

Cidade e ambiente

Territórios e alianças políticas do pós-ambientalismo

ROBERTO ARAÚJO,^I IMA CÉLIA GUIMARÃES VIEIRA,^{II}
 PETER MANN DE TOLEDO,^{III} ANDRÉA DOS SANTOS COELHO,^{IV}
 ELOI DALLA-NORA^V e FELIPE MILANEZ^{VI}

Introdução

O PROCESSO de territorialização da Amazônia tem se caracterizado por conflitos opondo modos dominantes de apropriação do espaço a trajetórias minoritárias de uso dos recursos naturais (Becker, 2010). Desde a década de 1990, e seguindo uma tendência internacional a considerar o desmatamento como problema de governança, o Estado brasileiro lançou um ambicioso programa de gestão territorial baseado no Sistema Nacional de Unidades de Conservação. A intervenção estatal foi ao encontro de demandas do movimento ambientalista, deu novo alento a certas reivindicações fundiárias dos movimentos sociais, bem como à expressão política de categorias sociais minoritárias.

Embora o país tenha logrado reduzir drasticamente as taxas de desmatamento nesse ínterim, a integração real das diversas populações regionais ao processo político e a benefícios institucionais, bem como o problema fundiário continuam sendo objeto de graves conflitos (Toledo et al., 2017). Em particular, os assentados da reforma agrária vivem situações contraditórias. Compostos por grupos com diferentes histórias de uso da terra, os assentamentos defrontam-se à expansão da pecuária, da indústria madeireira, ao avanço da soja e ao recrudescimento da exploração mineral, que cerceiam os espaços da produção agroextrativista (Vieira et al., 2014; Alencar et al., 2016). As coalizões de interesse entre agentes econômicos e políticos que exercem pressão sobre as unidades fundiárias administrativas, e seus efeitos sobre a dinâmica dos assentamentos, são raramente levadas em conta quando se trata de analisar o desmatamento (Araujo; Alves, 2008).

Neste artigo, examina-se o desmatamento como problema de governança e analisa-se o desmatamento nos assentamentos do estado do Pará no contexto da evolução das políticas de gestão fundiária e territorial, destacando seu papel relevante para o reconhecimento de direitos políticos de categorias minoritárias. Em seguida, mediante um estudo de caso, tenta-se evidenciar alguns dos principais fatores institucionais que contribuem atualmente para pôr em xeque as conquistas do modelo socioambiental.

Desmatamento como um problema de governança

O desmatamento de florestas tropicais é considerado um fator importan-

te das mudanças climáticas, em particular no que tange às emissões de gases de efeito estufa (Aguiar et al., 2016). Desde o final da década de 1990 e pelo menos até 2004, o desmatamento na Amazônia esteve associado a problemas sociais como a questão fundiária, a exploração ilegal de recursos (como a madeira), a grilagem de terras, o narcotráfico e o uso de mão-de-obra em condições análogas à de escravo (Fearnside, 2008).

Em geral, o desmatamento não se apresentava apenas como fenômeno cuja evolução era possível observar, quantificar, qualificar em função do volume da área desmatada, e mesmo fornecer projeções por meio de técnicas de sensoriamento remoto e de modelagem computacional (Toledo et al., 2017). Ao se considerar as causas do desmatamento, tornava-se necessário incorporar outros fatores não diretamente acessíveis a esses instrumentos de teledetecção, que diziam respeito tanto ao comportamento individual dos agentes diretamente responsáveis pela supressão da floresta quanto a práticas sociais que respondiam a lógicas institucionais (financiamento, políticas de crédito, pressões do mercado, fatores tecnológicos etc.). É o que Geist e Lambin (2002) chamaram de *Underlying Driving forces of Tropical Deforestation*, o qual, envolvendo a possibilidade de dirigir críticas às ações governamentais – e à maior ou menor capacidade manifesta pelo Estado no controle do fenômeno, passou a ter um grande sucesso nos debates sobre políticas públicas, em virtude sobretudo da emergência e da cristalização da noção de governança como critério de financiamento, na esfera das relações internacionais e do Banco Mundial.

Esses debates reforçaram e embasaram, em larga medida, um vasto programa de gestão territorial com a criação de um mosaico de unidades de conservação, incluindo áreas de conservação de uso direto (habitadas), como as Reservas Extrativistas. A criação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação concretizou a influência de preocupações ambientais que já se manifestava no seio dos programas de reforma agrária desde o final da década de 1980.

De fato, o Programa Nacional de Reforma Agrária de 1987, ao criar os Projetos de Assentamento Extrativista (PAE), introduziu uma novidade com relação aos projetos de colonização anteriores: não se tratava mais de atribuir lotes individuais a chefes de família, para posterior regularização (transformando-os em proprietários individuais face ao mercado), e sim de estabelecer Concessões de Direito Real de Uso em benefício de um conjunto de famílias residentes numa área pública e inalienável. As famílias, consorciadas, teriam direitos sobre a exploração dos produtos da extração florestal. A área seria destinada única e exclusivamente às atividades extrativas, embora fossem toleradas “atividades complementares destinadas à subsistência dos associados e de suas famílias”. O princípio de inalienabilidade das terras funcionaria como garantia contra a venda de lotes individuais, e, portanto, contra a concentração fundiária nas áreas assim delimitadas, subtraindo-as ao mercado fundiário.

Os Projetos de Assentamentos Agroextrativistas (PAE) e – pouco depois, a

partir de 1990 – as Reservas Extrativistas (Resex) passavam a beneficiar também um público até então ignorado pelas políticas de reforma agrária, garantindo-lhes acesso à terra (Benatti, 1997; Becker, 2010), ao mesmo tempo que conciliava um tipo de ocupação humana a uma unidade de preservação ambiental – a exemplo dos Parques Nacionais onde a exploração dos recursos naturais permanecia, no entanto, submetida a restrições que impossibilitavam qualquer estabelecimento humano. Diferentemente das terras indígenas, ocupadas por grupos reivindicando um vínculo de continuidade de ocupação histórica (Araújo, 2009), reconhecido pelas populações vizinhas, com a ocupação pré-colombiana, os PAE e Resex se definiam em função de certas modalidades das práticas econômicas adotadas pelas populações beneficiárias.

Queda do desmatamento e políticas executivas

Em 1999, o Inca (Portaria n.477/99), “considerando que a legalização das terras que as populações extrativistas tradicionalmente habitam deve vir acompanhada de uma política para a economia extrativista que viabilize suas atividades e que permita a estas populações produzir, comercializar sua produção e, em consequência, continuar habitando e defendendo a floresta”, cria outra modalidade de assentamento – o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), “destinado às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e em outras atividades de baixo impacto ambiental”.

A partir de meados dos anos 2000, a antiga modalidade de Projeto de Assentamento (PA), com distribuição de lotes individuais, não vai mais ser utilizada pelo Inca em áreas florestais, substituída preferencialmente por modalidades de titulação coletiva, como os PDS, indicando uma nítida associação entre a política de distribuição fundiária e as preocupações ambientais.

Tudo indicava então que a reforma agrária passaria a constituir parte integrante de uma estratégia de proteção ambiental, baseada na participação das populações e na busca por modelos alternativos de desenvolvimento econômico. Estabeleceram-se convergências entre setores de esquerda mais diretamente ligados aos movimentos sociais, à temática da Reforma agrária e ao sindicalismo rural, e o movimento ecologista. Resultaram disso diversas alianças ao longo dos anos 1990 entre populações indígenas, agricultores familiares e populações extrativistas denominadas populações “tradicionais”.

Ao longo dos anos 1990 e 2000, várias unidades fundiárias diferenciadas foram criadas. A partir do início dos anos 2000, essa criação de unidades de novo tipo vê-se intensificada por um esforço considerável das autoridades federais para regularizar a situação fundiária e diminuir o desmatamento da Amazônia brasileira. Apesar de revestir aparências e objetivos distintos (ação do Inca, Programa Terra Legal, restituição de terras federalizadas aos governos estaduais), o ordenamento fundiário desse período teve como resultado o incremento de áreas confiadas às “populações tradicionais”, através da multiplicação de PAE, PAF (Projeto de Assentamento Florestal), Resex, PDS (Projeto de De-

envolvimento Sustentável) e outras modalidades específicas, às quais se devem acrescentar programas estaduais e/ou locais (Programa de Reconhecimento das Terras Quilombolas no estado do Pará, por exemplo).

Em 2012, assim, o conjunto dos dispositivos fundiários singulares resulta impressionante: no espaço de dez anos, na Amazônia brasileira, foram criadas 308 unidades de conservação (ICMBio), das quais 196 consentem o uso direto dos recursos naturais por populações desfrutando de um *status* particular;¹ 66 terras indígenas (Funai) foram homologadas,² e 358 projetos de Assentamento Agroextrativistas foram criados pelo Incra. Adicionando esses números aos resultados da regularização fundiária empreendida desde 2008, percebe-se que o espaço amazônico se encontra cada vez mais dividido num mosaico de unidades territoriais extremamente diversificado, em cujo seio as áreas sujeitas ao regime de propriedade coletiva (Concessão de Direito Real de Uso) representam uma proporção importante.

Ao mesmo tempo, diversas medidas executivas foram adotadas pelo governo brasileiro para reduzir o desmatamento na Amazônia que caiu 79% no período 2004-2013 (Dalla-Nora et al., 2014). Com a instalação de um novo governo em Brasília, diversos técnicos e executivos de ONG, secretarias estaduais etc., formados no quadro de experiências-piloto e de políticas públicas de cunho socioambiental, são chamados a assumir cargos em órgãos públicos federais e no Ministério do Meio-Ambiente. Essa participação de setores do movimento ambientalista – juntamente com a pressão internacional (Convenção das Partes, Relatórios do Intergovernmental Panel on Climate Change-IPCC, Protocolo de Kyoto) – vai contribuir em larga medida para a adoção de políticas de redução do desmatamento na Amazônia, que crescia sem cessar desde 2001-2002, a taxas excepcionais (em torno de 40%) com relação ao período anterior (Assunção et al., 2012). Em junho de 2003, a realização de um seminário para a análise dos dados recentes do desmatamento na Amazônia, contando com a participação de cientistas e oito representantes da sociedade civil envolvidos na temática, presidido por Marina Silva, forneceu subsídios para a criação – por um Grupo de Trabalho Interministerial decretado em 3 de julho de 2003 – de um Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (atualmente PPCDAM).

Ao mesmo tempo, o governo federal acelerou os processos de criação de Unidades de Conservação, sobretudo as de uso sustentável, reforçando o papel do Sistema Nacional de Unidades de Conservação como instrumento de gestão territorial. Medidas complementares de controle do uso dos recursos e da situação fundiária são aplicadas, como a portaria conjunta 010 do Incra e Ministério do Desenvolvimento Agrário, de dezembro de 2004, proibindo a emissão de registro para imóveis rurais em situação jurídica de posse por simples ocupação, acima de 100 hectares, em terras da União na região da Amazônia legal, e cancelando o registro de áreas cuja propriedade não pudesse ser comprovada.

São também efetuadas diversas operações conjuntas de combate à grilagem e ao desmatamento da Polícia Federal, Ibama e Ministério Público.

Esse novo marco legal e as ações de controle contribuíram sem sombra de dúvida para uma nítida queda das taxas de desmatamento observadas a partir de 2004-2005, embora seja difícil separar o efeito dessas medidas de outros fatores ligados à conjuntura econômica internacional, tais como a queda de preço de *commodities* agrícolas, a alta do petróleo (Araújo; Léna, 2010). Em conjunto com políticas de uso da terra anteriores como o Código Florestal (Brasil, 2012), essas medidas passaram a impor maiores restrições ao modelo tradicional de expansão agrícola na Amazônia, relativamente aos períodos anteriores.

Desmatamento e territorialização

A implantação de um modelo socioambiental na gestão territorial abriu espaço para a criação de novos arranjos institucionais nas unidades fundiárias. Quais foram, porém, os avanços e limites dessas políticas, em particular no que diz respeito aos assentamentos da reforma agrária?

Uma questão preliminar se impõe aqui: por quê, como, e através de quais mecanismos os atores sociais aceitam, rejeitam e/ou modificam as regras estatais do planejamento territorial? Algumas definições de princípio são necessárias. Pois não se trata apenas de avaliar o sucesso ou o fracasso de políticas de ordenamento territorial, e sim de *melhor entender a relação entre as instituições, os sistemas de práticas por cujo intermédio elas se concretizam, e as trajetórias de mudança do uso da terra na região amazônica.*

Para nosso propósito, consideraremos que instituições são sistemas de regras e normas organizadas e incorporadas pela estrutura social (Ostrom 1990). As instituições podem sofrer inflexões em decorrência de processos de negociação entre atores, dentro dos grupos e organizações sociais – e entre estes – em diversas escalas (Figura 1). Essas negociações, *ao incidirem sobre o modo como são implementadas as normas*, configuram *arranjos institucionais*. Tais arranjos incluem acordos ou convenções organizadas entre grupos de interesses, movimentos sociais, agências do Estado etc. Compactuados em diferentes escalas (da local à internacional), esses arranjos determinam o uso dos recursos naturais e a ocupação territorial, e possuem efeitos potenciais ou observáveis sobre a evolução do sistema fundiário e sobre a transformação da paisagem na Amazônia.

É necessário, portanto, identificar as instâncias ou agentes da mediação entre níveis institucionais (acordos comunitários/plano diretor do município/decretos estaduais/legislação federal/acordos internacionais), entender o papel de grupos de atores atuando em diferentes escalas – e entre diferentes níveis – e a forma como interferem nas formas de uso da terra por organizações e/ou grupos locais.

Considerando que os fatores (econômicos, políticos etc.) que determinam os modos dominantes da ocupação territorial atuam em diversas escalas, não se pode fazer a economia do entendimento de como esses vetores *se conjugam* na

esfera local. É na esfera local, em última instância, que os arranjos institucionais manifestam (ou não) sua eficácia.

Que se tome o exemplo do estudo de Coelho (2009) sobre as unidades fundiárias criadas administrativamente e o tipo de uso da terra observado. Na região do oeste do Pará, nos entornos do rio Curuá-Una, Coelho (2009) mostra uma nítida expansão da grande agricultura mecanizada de grãos em direção ao planalto a leste de Santarém, inclusive em áreas de assentamento, incluindo projetos de desenvolvimento sustentável (PDS).

Os atores do desmatamento no interior das unidades fundiárias nem sempre são, portanto, aquelas populações beneficiárias de direito dessas unidades. Em outras palavras, as regras administrativas de uso do território constituem uma dimensão prescritiva formal, que se conjuga porém em função da correlação de forças (políticas, econômicas) entre os diferentes sistemas de produção numa determinada escala.

O desmatamento de superfícies consideráveis é muitas vezes preexistente à própria criação administrativa e à instalação de assentados numa área. Isso também pode ser revelador da existência de processos importantes a levar em conta. Foi assim em função das pressões exercidas pelos movimentos sociais ligados aos trabalhadores rurais (sobretudo através dos Gritos da Terra, iniciados em 1992) que o governo federal acelerou o processo de reforma agrária, multiplicando o número de assentamentos em todo o sudeste do Pará. No município de Marabá, 70% dos assentamentos existentes até 2003 tinham sido criados no período imediatamente posterior ao massacre de Eldorado dos Carajás (Geoma, 2003), cuja repercussão forçou o governo a agir.

Nossos resultados revelam que 64% (661) de todos os assentamentos do estado do Pará (1.029) foram criados no período 2000-2014. Também é possível observar que muitos assentamentos foram criados em áreas que já apresentavam algum grau de desmatamento, como também demonstram Alencar et al. (2016). De modo geral, 13% do desmatamento total registrado no estado do Pará até o ano 2000 ocorreram em áreas que posteriormente foram destinadas a assentamentos.

Tomando como base o período 2001-2014, o desmatamento estabilizou ou diminuiu nos assentamentos do estado do Pará, *exceto na categoria PDS* (Tabela 1). A contribuição relativa dos assentamentos foi de 13,33% para o desmatamento total observado no período 2001-2004. Nos quatro anos seguintes (2005-2008) esta contribuição caiu para 10,88%. No período 2009-2012 os assentamentos responderam por 13,75%. No período 2013-2016, essa contribuição correspondeu a 18,58% do total no estado, isto significa um aumento de 42,5% em relação ao período 2001-2004, enquanto considerando os mesmos períodos o desmatamento no estado sofreu redução de 67% (Figura 2).

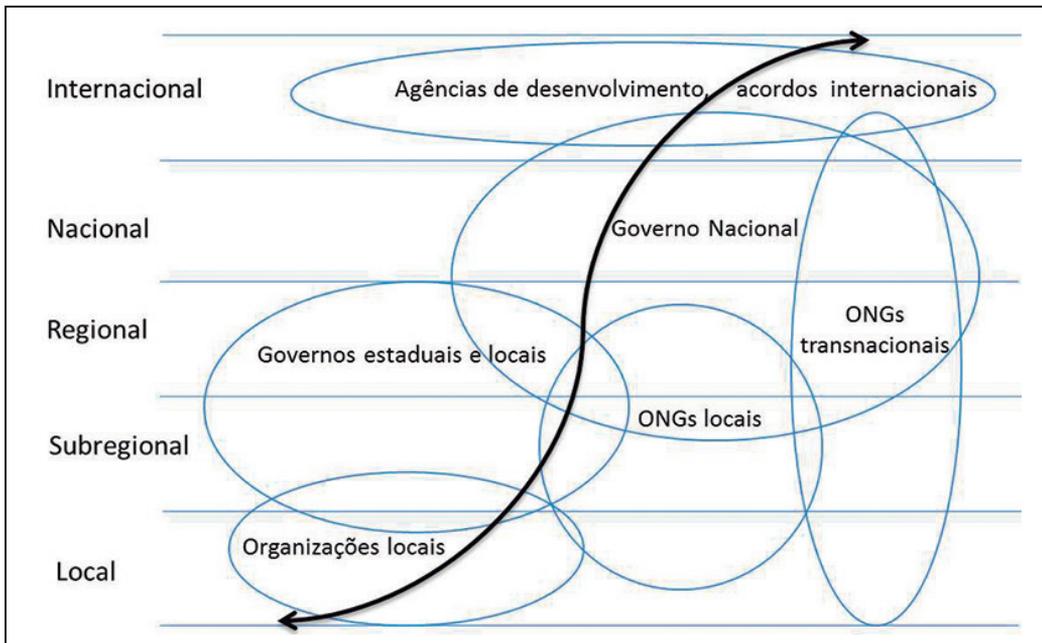
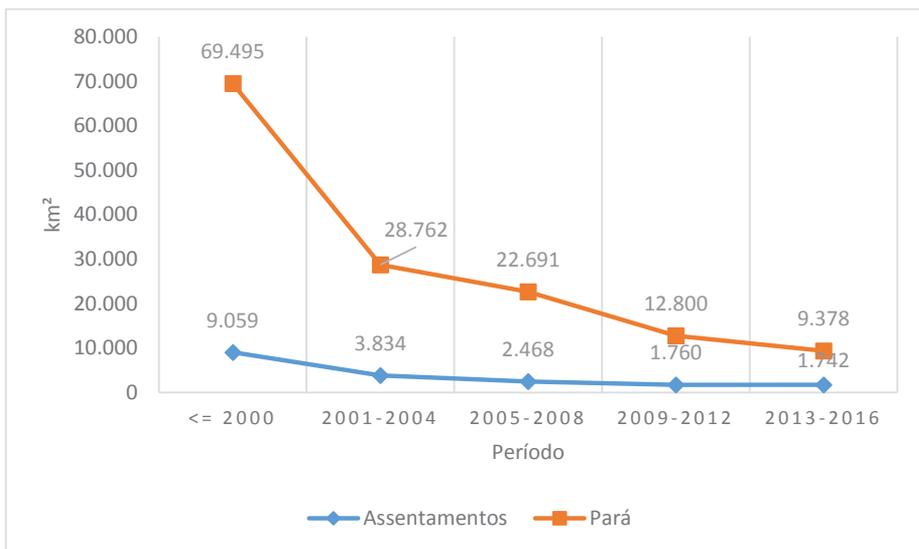


Figura 1 – Níveis institucionais e complexidade dos Arranjos Institucionais na Amazônia.



Fonte: Inpe-Prodes.

Figura 2 – Evolução do desmatamento no estado do Pará (em km²) nos assentamentos nos períodos <=2000 e 2001 a 2016.

Podemos observar que houve uma queda do desmatamento no estado do Pará como um todo, fruto de ação de políticas públicas, inclusive dentro das áreas de assentamento. Contudo, a desaceleração do desmatamento nessas áreas ocorreu em uma taxa menor.

Tabela 1 – Comparativo entre a evolução do desmatamento no estado do Pará e dentro de diferentes categorias de assentamentos nos períodos <=2000 e 2001-2016

Assentamento			Desmatamento										
Categoria	Criados no período 2000-2014		<= 2000		2001-2004		2005-2008		2009-2012		2013-2016		Total desmatado - categoria (km²) até
	Nº	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	km²	%	
PA	309	47	6.422	71	2.201	57	1.682	68	1.071	61	915	53	12.291
PAC	14	2	500	6	143	4	121	5	45	3	42	2	851
PAE	303	46	1.722	19	862	22	86	3	66	4	52	3	2.788
PDS	35	5	415	5	628	16	579	23	578	33	733	42	2.933
Total	661	64	9.059	100	3.834	100	2.468	100	1.760	100	1.742	100	18.863
Pará total	1.029	100	69.495	13*	28.762	13*	22.691	11*	12.800	14*	9.378	19*	143.126

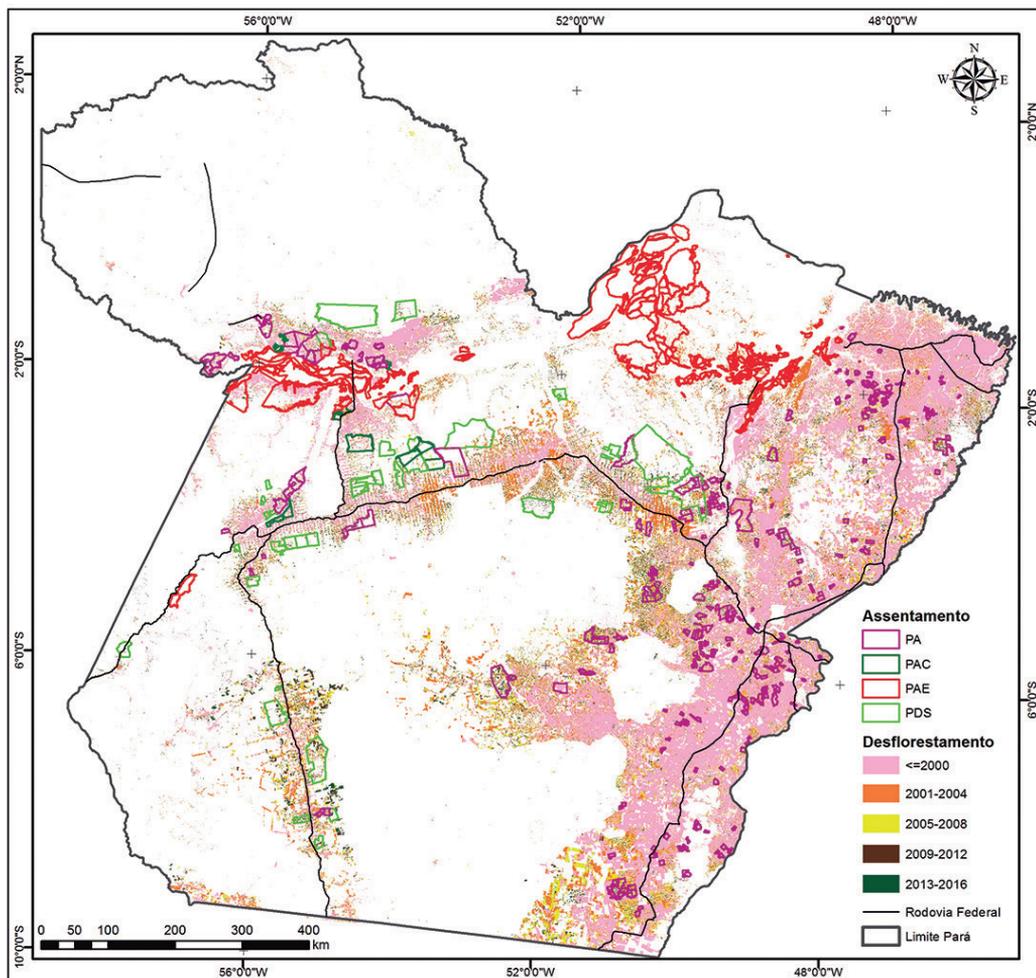
* Valor relativo ao desmatamento observado nos assentamentos em relação ao desmatamento do estado do Pará no mesmo período.

Fonte: Inpe-Prodes.

Na prática, a área total desmatada dentro dos assentamentos caiu 55% do primeiro período (2001-2014) para o último período avaliado (2013-2016). A categoria PA, em particular, constitui a classe mais representativa tanto em número de assentamentos (47%) como em áreas desmatadas. Essa categoria contribuiu em média com 65% do desmatamento total observado em assentamentos, mas também apresentou comportamento descendente ao longo do período avaliado. Por outro lado, a categoria PDS foi a única que apresentou trajetória ascendente em relação ao desmatamento registrando um aumento de 76,63% no período avaliado.

De maneira geral, os desmatamentos mais antigos (<=2000) concentram-se prioritariamente na região leste do estado e ao longo de estradas principais como a BR-155, BR-230 e BR-163 (Figura 1). Os desmatamentos mais recentes seguem o mesmo padrão espacial de distribuição, o que confirma uma tendência já preconizada na literatura (Alves, 2002), mas que atualmente revela diferentes gradientes de conversão (Figura 3).

Diferentes processos influenciam a magnitude e o padrão dos desmatamentos nos assentamentos. No entanto, os impactos dessas medidas sobre a dinâmica de ocupação territorial em escala local e intrarregional ainda permanecem pouco explorados. Um exemplo específico que reflete esta heterogeneidade intrarregional é analisado na seção seguinte.



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Inpe- Prodes.

Figura 3 – Distribuição espacial das diferentes categorias de assentamentos e áreas desmatadas no estado do Pará. Os assentamentos considerados compreendem o período de criação 2000-2012. Para fins de comparação, os polígonos de desmatamento são apresentados de modo estratificado contemplando cinco períodos: ≤ 2000 , 2001-2004, 2005-2008, 2009-2012, 2013-2016.

Desmatamento e conflito no PAE Praialta-Piranheira

O PAE Praialta-Piranheira, está situado na região oeste do estado do Pará (Figura 4), representa uma das categorias de assentamentos que, como os PDS, destina-se à exploração agroextrativista e foi selecionado como base para uma análise *ex-ante* à sua criação (1997).

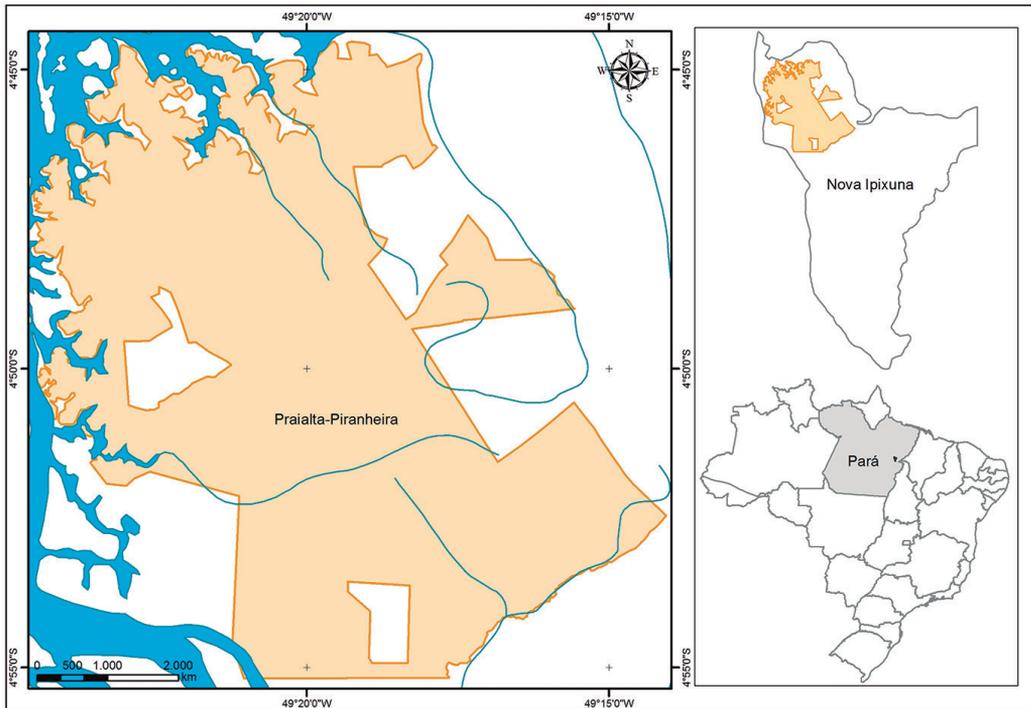


Figura 4 – Localização do PAE Praialta-Piranheira, município de Nova Ipixuna, Pará.

Esse assentamento ocupa uma área de 199 km² (Inkra, 2015) dos quais 142,49 km² (71,6%) haviam sido desmatados até o ano 2016. Note-se que Watrin et al. (2005) verificaram que, já em 2000, o desmatamento no assentamento alcançara 112,77 km², e 72,63 km² foram registrados antes de sua criação, o que equivale a 36,5% da área atual deste PA (Tabela 2). Ou seja, trata-se de um exemplo de assentamento que herdou adiantado grau de conversão já no ato de sua criação. Menezes (2002) e Watrin et al. (2005) já reportavam intensas mudanças de usos da terra neste assentamento no início dos anos 2000, associadas a uma forte diversificação dos sistemas de produção, incluindo a implantação de pastagens, comum na agricultura familiar de fronteira.

Considerando a área mapeada pelo Projeto TerraClass, em 2014 o PAE Praialta-Piranheira possuía 54,04 km² de Floresta, e apresentava 134,23 km² de área desmatada, ocupada pelos seguintes usos e cobertura da terra: Desflorestamento período 2013-2014, Mosaico de Ocupações, Pasto (associação das classes de pasto do Projeto) e Vegetação secundária (Tabela 3).

Tabela 2 – Evolução do desmatamento, por período, no Projeto Agroextrativista Praialta-Piranheira, oeste do Pará

Período	km ²	%*
<= 1997	72,63	36,50
1998-2002	12,48	6,27
2003-2007	34,67	17,42
2008-2012	17,19	8,64
2013-2016	5,52	2,77
Total desmatado	142,49	71,60

Fonte: Elaboração dos autores, com base nos dados do Inpe-Prodes.

* Valores relativos à área total do PAE de 199 km².

Tabela 3 – Categorias de uso da Terra no PAE Praialta-Piranheira, Nova Ipixuna, Pará, em 2014

Classes	ÁREA (KM ²)	%
Hidrografia	6,17	3,10
Outros	4,54	2,28
Desflorestamento 2014 (2013-2014)	1,11	0,56
Floresta	54,04	27,16
Mosaico de Ocupações	0,96	0,48
Pasto	94,82	47,65
Vegetação secundária	37,35	18,77
Total	199,90	100,00

Fonte: Projeto TerraClass, 2014.

A classe Pasto é a que apresenta maior extensão (94,82 km²), seguida da classe Vegetação Secundária (37,35). Essas duas classes correspondem a 70,64% e 27,82% do total desmatado até 2014, respectivamente. Em Watrin et al. (2205) já havia referência de que as pastagens representavam o padrão dominante do uso da terra no PAE, com incrementos enorme entre anos consecutivos, enquanto havia maior estabilidade para as classes de cobertura vegetal, como florestas primárias e secundárias.

A criação de um assentamento, bem como as condições que fazem dele o real instrumento de acesso a um patrimônio, é sempre função de uma correlação de forças complexas, e demanda a atuação local de movimentos sociais organizados. No caso do Praialta-Piranheira, o sindicato dos Trabalhadores Rurais de Nova Ipixuna desempenhou esse papel. A fundação do sindicato dos Trabalhadores e trabalhadoras rurais de Nova Ipixuna data de 1994, e uma

de suas principais atividades era, na época, pressionar a administração fundiária para criar projetos de assentamento em áreas discriminadas administrativamente pelo Incra para fins de reforma agrária. Em 1979, o Incra arrecadara 150.000 ha situados na margem direita do Tocantins, entre os municípios de Marabá e Itupiranga. O PAE Praialta-Piranheira localiza-se quase que inteiramente dentro de um terreno de 21.000 ha que fazia parte do conjunto arrecadado, hoje localizado no município de Nova Ipixuna, em área desmembrada de Itupiranga (Pereira, 2015, p.127).

A criação de assentamentos constituiu – como de praxe – um processo conflituoso, opondo algumas vezes antigos posseiros que se haviam apropriado irregularmente de imensas superfícies divididas em várias fazendas. O sindicato, com o apoio da Federação dos Trabalhadores da Agricultura (Fetagri), promovia invasões e acampamentos nessas fazendas, para levar os posseiros iniciais a aceitarem acordos e a liberar terras para os assentamentos.

Vale lembrar que toda essa área se encontrava no centro, por assim dizer, do antigo Polígono dos Castanhais. O extrativismo da castanha e seus *avatares* ainda hoje estão vívidos na memória de muitos moradores da área. Nas discussões dos movimentos sociais sobre as modalidades de assentamento que deveriam ser criadas nas áreas arrecadadas, a figura do Projeto AgroExtrativista surgiu quase que naturalmente, pois lá “tinha muita mata nativa”, como relata a secretária de políticas sociais do Sindicato dos Trabalhadores Rurais-STTR de Nova Ipixuna. É verdade também que no momento da criação do PAE as expectativas depositadas no agroextrativismo estão em alta tanto no campo das ONG quanto entre os gestores públicos. O Conselho Nacional dos Seringueiros, que busca na época ampliar suas bases entre os extrativistas da castanha no sudeste do Pará, influencia também de forma decisiva as discussões.

Regida pelo instituto da titulação coletiva, o PAE necessita constituir uma associação registrada em cartório e dotada de estatuto para sua regularização e gestão, bem como para aceder aos créditos e benefícios associados à modalidade. O registro da associação do Praialta-Piranheira data de 1997. Seu primeiro presidente foi José Cláudio Silva – o Zé Cláudio – cuja trajetória se identificaria tragicamente à história do assentamento (José Cláudio Ribeiro da Silva e sua esposa Maria do Espírito Santo da Silva foram mortos em 24 de maio de 2011).

Há uma diferença fundamental entre Zé Cláudio e essas outras figuras de proa dos movimentos sociais cuja mobilização constitui-se, em última análise, num desdobramento dos cursos de formação de lideranças e militantes políticos do sindicalismo rural dos anos 1980. Essa circunstância, como veremos, não parece indiferente à lógica das clivagens políticas e sociais que concorrem para explicar as trajetórias de uso da terra no PAE.

Não obstante sua personalidade carismática, Zé Cláudio possui pouca ou nenhuma experiência como militante político. Até mesmo seu ingresso no STTR – como tesoureiro – é tardio, e só se realiza em 2004. Bastardo de um filho da

elite de Marabá cuja família, após sua morte, nunca reconheceu os três filhos que tivera com uma descendente de índios, Zé Cláudio sempre considerou como pai seu avô adotivo, Nelson Alves da Silva. Registrado como maranhense, esse homem possuía 50 ha de terras que o Incra reconheceu como propriedade dele durante ação discriminatória em 1978 no Praialta-Piranheira. Aí se dedicava à extração e ao comércio de castanha, comprando também dos vizinhos. Nelson tinha especial apreço pelo neto, de quem custeou os estudos até o final do segundo grau. Nascido em 1957, o jovem Zé Cláudio fez curso de detetive, e serviu no exército de onde deu baixa como cabo, na época da guerrilha do Araguaia. Entre 1980 e 1984, foi tentar fortuna no garimpo de Serra Pelada. Ao retornar, estabeleceu-se no lugar chamado Maçaranduba, na área do PAE, reunindo alguns irmãos, a mãe e o avô Nelson entre 1986 e 1987. Todos aí se dedicavam à extração e comércio de castanha e de óleo de andiroba. Nelson parece ter tido um papel importante na transmissão para seu grupo familiar das antigas técnicas extrativistas. Como lembra Raimunda, mãe de Zé Cláudio: “aprendi com Nelson Branco a quebrar coco, a tirar leite de andiroba. Ele sabia muito da mata”.

Castanheiro e extrativista, Zé Cláudio é testemunha do processo migratório que se acentua em direção à região no final dos anos 1980, mais do que participa das diferentes iniciativas dos movimentos sociais e – nessa época – da Igreja Católica Progressista, para canalizar as demandas dos recém-chegados que querem terra e condições de produzir. Porém tampouco se opõe a elas, e parece ver com bons olhos a atuação dos delegados sindicais como Paulo Pereira, que desde 1978 trocara sua cidade natal em Minas Gerais por Nova IPIXUNA, tornando-se animador de Comunidade Eclesial de Base e posteriormente presidente do STTR. Zé Cláudio também apoiaria a formação em 1993 de uma cooperativa destinada a facilitar o escoamento da produção das áreas rurais (“Correntão”), mostrando-se um defensor entusiasta dos ideais que levaram à criação de um projeto agroextrativista nessa região do Sul do Pará.

Coalizões políticas locais e concorrência entre sistemas produtivos

Em 1998, o Correntão recebe assistência técnica através do Projeto LUMIAR do Incra, enquadrado pela lei de Assistência técnica e Extensão Rural (ATER) nos Assentamentos, que – segundo alguns autores – contribuiu para melhorar as condições de atribuição de crédito aos agricultores familiares na região. Não cabe aqui debater o papel do crédito nos assentamentos.³ Vale, porém, mencionar que dificilmente a mera atribuição de crédito a alguns produtores individuais teria revertido as condições adversas de viabilização desse assentamento como um projeto agroextrativista, diante dos índices crescentes de desmatamento no período imediatamente seguinte à sua criação.

Assim, nos primeiros cinco anos após sua criação (1998-2002), o PA Praialta-Piranheiras registrou um aumento de 17% em relação à área desmatada até o ano de 1997. Contudo, foi no período 2003-2007 que as maiores taxas de

desmatamento foram efetivamente registradas (Tabela 2). Durante esse passo de tempo houve um incremento de 34,67 km² na área convertida, mais que o dobro registrado no período anterior (1998-2002), o que representou 17,42% do total observado para esse assentamento ao longo de sua história. Essas inflexões são consistentes com a trajetória do desmatamento observada no Estado como um todo (Inpe, 2015), mas podem estar relacionadas a diversos fatores.

O primeiro deles diz respeito aos entraves na comercialização da produção extrativista, resultado da baixa capacidade de compra e estocagem da cooperativa, que não lograva absorver a capacidade de produção dos assentados. Safras inteiras de produtos como o cupuaçu estragavam nas propriedades, e a situação se agravava ainda mais em decorrência da má qualidade das estradas e da distância aos mercados urbanos. Nessas condições, a ação de empresas madeireiras do município, que compravam e revendiam de forma ilícita as árvores dos lotes, tornou-se atrativa para muitos novos assentados. Desde meados dos anos 2000 (em particular a partir de 2003 [Monteiro 2006]), também, o aumento da demanda de carvão vegetal pelas guseiras do sudeste do Pará oferecia mais uma alternativa de ganhos financeiros imediatos. Como coloca um assentado: “o cara tem aquela vida no trecho, de terra em terra. De repente, aparece a oportunidade de ganhar rápido...”.

A população desse Projeto AgroExtrativista é mista. Encontramos aí esses indivíduos cuja experiência é forjada “no trecho”, trabalhando de fazenda em fazenda, de repente confrontados à oportunidade de ganhos patrimoniais. Mas também aqueles cuja história está ligada, pelo contrário, a trajetórias camponesas. Essa diferença pode ser reveladora de importantes clivagens nos assentamentos, de acordo com as formas de acesso à terra e aos recursos naturais que configuraram a experiência dos assentados, às margens e/ou nos interstícios dos modos dominantes de territorialização.

No caso do PAE, um grupo de 10 famílias (num universo de cerca de 500 famílias beneficiadas pelo PAE) tentou reagir à inviabilização do ideário do projeto, manifestando-se contrariamente à venda ilegal de madeira e de carvão pelos assentados. Organizou-se em torno do núcleo familiar de parentes, aliados e vizinhos de Zé Cláudio e sua esposa. Tentaram uma articulação técnica para apoiar seu interesse específico no extrativismo junto ao Laboratório Socioagronômico do Tocantins (Lasat), do que resultou um projeto-piloto de manejo florestal comunitário financiado pela Fundação de Preservação da Floresta Amazônica (Fundamazon). Consciente dos limites por definição de um projeto-piloto, um dos autores do projeto⁴ aponta circunstâncias importantes que frustraram suas expectativas: “Tem por exemplo o problema da institucionalidade do gado. Quando você tá fazendo um projeto de manejo e corre nas lojas prá procurar saquinhos pra mudas (de árvore) e outros insumos para o extrativismo, você encontra tudo quanto é tipo de capim, [...] cerca pra pastagem, tudo mesmo, menos saquinho pra muda”.

É lícito supor que os sistemas da pecuária, garantindo rentabilidade à estratégia de formar pastagens e rebanhos com o capital da venda da madeira e/ou do carvão vegetal, tenham exercido grande impacto sobre as economias locais. Mas um fator de certa forma intangível para ter desempenhado um papel na trajetória do uso da terra no assentamento: “A inexistência de uma identidade extrativista em parte significativa das famílias que vieram a compor o assentamento parece ter dificultado o surgimento de sistemas de produção agroextrativistas, como foi idealizado inicialmente” (Michelotti, 2009, p.17).

Esse grupo “extrativista” foi, contudo, perdendo progressivamente apoio nas correlações de forças locais, na medida em que as formas de participação política de certos setores dos movimentos sociais passaram a privilegiar estratégias partidárias. Nas eleições municipais de 2000, o antigo dirigente do Correntão é eleito prefeito de Nova Ipixuna, reelegendo-se em 2004, e inicia uma aproximação com as serrarias da região, incitando-as a participar de projetos de manejo florestal nos assentamentos para regularizar a atividade de exploração madeireira. Na verdade, desde as medidas executivas do PPCDAM em 2003/2004, os governos municipais, e o estado do Pará, defrontam-se com o problema da diminuição de postos de trabalho dependentes da indústria madeireira. Em 2004, o consumo de madeira em tora foi quase duas vezes maior que consumo de 2009: 24,5 milhões de metros cúbicos. Houve uma queda de 21% nos empregos gerados entre 2004 e 2009, passando de 255 mil para 203 mil empregos gerados em toda a Amazônia (Lentini et al., 2005). A escolha de uma aliança com o setor madeireiro trazia não apenas importantes apoios de campanha, como também parecia gerar as condições de atendimento às demandas de emprego capazes de garantir sucesso eleitoral.

Do ponto de vista técnico, porém, existiam enormes diferenças entre os objetivos do projeto piloto de manejo e a exploração feita em associação com as serrarias. No primeiro caso, tratava-se de usar o manejo florestal como forma de capacitar a comunidade em todas as etapas do sistema de produção (inventário, plantio de mudas, técnicas de corte, capacidade de transporte de toras etc.), buscando ademais um aproveitamento do potencial florestal menos dependente da extração de madeira (marchetaria etc.). No segundo caso, tratava-se diretamente de suprir as necessidades da indústria madeireira, que estabelecia o inventário e o plano de manejo através da contratação de engenheiros florestais. Além de uma eventual melhoria relativa do preço da árvore em pé, e um aporte pontual de renda com a venda, pouco resultado advinha para os colonos dessa associação. A venda de madeira simplesmente entrava no ciclo do desmatamento do lote para plantação de pastagens.

Isolado pelas estratégias político-eleitorais em vigor no município, Zé Cláudio e sua esposa, Maria do Espírito Santo, incomodavam muitos vizinhos que haviam optado por fabricar carvão vegetal. Continuaram a liderar o punhado de famílias aliadas de que dispunham para defender os ideais que tinham le-

vado à criação do Praialta-Piranheira, protestando contra a retirada de madeira, a fabricação e venda de carvão pelos assentados, e fazendo denúncias ao Ibama. Mas até mesmo as operações executivas constituíram alvo das novas coalizões de interesse locais. Em 2009, um ofício emanando do governo do estado do Pará solicitava ao Ibama (e obtinha) a remoção de um funcionário cujo zelo no combate ao comércio ilegal de carvão vegetal na região da Transamazônica estaria prejudicando o desenvolvimento regional.⁵

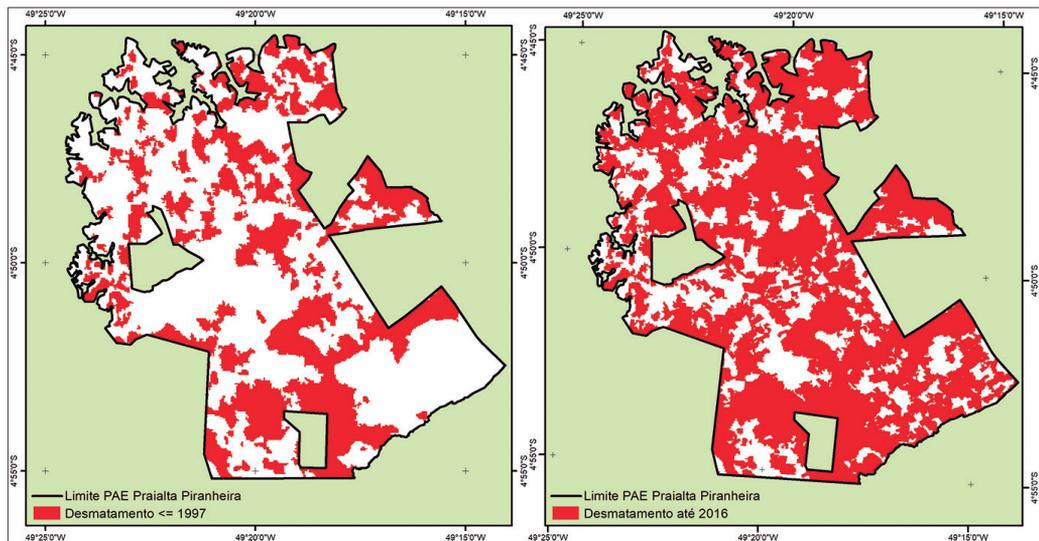
Vítimas de constantes ameaças ao longo dos anos, o casal terminou sendo assassinado por um grileiro de terras em 2011. A intervenção da Polícia Federal nas investigações que se seguiram por ordem expressa da presidência da República, bem como a intensificação *post-mortem* da fiscalização levaram ao fechamento de 12 serrarias de Nova Ipixuna e à reconversão de muitas delas em olarias. O carvão vegetal havia entrado em período de baixa de produção desde 2008-2009, em decorrência da evolução do mercado internacional do minério de ferro.

Como vimos, no período 2008-2012, o desmatamento acumulado no PAE Praialta-Piranheiras voltou a patamares mais baixos (17,19 km²), próximos daqueles registrados no período inicial (1998-2002) (Tabela 2). Essa redução representa uma queda de 50% em relação ao desmatamento observado no período 2003-2007, o que também é consistente com a trajetória observada na região de maneira geral. No mesmo período (2008-2012), o desmatamento no estado do Pará caiu 55% em relação ao valor acumulado de 2003 a 2007. No período 2013-2016 essa tendência se manteve no PAE, quando o desmatamento atingiu uma área de 5,52 km².

As Figuras 5a e 5b mostram a distribuição da área desmatada (em vermelho) em dois períodos; antes de 1997 (Figura 5a) e acumulado até 2016 (Figura 5b). Mesmo antes de sua destinação legal, os polígonos de desmatamento já se distribuíam por toda a área que integraria o PAE Praialta-Piranheira (Figura 5a). Na parte sul, em particular, já era possível observar a formação de uma matriz antrópica na paisagem ainda em 1997.

As áreas convertidas passaram a se concentrar prioritariamente nas regiões norte e leste do assentamento com predomínio de polígonos menores e de distribuição pulverizada, típicos da agricultura de subsistência. Mas em larga medida já era tarde para que o PAE funcionasse de acordo com um modelo agroextrativista. Em 2011, cerca de 52,9% da superfície do assentamento haviam sido convertidos em pastagem evidenciando um processo de pecuarização dificilmente reversível nas atuais condições.

Em 2016, 71,6% da área do PAE já estava desmatada (Figura 5b) e nota-se a ampliação dos polígonos de desmatamento por todo o PAE, podendo-se atribuir esse padrão de desmatamento principalmente à abertura de novas áreas para formação de pastagens, evento que já vinha ocorrendo antes da desapropriação da área.



Fonte: Inpe-Prodes.

5a

5b

Figura 5 – Distribuição espacial dos polígonos de desmatamento antes (5a) e depois (5b) da criação do PAE Praiaalta-Piranheira no estado do Pará.

Considerações finais: o pós-ambientalismo

Uma fonte de discrepâncias em estudos sobre o papel das “unidades territoriais criadas administrativamente” no desmatamento, é o desconhecimento dos processos de territorialização envolvidos (Vieira et al., 2014). A Amazônia brasileira é não obstante um mosaico complexo, formado pelas características da interação entre suas populações e os recursos naturais, tais como se constituíram historicamente. Essas características estão circunscritas – às vezes se opondo – a modos dominantes de ocupação territorial movidos pelas grandes forças da gestão institucional (políticas demográficas, de integração social, de ordenamento fundiário etc.) (Becker, 2001; Machado, 2002), por um lado, e do mercado de *commodities*, por outro.

Assim, verifica-se que o processo de redução do desmatamento na Amazônia tenha se dado de forma homogênea. No estado do Pará, a contribuição dos assentamentos em relação à área total desmatada no estado tem sido relativamente baixa e apresenta comportamento descendente nos últimos anos. Em escala regional os assentamentos agrários contribuíram de forma minoritária na evolução do desmatamento variando de 9% a 11%. Além disso, a maioria das categorias de assentamento apresentou comportamento descendente em relação ao desmatamento durante o período avaliado (2001-2012). Ao nível intrarregional ainda é possível observar que, em alguns casos, grande parte do desmatamento vinculado a essas áreas pode ter ocorrido antes mesmo da sua criação. Essas constatações contrariam alguns estudos recentes como Godar et al. (2014) que atribuem papel de destaque a pequenas propriedades como os assentamen-

tos na evolução do desmatamento na Amazônia. Segundo esse estudo a contribuição das pequenas propriedades aumentou 69% no desmatamento da Amazônia de 2009 a 2011. Aproximadamente no mesmo período (2009-2012), a contribuição dos assentamentos foi de apenas 10,94% do desmatamento total observado no estado do Pará.

Do ponto de vista metodológico, tais divergências podem ser atribuídas em parte a superestimativas inerentes ao computo agregado de taxas de desmatamento. A abordagem adotada para definição de pequenas propriedades, que se baseia em setores censitários, bem como diferenças relacionadas à cobertura espacial (Amazônia *vs.* Pará) também pode ser uma fonte de divergência entre os estudos.

Em alguns casos, a maior parte da área desmatada nos assentamentos antecede a sua própria criação. A política de localização dos assentamentos, que prioriza áreas remotas, de titularidade duvidosa e acesso restrito à infraestrutura constitui fator que dificulta a viabilização destes projetos (Le Tourneau; Bursztyn, 2010). Conforme indicado por Pacheco (2009), a falta de recursos e assistência técnica geralmente conduz as comunidades assentadas ao papel de agente causador da degradação ambiental. Em última instância, os assentamentos acabam não exercendo sua função socioeconômica e ambiental legal à medida que os recursos naturais destas áreas tornam-se matéria prima de atividades predatórias como a exploração madeireira e mineral (Serra; Fernandez, 2004; Le Tourneau; Bursztyn, 2010).

Porém, o que falta para uma melhor compreensão do desmatamento nas unidades fundiárias administrativas é, sobretudo, uma análise dos fatores econômicos e institucionais que presidem à sua implementação, e em particular as coalizões de interesses entre agentes econômicos e políticos que influenciam esse processo. O caso estudado neste artigo mostra a necessidade de se considerar a extrema relevância da evolução das correlações de forças políticas que, em várias escalas, podem contribuir a reforçar sistemas de produção sustentáveis ou, pelo contrário, contribuir ao isolamento (e à eliminação) das tendências ao agroextrativismo no processo de territorialização. No Praia Alta-Piranheira, esse conjunto de circunstâncias levaria ao isolamento de um grupo sociologicamente mais próximo de trajetórias extrativistas e camponesas, deixando-o vulnerável num momento de conflito que resultou no assassinato de dois de seus líderes.

Constata-se atualmente um recrudescimento das agressões contra as populações rurais (indígenas, caboclas, quilombolas e assentados) no Brasil, e na Amazônia em particular. Além do aumento do número de assassinatos de líderes comunitários em conflitos fundiários, nos dois últimos anos foram organizados verdadeiros ataques bélicos, em que dezenas de homens armados investem aldeias em *pick-ups*, deixando mortos, feridos e mutilados em seu rastro. Algumas vezes, sob o olhar complacente quando não cúmplice da polícia local. As autoridades declaram-se impotentes e, não raro, buscam culpabilizar as vítimas.⁶

Os autores desses atentados são, via de regra, poderosos proprietários de terras que dominam a vida política dos municípios. Eles agem atualmente numa conjuntura de desmantelamento sistemático das estruturas administrativas nacionais encarregadas da proteção dos direitos das minorias, da reforma agrária e da proteção ambiental. Uma série de projetos de lei visando reduzir ou limitar esses direitos tais como definidos constitucionalmente, bem como a rever os traçados das unidades de conservação, encontram-se em trâmite no Congresso Nacional.

A falta de coerência institucional não é, portanto, um epifenômeno no quadro dos processos subjacentes ao desmatamento, e representa um aspecto estrutural cujo desconhecimento incapacita a compreensão das dinâmicas territoriais da Amazônia. Esse exercício singular das instituições representa na verdade menos um disfuncionamento do que uma característica do regime de acumulação tal como ocorre na região. As coalizões de interesse que se articulam dessa forma possuem imensa capacidade de cooptação, e contribuem para estruturar subgrupos locais dentro de assentamentos e comunidades, tornando difícil a ação coletiva. Esses subgrupos se posicionam a favor ou contra certas políticas, ou projetos, em função de sua adesão a uma ou outra coalizão político-econômica de interesses. Isso reproduz relações de dependência social e explica, em parte, a morosidade, a ineficiência ou o desvirtuamento de muitas políticas públicas.

Notas

- 1 Entram nesse cálculo 48 unidades de conservação integral federais, as 62 estaduais, as 84 unidades de conservação de uso sustentável federais e as 114 estaduais. Fonte: ISA. Disponível em: <<http://uc.socioambiental.org/amaz%C3%B4nia-legal/c%C3%B4mputo-geral-uc>>.
- 2 No total, 673 TI reivindicadas no Brasil. Fonte: ISA. Disponível em: <<http://ti.socioambiental.org/#!/terras-indigenas>>.
- 3 Alguns autores identificam avanços importantes no papel da assistência técnica dentro dos assentamentos a partir do projeto Lumiar, que contrata prestadoras de serviço com essa finalidade. Além do aumento considerável do número de técnicos disponíveis, “a implantação do Projeto Lumiar em 1997 fomentou o aprofundamento sobre o modelo e o papel dos técnicos e dos créditos agrícolas para os agricultores familiares. Começou a surgir uma modalidade de ATER onde os agricultores faziam parte da gestão e do monitoramento do serviço” (Oliveira, 2005, p.12-13). A integração das prestadoras mas também de representantes dos movimentos sociais (Fetagri, MST), em fóruns de decisão sobre os critérios técnicos usados para avaliar a fiabilidade dos investimentos, teria resultado numa maior sensibilidade dos bancos às necessidades específicas da agricultura familiar. O Lumiar foi encerrado em 2000. De acordo com Costa (2012, p.58), a capacidade de mobilização demonstrada pelos camponeses no final da década de 1990 “teria estabelecido o ideário do desenvolvimento sustentável como orientador do fato das negociações em torno da aplicação dos recursos do FNO e, assim, teria

feito convergir a prescrição constitucional com a prática efetiva do BASA. Tal convergência teria sido, contudo, mais formal do que real. Uma convergência formal, porque os recursos teriam fluído contabilmente para a produção familiar rural em proporções sem precedentes. A alocação real dos recursos, todavia, fez-se orientada por propostas tecnológicas impositivas, em muitos casos incompatíveis com as exigências dos sistemas de produção”.

- 4 Fernando Michelotti, professor da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará e autor de trabalhos citados aqui.
- 5 Ofício endereçado ao presidente do Ibama no dia 9 de outubro de 2009, arquivado pelo governo do estado do Pará sob o número 662/09-GG, e pelo Ibama sob o número 10100.004528/09-02.
- 6 Relatório Violência contra os povos indígenas do Brasil dados de 2016. CIMI, 2016. Consultem-se também: <<https://www.cimi.org.br/observatorio-da-violencia/relatorio-2016>>; <<https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/artigos/3730-o-aumento-da-violencia-no-campo-tem-a-cara-do-golpe>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

Referências

AGUIAR, A. P. D. et al. Land use change emission scenarios: anticipating a Forest transition process in the Brazilian Amazon? *Global Change Biology*, v.22, n.5, p.1821-40, 2016.

ALENCAR, A. et al. *Desmatamento nos assentamentos da Amazônia*: histórico, tendências e oportunidades. Brasília: IPAM, 2016.111p.

ALVES, D. S. Space–time dynamics of deforestation in Brazilian Amazonia. *International Journal of Remote Sensing*, v.23, n.14, p.2903-8, 2002.

ARAÚJO, R. De la. “Communauté” aux “populations traditionnelles”. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Coloquios*, 2009. 18p. Disponível em: <<http://nuevomundo.revues.org/56593>>. Acesso em: 15 maio. 2016.

ARAÚJO, R.; ALVES, D. Mudanças ambientais na Amazônia e as particularidades da construção institucional. In: BATISTELLA, M.; MORAN, E.; ALVES, D. (Ed.) *Amazônia*: Natureza e sociedade em transformação. São Paulo: Edusp, 2008. p.221-40.

ARAÚJO, R.; LÉNA, P. Da predação à sustentabilidade na Amazônia: a difícil metamorfose. In: _____. (Org.) *Desenvolvimento sustentável e sociedades na Amazônia*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 2010. p.4-39.

ASSUNÇÃO, J. A et al. Deforestation slowdown in the Legal Amazon: prices or policies? *Climate Policy Initiative*, PUC-Rio. Rio de Janeiro, p.1-37, 2012. Disponível em: <<http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2012/03/Deforestation-Prices-or-Policies-Working-Paper.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2016.

BECKER, B. K. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários. *Parcerias Estratégicas*, v.12, n.1, p.135-59, 2001.

BECKER, B. K. Rede de parcerias e modelo socioambiental. In: ARAÚJO, R.; LÉNA, P. (Org.) *Desenvolvimento sustentável e sociedades na Amazônia*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 2010. p.57-84.

BENATTI, J. H. Posse coletiva da terra: um estudo jurídico sobre o apossamento de

- seringueiros e quilombolas. *Revista Centro de Estudos Judiciários*, v.1, n.3, p.54-60, 1997.
- BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 maio 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651compilado.htm. Acesso em: 5 maio 2017.
- COELHO A. *Modelagem de dinâmica do uso da terra e cobertura vegetal na região de Santarém, Oeste do Pará*. Belém, 2009. 128 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Pará. Belém, 2009.
- COSTA, F. *Elementos para uma Economia Política da Amazônia: História, Territorialidade, Diversidade, Sustentabilidade*. Belém: Naea 2012. (Série II Fundamentos Teórico- Metodológicos, Livro 2).
- DALLA-NORA, E. L. et al. Why have land use change models for the Amazon failed to capture the amount of deforestation over the last decade? *Land Use Policy*, v.39, p.403-11, 2014.
- FEARNSIDE, P. M. The roles and movements of actors in the deforestation of Brazilian Amazonia. *Ecology and Society*, v.13, n.1, p.1-25, 2008. Disponível em: <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss1/art23/>. Acesso em: 25 abr. 2016.
- GEIST, H.; LAMBIN, E. Proximate causes and underlying driving forces of tropical deforestation. *BioScience*, v.52, p.143-50, 2002.
- GEOMA – Rede Temática de Pesquisa em Modelagem Ambiental da Amazônia. *Dinâmica Territorial e Socioambiental das Frentes de ocupação e áreas consolidadas: o caso da região de Marabá*. Relatório 1. Belém, 2003., 29p.
- GODAR, J.; GARDNER, T. A.; TIZADO, E. J.; PACHECO, P. Actor-specific contributions to the deforestations low down in the Brazilian Amazon. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v.111, p.15591-6, 2014.
- INCRA. *Polígonos de assentamentos criados no estado do Pará até o ano de 2012*. Disponível em: <http://certificacao.incra.gov.br/Certifica/>. Acesso em: 17 jan. 2015. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria/file/31-relacao-de-projetos-de-reforma-agraria>. Acesso em: 12 Mai. 2016.
- INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). Projeto PRODES: Taxas anuais do desmatamento - 1988 até 2016. Disponível em: http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2016n.htm. Acesso em: 17 jan. 2017.
- INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE), EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). Projeto TERRACLASS 2014. *Levantamento de informações de uso e cobertura da terra 2014*. Disponível em: http://www.inpe.br/cra/projetos_pesquisas/terraclass2014.php. Acesso em: 27 mai. 2016.
- Le TOURNEAU, F.-M.; BURSZTYN, M. Assentamentos rurais na Amazônia: contradições entre a política agrária e a política ambiental. *Ambiente & Sociedade*, v.13, p.111-30, 2010.
- LENTINI, M. et al. *Fatos Florestais da Amazônia*. Belém: Imazon, 2005. 140p.

MACHADO, L. O. A fronteira agrícola na Amazônia brasileira. In: CHRISTOFOLETTI, A. et al. (Ed.) *Geografia e meio ambiente no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2002. p.181-216.

MENEZES, A. J. E. A. de. *Análise econômica da “produção invisível” nos estabelecimentos agrícolas familiares no Projeto de Assentamento Agro extrativista Praia Alta e Piraneira, município de Nova Ipixuna, Pará*. Belém, 2002. 130f. Dissertação (Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável) – Universidade Federal do Pará. Belém, 2002.

MICHELOTTI, F. Luta pela terra e assentamentos no Sudeste do Pará in Antropolítica. *Revista Contemporânea de Antropologia*, Niteroi, n.26, p.245-66, 2009.

MONTEIRO, M. de A. Em busca de carvão vegetal barato: o deslocamento de siderúrgicas para a Amazônia. *Novos Cadernos NAEA*, v.9, n.2, p.55-97, dez. 2006.

OLIVEIRA, E. P. de. *Mudanças nos parâmetros técnicos dos projetos de crédito rural: o caso dos projetos de assentamentos no sudeste do Pará*. Belém, 2005. 110f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Agrárias, Belém, 2005.

OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press, 1990.

PACHECO, P. Agrarian reform in the Brazilian Amazon: its implications for land distribution and deforestation. *World Development*, v.37, p.1337-47, 2009.

PEREIRA, F. M. *A ousadia de conviver com a floresta: Uma Ecologia Política do Extrativismo na Amazônia*. Coimbra, 2015. 325fl. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra. Coimbra, 2015.

SERRA, M. A.; FERNÁNDEZ, R. G. Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo. *Economia e Sociedade*, v.13, p.107-31, 2004.

TOLEDO, P. M.; DALLA NORA, E. L.; VIEIRA, I. C. G.; AGUIAR, A. P. D.; ARAÚJO, R. Development paradigms contributing to the transformation of the Brazilian Amazon: do people matter? *Current Opinion in Environmental Sustainability*, v.26-27, p.77-83, 2017.

VIEIRA, I. C. G.; ARAUJO, R.; TOLEDO, P. M. Dinâmicas Produtivas, Transformações no uso da terra e sustentabilidade na Amazônia: In: SILFERT, N. et al. (Org.) *Um olhar territorial para o desenvolvimento da Amazônia*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p.370-95.

WATRIN, O. dos S.; CRUZ, C. B. M.; SHIMABUKURO, Y. E. Análise evolutiva da cobertura vegetal e do uso da terra em projetos de assentamentos na fronteira agrícola amazônica, utilizando geotecnologias. *Geografia*, v.30, n.1, p.59-76, 2005.

RESUMO – O objetivo deste artigo é contribuir com o debate acerca do desmatamento no contexto da evolução das políticas de gestão fundiária e territorial na Amazônia, destacando seu papel relevante para o reconhecimento de direitos políticos de categorias sociais minoritárias. A associação do desmatamento na Amazônia sempre esteve correlacionada a problemas sociais e envolve diferentes agentes e fatores causadores conforme a área de abrangência e o momento de sua realização. Procuram-se evidenciar alguns dos principais fatores institucionais que contribuem para pôr em xeque as conquistas do modelo socioambiental por meio de um estudo de caso no assentamento rural categoria Projeto Agroextrativista Praia Alta-Piranheira, Pará. Essa análise permite concluir que a falta de coerência institucional representa um aspecto estrutural cujo desconhecimento incapacita a compreensão das dinâmicas territoriais da Amazônia.

PALAVRAS-CHAVE: Modelo socioambiental, Amazônia, Territorialização, Reforma agrária, Unidades de conservação

ABSTRACT – The objective of this paper is to analyze the driving forces of deforestation in the context of the evolution of land use and land management policies, emphasizing their role in the recognition of political rights of minority social groups. The underlying causes of deforestation in the Amazon have always been correlated with social problems and the use of labor in conditions similar to slavery. Such dynamics involves different agents and causative factors embedded in a complex web of historical factors, political forces and economic cycles. This paper emphasizes some of the leading institutional factors that contribute to understanding the achievements of the social-environmental model by means of a case study in the rural settlement “Projeto Agroextrativista Praia Alta-Piranheira”, in Pará, Brazil. This analysis allowed us to conclude that the lack of institutional coherence is a structural aspect that hinders a better context-driven understanding of the territorial dynamics of Amazonia.

KEYWORDS: Socioenvironmental model, Amazonia, Territorialization, Agrarian reform, Conservation units.

Roberto Araújo é doutor em Etnologia, pesquisador do Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG), professor e orientador do programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais do convênio Universidade Federal do Pará, Embrapa Amazônia Oriental e MPEG, Belém-Pará. @ – araujo.roberto808@gmail.com / <https://0000-0002-3204-8629>

Ima Célia Guimarães Vieira é doutora em Ecologia, pesquisadora do Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG), professora e orientadora do programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais do convênio Universidade Federal do Pará, Embrapa Amazônia Oriental e MPEG, Belém-Pará. @ – ima@museu-goeldi.br / <https://000-0003-1233-318X>

Peter Mann de Toledo é doutor em Geologia, pesquisador do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) professor e orientador do programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais do convênio Universidade Federal do Pará, Embrapa Amazônia Oriental e MPEG. @ – peter.toledo@gmail.com / <https://0000-0003-4265-2624>

Andréa dos Santos Coelho é mestre em Ciências Ambientais, doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais do convênio Universidade Federal do

Pará, Embrapa Amazônia Oriental e MPEG. @ – andrea_geoambiente@hotmail.com / <https://0000-0002-7914-9793>

Eloi Dalla-Nora é doutor em Ciência do Sistema Terrestre, pesquisador do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). @ – eloidalla84@yahoo.com.br / <https://0000-0002-6315-5048>

Felipe Milanez é doutor em Ciências Sociais, professor e pesquisador no Centro de Cultura, Linguagens e Tecnologias Aplicadas (CECULT) na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e membro da Rede Europeia de Ecologia Política (ENTITLE). @ – fmilanez@gmail.com / <https://0000-0003-4773-6691>

Recebido em 21.3.2018 e aceito em 22.6.2018.

^{I, II, III, IV} Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, Universidade Federal do Pará, Belém, Pará, Brasil.

^V Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. São José dos Campos, São Paulo, Brasil.

^{VI} Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cruz das Almas, Bahia, Brasil.