omissão, mas também a responsabilidade pela a ação das queimadas, nesse quadro geral de complacência estatal. O IMAC como o órgão que emite as licenças, é o legitimador, portanto, da chamada cultura do fogo. Conforme o MP:

Ano após ano, desde sua criação, o IMAC tem contribuído para a consolidação da cultura das queimadas no Acre, com a ressalva de anos recentes em que o ente tem atendido as recomendações do Ministério Público e suspenso ou limitado a expedição de autorizações para queima. (ACRE, 2009, p. 19)

O Ministério Público Federal ajuizou denúncia penal contra o IMAC, entre janeiro e maio de 2002, pelo fato de ter expedido autorizações ilegais para o desmate e queima de milhares de hectares de floresta (respondem pelo processo, o ex-presidente Carlos Edegard de Deus e o ex-diretor de controle ambiental do instituto, Jairon Alcir dos Santos Nascimento).

Nesse processo, autorizações criminosas foram identificadas, abrangendo 1.600 hectares de mata, “sendo que as autorizações que constaram nesse processo judicial não englobam todas as que foram emanadas ilicitamente por aquele órgão em 2002.” (ACRE, 2009, p. 20). Observa-se que em anos posteriores, inúmeras autorizações continuaram sendo expedidas pelo órgão, tendo como regra a atitude permissiva do fogo, e não sua exceção. (cf art. 27 do Código florestal). O órgão contribuiu para o avanço do fogo que culminou no desastre de 2005, após esse período, há de fato à adoção de restrições as autorizações de desmate e queima.

3.4.2 Estado do Acre e municípios

As informações prestadas pelo o Governo do Estado do Acre na ACP mencionam diversas atividades. Entre estas, o Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural que fornece assistência técnica ao cultivo da terra, sem o emprego do fogo, para algumas famílias de produtores rurais dos seguintes municípios Assis Brasil, Brasiléia, Epitaciolândia e Xapuri. Nessa região denominada Pólo Alto Acre, a experiência da utilização da leguminosa mucuna preta vem sendo empregada para recuperação de áreas degradadas, evitando-se o desmatamento e a queima de 582 ha. Infelizmente, ressalta o M.P, a quantidade de famílias beneficiadas por esse programa é ínfima (em 2008, apenas 400 unidades produtivas familiares tinham áreas em recuperação ou recuperadas), quando “comparada com a quantidade de recursos públicos já destinados à capacitação e apoio técnico de pequenos produtores no Acre”. (ACRE, 2009, p.20)

Esse fato foi constatado de diversas formas pelo MP: “o poder público estadual não tem conseguido fornecer a todos os trabalhadores rurais do Acre o acesso às técnicas alternativas ao fogo”. Conforme relato, foram realizadas diversas audiências públicas em que o MP colheu dados, indicando que “somente algo em torno de 5 a 10% das famílias acrianas que demandam assistência técnica para substituição do fogo têm recebido apoio do governo estadual e sido beneficiadas por seus programas”. (ACRE, 2009, p. 21)

O MP diz ter realizado diligências em vários municípios, verificando “o descontentamento social com a amplitude das políticas governamentais”. Nos locais visitados, em final de julho de 2008, fez um alerta sobre o perigo das queimadas e sua ilicitude. (ACRE, 2009, p.21)

Para o MP foi mediante a pressão exercida pela sociedade e pelo próprio Ministério Público que o Governo do Estado do Acre divulgou, em setembro de 2008, o “Plano de Valorização do Ativo Ambiental Florestal”. Esse Plano preconiza, segundo a sua própria propaganda oficial, que “teria como meta contemplar, no longo prazo, 100% de famílias pelas políticas de governo, de modo a substituir a prática das queimadas pela mecanização e pela adubação verde”. (ACRE, 2009, p.21)

O MP observa que o Governo do Estado do Acre criou a “Política de Valorização do Ativo Ambiental Florestal do Acre” (essa política foi consolidada pelo decreto nº 819, de 11 de junho de 2007, é um programa de longo prazo), e considera que “a substituição do fogo deve ser imediata e não pode ficar na dependência de plano que tenha prazo de quase uma década para se cumprir.” (ACRE, 2009, p.21)

Segundo a agência de notícias do Estado do Acre de 11 de setembro de 2008, através dessa Política de Valorização:

Serão fomentadas atividades que aumentem a qualidade do meio ambiente, por conseguinte, qualidade de vida para as comunidades rurais e seus reflexos em uma Amazônia saudável e protegida por políticas públicas adequadas. Constam na política de valorização do ativo ambiental florestal o Plano de Recuperação de Áreas Alteradas, Programa de Certificação de Propriedade Rural Sustentável, Plano de Valorização do Ativo Ambiental Florestal e o Programa de Florestas Plantadas do Acre. (ACRE, 2008)

O MP destaca a relevância do Plano Plurianual-PPA, com vigência no Acre para 2008-2011, para erradicar a utilização do fogo a curto médio prazo. Dentre outros programas como, o programa de segurança alimentar, programas de combate às queimadas e ao desmatamento,

implementação do ZEE, que prevê a substituição das atividades econômicas ambientalmente inadequadas por práticas “socioambientalmente sustentáveis.” Além de outros programas, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias que possui recursos para a assistência técnica e extensão rural, para possibilitar que os pequenos produtores façam uso da terra sem o consórcio do fogo. O MP fez o cálculo de todos os recursos provenientes desses programas e conclui que, para o próprio ano de 2009 já houve recursos suficientes “para efetivar políticas de substituição total das queimadas no Acre” e para alcançar a efetivação das políticas públicas necessárias.²⁵ Sendo que, não há justificativas, em face desses números apresentados, “que sirva de argumento para a omissão e leniência governamental.” (ACRE, 2009, p.23)

Portanto, para o MP, se não há visibilidade de soluções para o problema ambiental das queimadas por parte do poder público, “é por falta de gestão correta e eficiente dos recursos públicos”. De acordo com os cálculos hipotéticos do MP, é mais viável “a substituição do fogo por práticas sustentáveis custeadas minimamente, aos produtores vulneráveis, pelo Estado do que arcar com os custos gerados por queimadas descontroladas que periodicamente tendem a acontecer no nosso estado do Acre.” (ACRE, 2009, p.25). Sobre a implementação efetiva pelo estado do Acre de política pública para substituição das queimadas, o MP conclui sobre os seguintes fatores:

- (i) Em razão de recursos financeiros federais repassados para o Governo do Estado do Acre, mais aqueles executados por receitas próprias, já deveria ter sido feita em anos anteriores ao da presente ação;
- (ii) É compatível com o orçamento público do Acre;
- (iii) É necessária sobre o ponto de vista humanístico (pois protege a vida, a saúde, o patrimônio, a segurança e até a moradia das pessoas);
- (iv) É financeiramente vantajosa, comparando-se o custo da política com os danos que serão evitados. (ACRE, 2009, p.25)

Um dos representantes do MPE é mais otimista quanto ao papel do Governo do Estado do Acre, considera que:

O Estado do Acre, em particular, tem um programa interessante que é aquele programa de valorização do ativo ambiental, além de outros que foram citados no bojo da ação, e tem previsão orçamentária para isso, eu acho que o que falta é justamente o que está sendo pedido, **é uma definição de meta**

²⁵ Nota, p.24

concretamente, entendeu? Colocando a atividade que vai ser feita, quem vai ser beneficiado e como vai ser o cronograma de execução, eu acho que o que está faltando é isso, a idéia da ação é provocar isso mesmo, tirar do papel aquilo que já tá planejado. (Entrevista realizada com representante (B) do MPE)

Os municípios acreanos, apesar de serem entes federativos e encontrarem-se mais próximos da população, também são responsabilizados, a sua ação caracteriza-se mais pela ausência de políticas públicas de substituição das queimadas por desenvolver práticas sustentáveis. No julgamento do MP, os municípios estimulam o enraizamento da cultura do fogo, assim, afirma: “Apesar dos costumeiros repasses federais a entes municipais para a aquisição de bens de capital que poderiam ser utilizados para a mecanização da produção rural e a substituição das queimadas, não se tem testemunhado a eficiência da execução desses recursos.” (ACRE, 2009, p.26)

O papel dos poderes públicos federal, estadual e municipal caracteriza-se, portanto, pela ineficácia ou omissão, por isso, eles são responsabilizados pela disseminação das práticas de queimadas no Acre, e não apenas isso, mas que “ensejam sua permanência, seja pela ausência de execução de políticas públicas adequadas à prestação de assistência técnica, bens e insumos necessários, seja pela ausência de controle efetivo dos incêndios florestais provocados criminosamente.” (ACRE, 2009, p.26).

Na visão do representante do MPE, houve muitos avanços, principalmente em relação à postura dos municípios, visto que os Municípios de Rio Branco e Epitaciolândia firmaram um acordo com o MPF e MPE, e estes municípios foram extintos do processo, com resolução de mérito. Assim, o representante do MPE ressalta sobre as mudanças na forma de ver e lidar com essa questão:

Tem que ser exaltada, e olha eu vou te dizer, eu não fui numa audiência pública, que houve no município de Porto Acre, que a câmara do município de Porto Acre convocou, foram a engenheira florestal, e a promotora (...) e elas não estavam querendo ir, porque elas não agüentam mais ouvir, "ah, o Ministério Público não quer que a gente queime", quer matar a gente de fome", mas elas voltaram com o sorriso aqui, porque dizem que o nível da discussão foi outro, que ninguém mais falou isso. Olha não pode queimar e a gente tem que buscar soluções e olha está aqui as soluções que existem e o que a gente pode aproveitar no município de Porto Acre. Então o nível da discussão já elevou, então nós já estamos muito satisfeitos com isso, porque não dá mais para ficar batendo na mesma tecla, a gente não pode continuar queimando assim, existe algo concreto que é a mudança climática da nossa região, e a gente vivenciou em 2005 e a gente precisa avançar nas propostas, a

queima é algo que a gente não pode, a gente tem que permitir, tolerar a queima numa proposta de transição para outro sistema, e essa discussão em Porto Acre mostrou que de repente nós estamos mesmo neste caminho, porque a discussão já teve um upgrade. (Entrevista com representante (B) do MPE)

Outro elemento que merece plena atenção como fator preponderante a ser considerado na justificativa de proibição das queimadas do MP. É o que está sendo definido como “impossibilidade fática de contenção do fogo” Ao alertar para o fato de que é possível ocorrer outros “desastres ambientais”, na forma como ocorreu em 2005, e mesmo que isso seja previsível, o fogo não poderá ser contido pelos órgãos de defesa civil brasileiro. Uma vez que estes “não dispõem de estrutura e recursos humanos suficientes para fazer frente, minimamente, a incidência florestais, como os próprios órgãos já admitiram em diversas oportunidades.” (ACRE, 2009, p.26).

No intuito de provar essa assertiva, o MP faz algumas analogias, comparando o incêndio ocorrido no ano de 2008, no Parque Nacional do Rio Fitzgerad, no desenvolvido país da Austrália, “em que foram destruídos 25.000 (vinte e cinco mil) hectares.” Nesse episódio, o país australiano utilizou mais de 70 (setenta) bombeiros e 4 (quatro) aviões para tentar controlar o fogo, o qual ainda persistiu, apesar do trabalho empreendido pelos órgãos públicos, destruindo a área vegetal já dimensionada acima. Se esse incêndio ocorresse no Acre, considera o MP em que:

os recursos materiais e humanos à disposição dos órgãos são menores, e em que o acesso às localidades interiores é bem mais difícil. Adicione-se, também, o fato de que, em vez de um foco de incêndio, tenhamos 20.000 (vinte mil) focos, e por fim, que a área impactada não seja de 25.000 (vinte e cinco mil)hectares, mas sim de 470.000 (quatrocentos e setenta mil) hectares. Por fim, considere-se que, no meio desses incêndios florestais, encontram-se diversas populações humanas, inclusive urbanas. A partir daí, é possível vislumbrar o risco que está correndo a população acreana e a impossibilidade humana e material dos órgãos aqui constituídos de impedir o avanço do fogo contra a mata e contra as pessoas. (ACRE, 2009, p.26 e 27)

O MP deixa clara a impotência dos órgãos públicos em combater o fogo na mata acreana, narra o fato que no final de julho de 2008 (período em que os focos de queimadas no estado não eram numerosos):

[...] uma equipe conjunta do Ministério Público Federal, do IBAMA e da Polícia Federal percorreu o interior do Acre a fim de conscientizar a

população sobre a proibição das queimadas. No retorno de um dos dias, por volta das 20:30, no km 122 da BR 317, entre os municípios de Capixaba e Senador Guiomard, as autoridades presenciaram um incêndio em trecho da mata que acompanhava aquela rodovia federal. Imediatamente telefonou-se para o Corpo de Bombeiros, a fim de que estes se fizessem presentes. Como o telefone desse órgão não atendia, contactou-se a Polícia Militar que passou a ordem para o Corpo de Bombeiros. Ainda assim, passados 40 minutos do chamado das autoridades, nenhum bombeiro se fez presente e o fogo continuou ardendo. Pelas informações que se colheu depois, nenhum veículo dos bombeiros foi atender o chamado, em razão da “impossibilidade fática” de se atender o chamado. (ACRE, 2009, p. 27)

As observações do MP sobre esse fato são contundentes, pois esse tipo de omissão ocorreu mesmo sendo a área de fácil acesso “e sendo o chamado realizado por autoridades públicas. Imagine-se, logo, o que ocorreria se o chamado fosse feito por uma família humilde desesperada, numa área de difícil acesso do interior do Estado, num período em que estivesse ocorrendo, simultaneamente, centenas de queimadas ao longo do Estado.” (ACRE, 2009, p.27)

Considerando esse aspecto da impossibilidade fática de contenção do fogo, o MP defende que, no Estado do Acre, “os incêndios florestais gerados por queimadas devem ser evitados, prevenidos, pois diversamente, não podem ser controlados pelos bombeiros ou pela Defesa Civil.” Considerando que além da

[...] ineficiência (por falta de recursos humanos e/ou equipamentos) do Corpo de Bombeiros, deparamo-nos com a inexistência deste na maioria dos municípios do Acre, apenas em Rio Branco, Brasília e Cruzeiro do sul contam com quartéis. Neste contexto, imaginando a intrafegabilidade das estradas, na maior parte do ano, a atuação do Corpo de Bombeiros é insuficiente. As queimadas devem ser evitadas, e não controladas. Eis mais uma razão para se restringir as autorizações para o uso do fogo em nosso Estado. (ACRE, 2009, p.27)

3.5 Alternativas Sustentáveis e Políticas Públicas

O MP defende que a prática de queimadas “deveria ser proscrita total e indiscriminadamente em toda a Amazônia sem exceções e sem concessões.” (ACRE, 2009, p.39). Busca validar essa conclusão evocando a função socioambiental da propriedade e o princípio do “Desenvolvimento Sustentável”.

A primeira consiste em considerar que a propriedade nas diversas ordens jurídicas clássicas era vista como um direito que se legitimava em razão da satisfação do interesse privado do seu titular, tendo, portanto, uma função meramente individual; a função social (ou socioambiental) sobrepõe-se a esta, mesmo mediante a sua qualidade de propriedade privada:

[...] a propriedade deixava de ser protegida em função somente do indivíduo para ser resguardada em razão também da sociedade. Como consequência, o exercício da propriedade privada também deveria ser pautado, internamente, pela compatibilização do interesse individual com o interesse social. (ACRE, 2009, p. 35)

Nessa exposição, o MP aponta que “a Carta Constitucional determina que a propriedade rural deva ser explorada de acordo com sua função socioambiental, mediante a observância do requisito ecológico”, não devendo a sua exploração incorrer em riscos ou danos ao meio ambiente e a coletividade. O MP observa que, segundo a norma contida no art.225. §4 da Constituição da República, a função socioambiental da propriedade quando localizada na região Amazônica “deve ser observada com mais rigor” (ACRE, 2009, p.37). A visão de DS do MP é a mesma noção oficial debatida por nós, no primeiro capítulo, ou seja, em suas próprias palavras:

O princípio do desenvolvimento sustentável visa promover o progresso da atividade econômica, em harmonia com a preservação do meio ambiente, de modo a proporcionar o acesso às riquezas naturais pelas presentes e futuras gerações. Assim, almeja-se que o progresso econômico não inviabilize o meio ambiente ecologicamente equilibrado e que este não impeça o desenvolvimento econômico, mas que esses dois institutos coexistam. (ACRE, 2009, p. 39)

Entendemos que esses preceitos estão contidos no ideal de um DS, mais que na consecução de efetivar-se um desenvolvimento econômico agregado ao “bem estar socioambiental” que contribua para melhorar a qualidade de vida de todos os indivíduos. O MP em seu discurso privilegia o direito à vida, em detrimento de um desenvolvimento econômico que provoque danos irreversíveis ao meio ambiente:

A Floresta Amazônica tem a capacidade de fornecer riquezas graças à produção de fármacos, remédios fitoterápicos, cosméticos, essências, frutas, além de muitos outros produtos regionais. É capaz, portanto, de proporcionar

ao seu povo – sem ser exterminada – qualidade de vida, trabalho e desenvolvimento econômico. (ACRE, 2009, p. 40)

É importante frisar que o Parquet não quer que a Floresta Amazônica se torne um santuário da humanidade, mas que seja buscado o desenvolvimento, sem perder de vista a manutenção do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, como reza o art. 225, da Carta Maior. (ACRE, 2009, p.40)

A aplicação do “princípio do DS” à questão das queimadas na Amazônia traz em seu bojo, questões complexas, como o desafio a essa questão: “Como proporcionar o aproveitamento da propriedade, mormente aos pequenos proprietários, sem colocar em risco a floresta, a vida, a saúde e o patrimônio da população amazônica?”

Para o MP muitas são as alternativas que já existem e são utilizadas ao uso do solo rural na Amazônia, substitutas em potencial do uso do fogo. O problema decorre da falta de difusão dessas alternativas para os pequenos agricultores ou colonos, e devido a isso, “as autoridades públicas têm ‘tolerado’ o uso do fogo, enquanto as políticas públicas não são efetivadas de modo a tornar desnecessárias as queimadas. Cabe-nos nesta ação examinar se essa tolerância escapou ou não dos limites da proporcionalidade e da constitucionalidade” (ACRE, 2009, p.41)

Considerando todas as questões expostas pelos MINISTÉRIOS PÚBLICOS FEDERAL E ESTADUAL, na presente ação, eles “requerem deferimento da antecipação da tutela jurisdicional, com a cominação de multa diária e a responsabilização pessoal dos agentes públicos”, tendo por fim obrigá-los a atender os seguintes pedidos. Primeiro, para o IMAC²⁶:

- 1.1) Limitar para o ano de 2009, a expedição de autorização de queima ao limite máximo de 1 (um) hectare por requerente ao imóvel e apenas para a agricultura de subsistência, em todo o território do Acre;
- 1.2) Negar totalmente para o ano de 2010, a expedição de autorização para a queima na região abrangida pelos municípios de Rio Branco, Porto Acre, Senador Guiomard, Acrelândia, Plácido de Castro, Capixaba, Bujari, Xapuri, Epitaciolândia, Brasiléia, Sena Madureira, Tarauacá e Feijó;
- 1.3) Limitar, para o ano de 2010, a expedição de autorização para queima ao limite máximo de 1 (um) hectare por requerente ou imóvel e apenas para agricultura de subsistência, na área abrangida pelos municípios de Assis Brasil, Manoel Urbano, Santa Rosa do Purus, Jordão, Marechal Thaumaturgo, Porto Walter, Cruzeiro do Sul, Rodrigues Alves e Mâncio Lima;

²⁶ Em relação aos pedidos 1.1 a 1.3, deve-se esclarecer que eles devem ser entendidos como não-excludentes da possibilidade do IMAC, por conta própria restringir ainda mais as expedições das autorizações para queima. (ACP, 2009, p. 56)

- 1.4) Negar totalmente a partir de 2011, a expedição de autorizações para queima para em todo território do Acre;
- 1.5) Negar autorização para queima em qualquer unidade de conservação e em todas as zonas de amortecimento de unidades de conservação desde já;
- 2) O INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA - a negar expedição de autorização para a queima em qualquer área de unidade de conservação federal ou nas zonas de amortecimento dessas unidades no estado do Acre;
- 3) O INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO – a:
 - 3.1) monitorar e fiscalizar efetivamente a ocorrência de queimadas nas unidades de conservação federais no estado do Acre, adotando medidas de punição aos moradores infratores e comunicando as demais autoridades competentes, imediatamente, a ocorrência das infrações ambientais;
 - 3.2) disponibilizar, diretamente ou por meio de convênio, aos moradores das unidades de conservação federais do Acre capacitação técnica e apoio material a fim de propiciar a execução por estes de práticas sustentáveis livres do emprego do fogo;
- 4) INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA – a prestar capacitação técnica, insumos e bens de capital, diretamente ou por meio de convênio, a todos seus assentados no estado do Acre, de forma a propiciar a substituição da prática das queimadas por outras formas de aproveitamento do solo;
- 5) O ESTADO DO ACRE a:
 - 5.1) Disponibilizar, no período de 2009 a 2011, a todos os pequenos produtores rurais do Acre políticas públicas aptas a garantir a estes, minimamente, a produção agrícola de subsistência em área mínima de 1 (um) hectare por família, a fim de proporcionar a substituição das queimadas por outras práticas socioambientalmente sustentáveis, como a mecanização e a adubação verde;
 - 5.2) promover a educação ambiental de todos os pequenos produtores no Estado do Acre, informando-lhes sobre os riscos e danos gerados pela queimadas e sobre a proibição dessa prática;
 - 6) Todos os municípios acrianos, representados pelas respectivas prefeituras, a, em consórcio com o Estado do Acre, no período de 2009 a 2011, prestar apoio técnico e material aos pequenos produtores rurais do Acre de forma a garantir a estes, minimamente, a produção agrícola de subsistência em área mínima de 1 (um) hectare por família, e promover, entre os produtores rurais localizados em seus territórios, a educação ambiental, informando-lhes sobre os riscos e danos gerados pelas queimadas e sobre a proibição dessa prática; (ACRE, 2009, p. 55-56)

A propositura da ACP termina expondo esses pedidos e aguardando a citação dos requeridos para se pronunciarem, contestando ou produzindo provas documental, testemunhal, pericial e outros. Pela riqueza do processo e de muitos pareceres e documentos, privilegiamos, nessa abordagem, apenas alguns e optamos por ouvir a voz dos atores

envolvidos através da realização de entrevistas. Conforme entrevista com representante do MP, obteve-se a liminar no primeiro momento, em seguida, o Estado e o órgão governamental, IMAC, recorreram e a liminar foi negada. Ele explica em que sentido a liminar foi expedida:

[...] no sentido em que o Estado tinha que adotar políticas públicas que fossem gradualmente substituindo o uso da queima nas atividades agrícolas e essa suspensão ela se desse na forma que a gente pediu... na forma escalonada como a gente pediu, de modo que até 2012 terminaria essa queimada licenciada, essa queimada chancelada pelo poder público. Para a nossa surpresa o Estado e o IMAC recorreram da decisão e o TRF que é o Tribunal Superior, a justiça aqui, acatou a liminar no ponto mais importante dela, que era a questão das políticas públicas, ou seja, eles mantiveram a parte da proibição de queimadas, mas cortaram as pernas do agricultor ao liberar o Estado de ter que providenciar políticas públicas, então ficou uma coisa extremamente delicada porque o poder judiciário eximiu o poder executivo de ter que prestar assistência ao homem do campo e por outro lado, tolheu a possibilidade, manteve a proibição de que eles pudessem se utilizar do fogo como uma técnica agrícola, então eles cortaram as pernas da decisão, e ficou somente o lado proibitivo. (Entrevista realizada com representante (A) do MPE)

Para o nosso entrevistado do MP esse é o ponto mais grave da questão, eximir o Estado de responsabilidades, considerando que as queimadas ocorrem porque sendo mais prática e rápida, ela consiste no meio mais acessível para:

[...] quem está lá, largado no meio do campo, no meio do mato, e eles lançam mão mesmo desse meio de cultura, as conseqüências... ai é com a sociedade toda. E ai com essa coisa de impedir a exigência de políticas públicas, ficou bem difícil a gente tratar essa questão, por que o Estado... a não ser pela pressão social, pois a gente tem uma sociedade relativamente organizada que acaba fazendo uma pressão em relação a essas políticas públicas, mas fora isso o comprometimento e a coerção através da determinação judicial a gente perdeu. (Entrevista realizada com representante (A) do MPE)

No documento em que o IMAC se manifesta, primeiramente, ele relata alguns itens elencados na ACP, como o contexto sócio-econômico em que as queimadas surgem na década de 1970 e as referências às omissões dos poderes públicos. Citam também o alerta contido na ACP, destacando a questão da impossibilidade fática de contenção do fogo e a legitimidade do Ministério Público. Não entraremos no mérito desta última questão, O IMAC alega “inconstitucionalidade do litisconsórcio ativo de Ministérios Públicos.” Importa-nos conhecer

os elementos do discurso de sua defesa, para analisar o debate estabelecido, mas antes disso, o documento faz uma fundamentação quanto ao não cabimento de tutela antecipada, uma vez que o IMAC enquanto órgão ambiental

[...] concede a realização de queima dentro de um processo administrativo de licenciamento da propriedade rural, sempre pautado em obediência aos regramentos estabelecidos na legislação estadual e federal, que regem a atividade florestal, assim, denota-se que há um equívoco por parte dos ministérios públicos, em limitar e proibir o quantitativo de desmate em nossas florestas, bem como querer estabelecer que o mesmo só possa ocorrer para atividade de subsistência. (IMAC)

Fica ainda mais explícito a sua posição sobre a necessidade do fogo para atividades agrossilvipastoris na região amazônica, quando cita uma “Nota Técnica da Embrapa”. Citaremos alguns trechos que se referem à “agricultura de derruba e queima” como práticas tradicionais das populações indígenas da Amazônia há milhares de anos²⁷:

A legislação que regula a criação e uso dos recursos naturais tanto em áreas indígenas quanto em reservas extrativistas e assentamentos florestais contempla a conversão de parte (até 10%) das áreas florestais para o desenvolvimento de atividades agropecuárias. Nas condições em que vive grande parte destas populações, onde o acesso é feito predominantemente por meio fluvial em pequenas embarcações e por trilhas nas florestas, é inviável, do ponto de vista técnico e econômico, o uso de técnicas alternativas à derruba e queima, como por exemplo, o uso de tratores para o desmatamento. (IMAC, Procuradoria Jurídica, p. 16, e p. 157 dos autos)

Essas populações continuarão dependendo de um processo de agricultura de derruba e queima seguida de pousio destas áreas na forma de capoeiras para a produção de alimentos para a sua subsistência, assim como vem fazendo há milhares de anos e ainda fazem as populações indígenas. Romper com este processo que é parte da cultura destas populações significa comprometer a sua sustentabilidade e condená-las à fome, à miséria e a uma dependência ainda maior de ações governamentais. (IMAC, Procuradoria Jurídica, p. 17, e p. 157 dos autos da ACRE).

Esse discurso nos remete à posição dos grupos mais vulneráveis envolvidos na questão das queimadas, como os produtores rurais. Muitas questões merecem ser ressaltadas: Qual a participação dos trabalhadores rurais da região (agricultores e produtores) nesse processo? Com relação a isso a FETACRE – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do

²⁷ Segundo SALM (2004) as características fisionômicas de grande parte das florestas de transição da Amazônia são interpretadas como resultado da ação antropogênica de sociedades pré-columbianas (Ballé & Campdell, 1990)” (IMAC, Procuradoria Jurídica, p. 16, e p. 157 dos autos)

Acre- escreveu um Manifesto dos Trabalhadores Rurais Acreanos, o qual foi enviado às autoridades públicas, com o fim de manifestar a sua discordância em relação aos aspectos importantes do procedimento adotado pelos ministérios público Federal e Estadual, sobre a utilização das queimadas no Estado do Acre. Vamos citar e discutir partes desse documento datado de 24 de abril de 2009, quando viram a “notícia veiculada na imprensa local” que o MP teria “ajuizado Ação Civil Pública com o objetivo de proibir o processo de queima em todo o território acreano.” Devido a esse fato, eles solicitaram que houvesse um aprofundamento melhor da questão com os trabalhadores rurais:

Deste modo, queremos fazer ressalvas à ação, nos moldes nos quais nos foi proposta, em especial quanto aos pedidos formulados, por entendermos que as medidas ali sugeridas podem voltar-se contra o trabalhador rural.

Não significa dizer que as entidades signatárias sejam a favor da queima. De modo algum!

SOMOS CONTRA O PROCESSO DE QUEIMA NA FLORESTA AMAZÔNICA.

No entanto, não podemos deixar à míngua milhares de seringueiros e pequenos trabalhadores rurais, que têm neste processo a única possibilidade de viabilização de sua subsistência, uma vez que não lhes são disponibilizados métodos alternativos à utilização do fogo. (CARTA DA FETACRE, p.02, p. 322 dos autos da ACRE).

Consideramos relevante a posição manifestada, pois, retrata a sua realidade mais imediata, eles não dispõem de outros métodos alternativos. Por outro lado, há um paradoxo, eles dizem: “SOMOS CONTRA O PROCESSO DE QUEIMA NA FLORESTA AMAZÔNICA”. Consideram “louvável a iniciativa dos órgãos ministeriais” e a “providência requerida”, mas caso seja deferida, essa medida “penalizará ainda mais os seringueiros e trabalhadores rurais acreanos.” (CARTA DA FETACRE, p.02, p. 322 dos autos da ACRE).

Admitem que:

A imediata exclusão da queima não constitui uma solução sustentada, pois não atende às necessidades social e econômica dos trabalhadores rurais. A redução do desmatamento tem que ser gradual.

É preciso estabelecer um período de transição.

Neste trilho é que nos dirigimos ao Ministério Público Federal e ao Ministério Público Estadual e às autoridades constituídas do Estado do Acre para sugerir a tomada das seguintes providências, adequadas à realidade dos seringueiros e trabalhadores rurais acreanos, nos seguintes moldes:

➤ No período de transição, a área da queima deve ser autorizada de acordo com os mínimos limites estabelecidos pela legislação ambiental em vigor, assegurada a área mínima de trabalho para subsistência familiar e atendendo as peculiaridades de cada trabalhador rural;

- Reavaliação dos procedimentos instaurados contra os trabalhadores rurais, visando a responsabilização criminal destes em razão de sua atividade de subsistência;
 - Garantia da União, do governo estadual e dos governos municipais de recuperação de no mínimo, 2,00 ha (dois hectares) de áreas alteradas e uso sustentável do solo para assegurar o espaço de produção familiar;
 - Realização de, no mínimo, uma avaliação anual, por meio de audiências públicas;
- Caso, no período assinalado, não seja montada a estrutura adequada para alcançar toda a extensão da produção familiar, com mecanização, assistência técnica, apoio à produção/comercialização, o prazo poderá ser dilatado. (CARTA DA FETACRE, p.02, p. 322 dos autos da Ação)

Notamos que, nestas providências, os trabalhadores respondem ao nosso questionamento em saber qual é a responsabilidade que lhes cabe na questão das queimadas. De modo hipotético, vamos supor: se apenas os produtores familiares em áreas de assentamentos, produtores ribeirinhos e de reservas extrativistas, parte das populações indígenas utilizassem o fogo, será que teríamos esses danos ambientais descritos como “desastre 2005” na ACP? Em caso positivo, mesmo assim, o tamanho da área queimada pelos agricultores de subsistência é ínfima, se comparado com os outros atores que queimam como eles próprios reconhecem. Essa assertiva tem sido afirmada por vários trabalhadores rurais da Comunidade Santa Rosa no município de Rodrigues Alves, abordados sobre o problema das queimadas:

A gente produz pouco agora que a gente não tem condições para produzir, porque não tem mais como desmatar e a áreas estão degradadas, e não tem como [...] e não tem máquina para arar, não tem adubo, o governo não olha para esse tipo de coisa de jeito nenhum. (Entrevista do agricultor A)

Eu acho que seria a mecanização e com as coisas de adubagem e com incentivo, incentivar para que as pessoas tenham outro tipo de cultura, porque aqui quase todo mundo a cultura só é roça, é toda cultura de plantação para poder sobreviver, que nem a gente ver ai nos canais de televisão, que ai para fora teve muita gente que deixou de criar gado, para produzir outro tipo de cultura, porque o agricultor não desmata muito quem desmata muito é fazendeiro. (Entrevista com o agricultor B)

Eu nasci e me criei na agricultura, e hoje em dia tá difícil para nos que mora assim, porque digamos o pessoal do IMAC não querem que nos queime, broque, queime, e não mostra nem uma facilidade para nos, ai a gente fica naquela situação nem produz e tem que comer. (Entrevista com o agricultor C)

Roço só para mim comer, as vezes eu vendo uma saquinha, porque a gente produz mais um pouquinho, mas agora não tem como eu fazer mais, porque

não tem como eu desmatar mais. Aqui já mudou muito, porque aqui na nossa região já mudou muito, aqui bem dizer que era o lugar da farinha, e hoje em dia a farinha aqui não tá 20 % do que era, não dá, porque digamos o pessoal não pode plantar, plantar assim, se você não broca, não queima, não tem máquina, como é que você vai plantar? (Entrevista com o agricultor D)

Tanto na entrevista realizada com o representante do MP, em que ele enfatiza a sua participação em muitas audiências públicas, em 2005 e 2006 no estado inteiro: “[...] tudo registrado [...] participei de muitas reuniões com os sindicatos, isso é fruto de uma ampla discussão durante todos esses quatro anos.” Como também para o outro representante do MP, houve participação e diálogo com os atores nesse processo. Um deles esclarece que, o MP foi aos poucos amadurecendo a idéia da ação judicial e que, durante todo o tempo, os sindicatos rurais participaram das discussões:

[...] quando a gente propôs a ação, o sindicato ele foi meio que manipulado e ficou todo mundo contra a ação, a gente chamou uns para conversar lá no Ministério Público Federal e mostrou para eles que, na verdade, a ação tinha um ato proibitivo sim da queima, mas tinha um diferencial que ninguém tinha se preocupado em buscar judicialmente que era [...] procurar buscar as políticas públicas, ações alternativas para que eles pudessem substituir o uso do fogo, aí eles meio que passaram para o lado da gente, mas fizeram algumas reivindicações então nós modificamos, a ação já estava ajuizada, nós modificamos a nossa proposta inicial, para atender aquela solicitação que o sindicato estava nos apresentando naquele momento, aí o que aconteceu? O juiz determinou que nós reuníssemos com o Conselho de Meio Ambiente, com o Conselho de Produção Rural, e como era de se esperar não houve consenso, não houve possibilidade de um acordo entre o que nós estávamos pedindo, e nesse segundo momento, referendados pelo movimento rural, pelo sindicato rural, e o que eles entendiam e pretendiam, porque não são só os pequenos produtores se incomodam com isso, os pecuaristas também, eles também consideram um absurdo abrir mão da prática da queima, e tal e tal, e aí não houve consenso e o juiz decidiu unilateralmente concedendo a liminar da forma que a gente tinha pedido, aí o TRF em Brasília cassou a decisão na parte das políticas públicas. (Entrevista realizada com representante (A) do MPE)

Nesse discurso identificamos várias problemáticas que ultrapassam o prisma da questão ambiental, como por exemplo, a questão das políticas públicas. O slogan do governo da floresta é: “construindo políticas públicas”. Quais? Onde? Quais segmentos da sociedade estão participando? De acordo com o entrevistado do MPE, a falta de capacitação técnica é determinante para a situação do pequeno produtor rural, como também coloca o representante do MPE e do INCRA:

O que eu observei que umas das coisas primordiais que a gente precisaria seria uma assistência técnica. [...] Quantos extensionistas que a gente viu por aí? A gente tem? Você ouviu falar recentemente de concurso para extensionista? Eles abrangem que percentual da população rural que precisa da extensão rural? Ai muito bem, que meio de transporte esses extensionistas precisam? Esses extensionistas, qual o perfil deles, eles entendem do papel que eles desempenham lá no campo? De orientar o produtor rural ao pretender desenvolver alguma prática agrícola? Se ele leva em consideração práticas ambientalmente corretas ou não? Então esse perfil do extensionista rural ainda é aquele que prega que a legislação ambiental é um atraso na vida dele, é um estorvo, que os órgãos ambientais estão lá para não atender as necessidades, passam lá de carro e vão só multando, então enquanto essa extensão, ela não estiver voltada para: eu tenho que passar culturas agrícolas, mas eu tenho que também orientar como ele pode e como ele não pode fazer, enquanto isso não acontecer a gente vai estar com o produtor rural fazendo o que dá na cabeça, depois as conseqüências são piores para eles, pois fecham o crédito, ele acaba sendo processado criminalmente. Ele fica com uma multa astronômica para pagar no órgão ambiental que ele nunca paga, mas por fim ele fica tolhido de... Hoje os bancos, os financiadores estão um pouco mais exigentes em relação a questão ambiental, então ele fica tolhido de aplicar crédito e o que a gente precisa é desenvolver, é fortalecer esse elo fundamental de contato com eles. Os produtores rurais que são os extensionistas, tanto dando condições de trabalho, quanto qualificando essas pessoas e valorizando o trabalho deles, porque eles seriam fundamentais no trabalho que se pretende que tenha êxito, que tenha resposta para essa questão das queimadas. Por que é assim uma questão muito complexa, que tem muitos nuances, para você analisar, não é assim: a queimada vou proibir ou vou autorizar. Tem toda uma questão de saúde, questões de doenças respiratórias, a questão de aula na zona rural na época das queimadas, a questão de prejuízos, porque um vizinho que faz a queimada, ele não leva em consideração, coisas elementares como avisar ao vizinho, prevenir o vizinho, ai quando vai ver queima toda a propriedade do vizinho, e esse vizinho tem um bananal, tem uma pupunha, tem alguma coisa financiada pelo banco e ai vai virando uma bola de neve vai virando um caos, em razão tão somente dessa prática da queimada. (Entrevista realizada com representante (A) do MPE)

Olha assistência técnica hoje no Acre é o, como se chama, de gargalo, a grande dificuldade que nos temos hoje é a assistência técnica, por quê? Por incrível que pareça é uma situação atípica, nos temos o recurso e não conseguimos formalizar um contrato um convênio ou um termo de parceria, para a gente poder fazer isso, hoje praticamente nos estamos nos limitando ao estado porque nos não dispomos de outras empresas que tenha certa organização para trabalhar essa questão, porque existe uma legislação que rege essa parte de assistência técnica, então existe muita coisa que é exigida dentro daquela legislação e que não conseguem cumprir, tem umas ONGs, que quase não tem estrutura e não atende os requisitos da lei, e hoje nos temos no INCRA hoje seis milhões de reais para ser aplicado em Ates, só que nos estamos no mês de abril e a gente não conseguiu formalizar nada ainda. (Entrevista realizada com o representante do INCRA)

Chegamos à conclusão que a questão das queimadas constitui um paradoxo, ou melhor, a questão ambiental em si mesma, é a portadora desse efeito nas queimadas. Percebemos que há significados diferentes para o uso da queima, para os pecuaristas, por exemplo, observa o representante do MPE:

Na verdade hoje nós temos uma pequena queima de pasto, pois os pecuaristas chegaram à conclusão que economicamente não é inteligente queimar o pasto, mas por que o pecuarista é contra essa posição de proibição da queima, porque a maioria dos pecuaristas eles arrendam terras, arrendam de pequenos, quando você proíbe os pequenos de desmatar e queimar, com certeza você está atingindo o interesse dos grandes, então, eles ficam pseudo-solidários as causas dos pequenos, porque eles têm interesse direto na questão. (Entrevista realizada com representante (A) do MPE)

Na pesquisa de campo e nas entrevistas realizadas, a questão do Estado, estava lá, seja no discurso dos representantes do MP seja no discurso dos pequenos agricultores. Questionamos, qual seria o papel do Estado na condução desse problema ambiental das queimadas?

O Estado tem um papel fundamental, seja na parte das políticas públicas que efetivamente cheguem ao produtor rural e não fique ali naquela coisa pequena de quase trabalho de ONGs, porque os números que o governo do estado nos apresenta, são números quase irrisórios, parece um trabalhinho assim experimental. políticas públicas que atendam senão todas, mas a principal parte dessas pessoas que estão precisando explorar a terra e educação e divulgação, esse papel é fundamental, educação para que eles saibam qual o prejuízo que eles mesmos estão tendo, qual o prejuízo social que eles estão causando com essa prática de queima, e divulgação porque eles não sabem o que está acontecendo, quais as políticas públicas, acessar essas políticas públicas, muitas vezes eles transgridem a lei por não saber. (Entrevista realizada com representante (A) MPE)

Vamos analisar brevemente, a avaliação da proposta de valorização do ativo ambiental do governo do Estado. Para o MP, qualquer política seria bem vinda, a sua crítica está no fato de que quando se “vai checar os números de pessoas que vão ser beneficiadas, que vão ser contempladas por essas políticas eles são poucos significativos”. Esse fato já foi demonstrado na exordial ACP:

[...] eles não são pensados assim, como políticas públicas, não sei se é porque grande parte dos dirigentes das instituições vieram de ONGs, (né?), eles não conseguiram ainda atingir os números, com que um dirigente estatal tem que

manipular, tem que trabalhar, não abriu os horizontes ainda, e aliado a isso a gente tem as limitações orçamentárias, fica assim meio que sempre uma coisa experimental, um modelo, um piloto, né... e a minha crítica é justamente essa é a proporção que geralmente isso é pensado, não atinge nem um décimo das pessoas que deveria atingir para fazer a diferença. (Entrevista realizada com representante (A) do MPE)

É porque o que a gente fez? Quem são os réus dessa nossa ação, primeiro são as prefeituras, o Estado, o INCRA, são na verdade os órgãos (o IBAMA, o IMAC), os órgãos que tem alguma relação com a questão da agricultura, os municípios eles foram sim abrangidos através das suas prefeituras, os problemas acontecem no município. O estado e a união são fictícios (né?) uma criação da administração para poder administrar, mas o município é real, então o município tem que está envolvido nisso, senão tiver comprometimento das prefeituras, tanto que as propostas de acordo que nós aceitamos vieram dos municípios, foi de Eptaciolândia, uma proposta bem real, ao alcance da prefeitura, e nós fizemos um acordo com eles. Rio Branco e Eptaciolândia propuseram alguma coisa de políticas públicas, então em 2010, nós vamos fazer essas e essas, em 2011 essas e essas, são coisas palpáveis, são pequenas na medida da proporção do município, mas são palpáveis, diferentemente do estado, que não se propôs muito..., fora aquilo que já vinha desenvolvendo aquela coisa da valorização do ativo, mas são coisas assim capengas. (Entrevista realizada com representante (A) do MPE)

Nesse processo há vários recursos, por parte dos réus, o representante do MP esclarece esses procedimentos e a situação atual do processo:

[...] num relatório do tribunal regional e federal reformou a decisão daqui, não é uma decisão definitiva, é uma decisão cautelar, ele ainda vai julgar o mérito, que aí os réus vão se defender e tudo, então ele diz, proibição do uso do fogo, dentro daquela cronologia, que não é tudo de uma vez, dependendo da região, dependendo do perfil do produtor, essa coisa, e a apresentação do plano de políticas públicas, porque o estado ele alega que ele não tem orçamento, na verdade ele não só tem orçamento como já tem até o programa, o que a gente quer e foi aí que não saiu o acordo é que ele defina metas e um cronograma de execução. (Entrevista realizada com representante (B) do MPE)

Na decisão preliminar, foi concedido um prazo de 60 dias, para o “Poder Público exercer sua opção quanto ao modo de cumprimento do seu dever, na parte de implementação das alternativas à proscricção gradual do uso do fogo na agricultura”. O Tribunal de Justiça estabeleceu um prazo de 30 dias, para que as partes:

“realizem audiências públicas, no âmbito da Conjunta dos Conselhos Estaduais, visando à conciliação [...] se o contra-argumento for que o de que naquela oportunidade, não se chegou à definição de data específica de suspensão total de queima, [...] a discussão a ser encaminhada já baixa a

obrigação de prática do uso do fogo na agricultura ser cessada até 2012”.
(BRASIL, 2009, p. 57)

A “Decisão sobre o pedido de antecipação de tutela” proferida pelo Juiz do Tribunal de Justiça Federal em 06 de abril de 2009 foi deferida parcialmente, a justificativa da Decisão foi que esta foi tomada “levando em conta a complexidade da causa”. O veredicto foi a de “não mais autorizar o emprego do uso do fogo em práticas agropastoris ou florestais na região” [...] “Há urgência em ordenar o início das medidas de transição. Elas devem começar já, para este ano, para que finalmente, em 2012, não haja mais essa atividade na região”. (BRASIL, 2009, p.58).

O Estado do Acre ressalta que desde 2005, “paulatinamente, estão diminuindo os focos de calor”, dando a entender que o Estado está procedendo de forma correta, porém o juiz ressalta que depois do “fatídico 2005”, houve “moratória das autorizações de queima” nos anos de 2006, 2008, somente em 2007, a atividade de autorizar queimadas ficou “incólume”. Assim conclui: “diferentemente do que alega o Estado, isso reforça a necessidade de interferir com urgência na atividade administrativa correspondente. Tudo indica que a intervenção oportuna dos órgãos externos de controle (como o Ministério Público) está sendo imprescindível para a remoção do grave problema ambiental e de saúde”. (BRASIL, 2009, p.58).

Os Municípios de Rio Branco e Epitaciolândia firmaram um acordo com o MPF e MPE, sendo homologado pelo Juiz, e estes municípios foram extintos do processo, com resolução de mérito. Segundo o histórico desses recursos, a entrevista com representante do MPE ressalta que:

Ai houve recurso do estado e de alguns municípios, porque outros não recorreram pelo contrário fizeram o acordo, que eu acho que é Epitaciolândia, Brasiléia e Rio Branco se eu não me engano, mas Rio branco com certeza, e o que aconteceu eles recorreram os outros municípios e o estado e um relato, numa decisão monocrática, não de colegiado, simplesmente cassou o segundo item da decisão que foi o de políticas públicas e manteve a proibição do uso do fogo, deixou a gente inclusive numa saia justa, ai nós recorreremos dessa decisão dele que é um agravo de instrumento, só que isso, sabe quando houve esse recurso, eu acho que esse recurso é de agosto do ano passado, já vai fazer um ano e não teve julgamento, então hoje a ação tá assim, está dessa forma, está tramitando aqui e há esse recurso pendente no tribunal regional, e houve também um pedido do Ministério Público Federal e Estadual de ajuste da petição inicial, inclusive de adiamamento daquelas datas, de modificação daquelas datas,

prorrogação, ultrapassando 2012 e acho que até 2016, e também alterando em razão das reservas extrativistas, porque foi travado tudo de vez, e aí a gente reavaliou, teve reunião com sindicato, não dá para travar de vez, que a rigor em reserva extrativista não pode haver nenhum corte, mas eles fazem isso para roçado, só que os réus até hoje não responderam. (Entrevista realizada com representante (B) do MPE)

O Juiz do Tribunal Federal

[...] avalia que o pedido da ação também visa a proteger os direitos dos pequenos agricultores, na medida em que buscar tornar acessíveis aos mesmos às técnicas agrícolas substitutivas do fogo, promovam os Autos, obviamente se assim concordarem, a intimação da CUT/AC e da FETACRE, para fins de manifestar seu interesse de ingressar no processo, na condição de assistentes dos demandantes” (BRASIL, 2009, p.58).

A ação civil pública continua em andamento, o processo é volumoso, com muitos nuances a serem desvendados e que não foram exauridos pelo limite da nossa pesquisa. O representante do MPE esclarece ainda na entrevista que considera este ano crítico:

Hoje nós estamos assim aguardando uma posição definitiva da ação, porque a decisão, a liminar ela não é a sentença definitiva, a gente precisa ver como que vai ficar para este ano, logo, rápido, justamente para a gente influenciar no processo de decisão do órgão ambiental pra esse ano, qual é a política? E esse ano ainda tem um agravante que é a coisa da campanha eleitoral que vai tá concomitante ao período de queima e as vezes a gente sabe da pouca seriedade dos candidatos, sem responsabilidade e talvez promessas incoseqüentes sejam feitas durante esse período de campanha que vai nos dá um número significativo de atuações que só vai ter reflexos no ano que vem. (Entrevista realizada com representante (A) do MPE)

CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi estudar o papel do MP na condução e resolução do problema ambiental das queimadas no Acre, percebendo até que ponto a sua ação constitui um fator estruturante da própria organização social. Não podemos dizer que ele seja um fator estruturante, mas o MP conseguiu colocar em pauta a questão das queimadas, dando visibilidade a esse problema e provocando uma discussão pública sobre o assunto, e principalmente na tomada de medidas para o “problema social”.

Muitas são as questões sociais envolvidas nesse debate, como: o papel do Estado e dos órgãos públicos; a questão das políticas públicas; o princípio do DS; a participação cidadã, com efeito, consideremos um de seus mecanismos mais atuais, as audiências públicas. Além de trazer em seu bojo temas mais específicos que nos remetem ao aprofundamento da nossa pesquisa, em um segundo momento, nos remetem a necessidade de estudarmos a questão agrária na Amazônia, em especial, a produção de subsistência.

O argumento que o uso do fogo é parte da cultura das populações e sua proibição compromete a sua própria “sustentabilidade” retrata a complexidade da questão ambiental, ou poderíamos dizer uma contradição. Observamos que sem uso do fogo ou com uso do fogo, os trabalhadores rurais dependem de políticas públicas, principalmente, a economia de subsistência. Conforme as entrevistas realizadas, o problema para os agricultores está na questão da produção de alimentos, eles querem condições técnicas para recuperação de solos e áreas degradadas, fica claro que utilizam a queimada por falta de alternativas. Essas populações procuram seu sustento em uma economia de sobrevivência que é invisível para o desenvolvimento orientado para o mercado, pois sem terras férteis e diversidade genética de cultivos e plantas, água limpa, a sobrevivência humana fica prejudicada. Os recursos de propriedade camponesa familiar não entram na pauta de questões nacionais, mas, são elas que estão sendo destruídos pelo desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, a noção de “Desenvolvimento Sustentável” que está em todos os lugares, é diferente do sentido de sustentabilidade usado pelos pequenos produtores; tudo é sustentável, porém ele não consegue realizar-se na prática, mas sim a sua “insustentabilidade”. O discurso do Governo do Estado está todo pautado no DS, na noção de sustentabilidade, mas que sustentabilidade? Uma vez que não conseguem estabelecer de fato uma parceria com esses atores, para desenvolver sequer políticas públicas definidas em seus

muitos “planos”. O debate instaurado pelo MP através da ACP comprova a falta de ação do Estado em intervir eficazmente no cumprimento de sua responsabilidade social designada constitucionalmente. Há muitos exemplos disso no discurso do Estado quando usa a realidade factual das populações tradicionais para suas “justificativas” de que não viabiliza alternativas sustentáveis, políticas públicas, capacitação técnica e outros ao pequeno produtor rural e que são exigidas na ACP, conforme citamos. Ao que questionamos, como pode o Governo do Estado eximir-se dessas responsabilidades, gerando o impasse atual, veiculado nos meios de comunicação como fogo zero: embate MP e estado.

Assim, o debate estabelecido pelo MP conseguiu colocar em pauta a questão das queimadas, e principalmente a questão das Políticas Públicas, que precisam sair do papel e alcançar o seu público alvo. Deu visibilidade a esse problema configurado, dentro do contexto atual, como “ambiental”, mas como analisamos neste trabalho, as queimadas decorrem de velhos problemas de ordem social, econômica e política.

BIBLIOGRAFIA

ACRE, Governo do Estado do Acre, Secretária de comunicação, Agências de Notícias do Acre. Escrito por Tatiana Amaral, em 11 de setembro de 2008. Disponível em: http://www.agencia.ac.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=5584&Itemid=26 acessado em 29/04/2010 às 20:30.

ACRE, Governo do Estado do Acre. Ministério Público do Estado do Acre. Ação Civil Pública - ACP, Processo nº 2009.30.00.001438-4. Rio Branco-AC: MP/AC, 2009.

ACRE, Ministério Público do Estado do Acre. GT de Queimadas, Grupo de Trabalho Institucional de Prevenção e Combate às Queimadas e Incêndios Florestais, 2005.

ACSELRAD, H. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. *In: _____*. (Org.) **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, Fundação Heinrich Böll, 2004. p. 13-35.

ACSELRAD, H. Discurso da Sustentabilidade Urbana. *In: R.B.Estudos Urbanos e Regionais*, N.1, maio, 1999, pp. 79-90.

BANERJEE, Subhabrata. Quem sustenta o desenvolvimento de quem? O Desenvolvimento Sustentável e a reivindicação da natureza. *In: FERNADES, Marcionila & GUERRA, Lemuel* (Org.) **Contra-discurso do Desenvolvimento Sustentável**. Belém: UNAMA/UFPA/NAEA, 2006.

BRASIL. Justiça Federal de 1ª Instância. Seção Judiciária do Estado do Acre. Decisão sobre o pedido de Antecipação da Tutela. Processo nº 2009.30.00.001438-4/1ª Vara. Rio Branco, AC: 2009, p.01-60.

BRÜSEKE, F. J. **O problema do Desenvolvimento Sustentável**. UFPA. Belém – Pará, 1993.

BRÜSEKE, F. J. O problema do desenvolvimento sustentável. *In: CAVALCANTI, C.* **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, 1995, p. 29-40.v

BUSTYN, M. Novas Institucionalidades e Gestão do Meio Ambiente. *In: FELDMANN, F.* **Rio + 10 Brasil: Uma Década de transformações**. ISER – Instituto de Estudos da Religião;

Ministério do Meio Ambiente; Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas . Rio de Janeiro, 2002. P. 84-91.

CABRAL, R. E. **Institucionalização da questão ambiental e exploração mineral no Pará e Minas Gerais:** valorização da natureza e inversão da imagem da mineração? In: Revista Iberoamericana de Economía Ecológica (REVIBEC), Vol. 5, 2006, pags. 27-45. Disponível em: URL: http://www.redibec.org/IVO/rev5_03.pdf

CARDOSO, F. H. e FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina.** Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

COSTA SOBRINHO, P.V. **Capital e Trabalho na Amazônia Ocidental.** São Paulo: Cortez Editora, 1992.

COSTA, F. A. **Ecologismo e Questão Agrária na Amazônia,** Belém: SEQUEP/NEA/UFPA. 1992.

DUARTE, Élio Garcia. **Conflitos pela Terra no Acre:** A Resistência dos seringueiros de Xapuri. Rio Branco: Casa da Amazônia, 1987.

ESTEVA, G. Desenvolvimento. In: Sachs. W. (ed.) **Dicionário do desenvolvimento:** guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000.

FERREIRA, Leila da Costa. A política ambiental no Brasil. In: MARTINE, George. (Org.) **População, meio ambiente e desenvolvimento: Verdades e contradições.** Campinas: Editora da Unicamp, 171-180, 1996.

FONSECA, Igor; BURSZTYN, Marcel. Mercado de moralidade: a retórica ambientalista e a prática do desenvolvimento sustentável. In: Revista *Ambiente e Sociedade*. Campinas: 2007, v. 10, n. 2, p. 169-186.

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** Tradução de Rosina Paray de Oliveira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

FREY, K. – A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. *Ambiente e Sociedade*: 4(9):1-34, 2001.

FUKS, M. **Conflitos ambientais no Rio de Janeiro**: ação e debate nas arenas públicas. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2001.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, Curso Atualização em Termo de Ajustamento de Conduta –TAC (Apostila) Instituto Brasileiro de Economia- IBRE e Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas- EBAPE/FGV Coordenação de Projetos em Economia Sócio-Ambiental. Rio de Janeiro, 2003.

GERHARDT, C.H.; ALMEIDA, J. A dialética dos campos sociais na interpretação da problemática ambiental: uma análise crítica a partir de diferentes leituras sobre os problemas ambientais. *Ambiente & sociedade*, Campinas: v. 8, n. 2, p. 1-32, 2005.

L.THÉVENOT–C.LAFAYE. “Une Justification Écologique? Conflits dans L’Amenagement de la Nature”, in *Revue Française de Sociologie*. 1993, vol XXXIV, p.495-524.

LÉNA, Philippe; OLIVEIRA, Adélia (Org.). **Amazônia: A fronteira agrícola 20 anos depois**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi. Coleção Eduardo Galvão, 1991.

LOPES, J.S.Leites. A ambientalização dos conflitos em Volta Redonda, in H. Acselrad (org.), **Conflitos Ambientais no Brasil**, Relume Dumará, Rio de Janeiro: 2004, p.217.

MACHADO, Lia Osório. Urbanização e Mercado de Trabalho na Amazônia Brasileira. In: *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, ano XIII, Mº 1, 1999, p.109-138.

MAIMON, Dália. **Ensaio Sobre Economia do Meio Ambiente**. Editora APED, 1992.

MARTINEZ-ALIER, Joan. **O Ecologismo dos pobres**: conflitos ambientais e linguagens de valoração. São Paulo: Contexto, 2007.

MARTINS, J.S., **O Tempo de Fronteira** - retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira, in *Tempo Social*, 8(1), maio de 1996, p.25-70.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira**: a degradação do outro nos confins do humano. São Paulo: Hucitec, 1997.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política: Livro I, Volume 1, 25ª edição. Rio de

Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MASCARENHAS, Márcio Dênis Medeiros et al. Poluição atmosférica devida à queima de biomassa florestal e atendimentos de emergência por doença respiratória em Rio Branco, Brasil - Setembro, 2005. J. bras. pneumol. [online]. 2008, vol.34, n.1, pp. 42-46. ISSN 1806-3713.

OLIVEIRA, Luiz A.P. **O sertanejo, o brabo e o posseiro**. Belo Horizonte: UFMG, 1982.

OLIVEIRA, S. M. M. C. de. **Conflitos Ambientais na Região dos Lagos do Estado do Rio de Janeiro**. Tese de Doutorado – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR). Rio de Janeiro: 2001, 232p.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. **O índio e o mundo dos brancos** (A situação dos Tukina do Alto Solimões), Difusão Européia do Livro, São Paulo: 1964, p.15-8.

PAULA, Elder Andrade de. **(Des) Envolvimento insustentável na Amazônia Ocidental: dos missionários do progresso aos mercadores da natureza**. Rio Branco: EDUFAC, 2005.

PAULA, Elder Andrade de. **Seringueiros e Sindicatos**. Um povo da floresta em busca da liberdade. Dissertação de Mestrado – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Itaguaí: 1991, 258p.

PAULA, Elder Andrade de. SILVA, Silvio Simione da. Floresta, para que te quero? Da territorialização camponesa a nova territorialidade do capital. Ano 11, n. 12 p. 86 -97, 2008. Disponível em: http://www4.fct.unesp.br/nera/revistas/12/11_paula_e_silva_12.pdf ultimo acesso 30/04/2010

PRIMAVESI, A. O solo. In: PRIMAVESI, A. **Manejo Ecológico do solo: a agricultura em regiões tropicais**. São Paulo: Nobel, 2002.

RIBEIRO, S.A. O. **Vida e morte no Amazonas**. Itacoatiara: Loyola, 1991.

SACHS, Ignacy. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. Estudos Avançados, 9(25), 1995, pp. 29-63.

SHIVA, Vandana. “Que quiere decir sustentable”. In: Revista del Sur, n.3, 1991, (pp.28-31)

SILVA, Adalberto da. **A ocupação recente das terras do Acre**. Belo Horizonte: UFMG, 1982.

SILVA, Renato Nunes da. **Migrações internas no Estado do Acre**: Rio Branco, um caso de urbanização precoce. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento, Universidade Federal do Pará, Belém: 1981. 192 f.

SILVA, Silvio Simione da. **A fronteira agropecuária acreana**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologias, Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente: 1999. 373p.

SMITH, N. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1988.

TOPALOV, Christian. “Do planejamento a Ecologia: Nascimento de um Novo Paradigma da Ação Sobre a Cidade e o Habitat?”. Cadernos do IPPUR (UFRJ/IPPUR) XI (Jan./Dez. 1997): 19-42.