

Políticas ambientais como caminho para o acesso à terra: uma estratégia eficaz para a territorialidade de comunidades tradicionais?

Carina Inserra Bernini

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) – Florianópolis, Santa Catarina, Brasil.
e-mail: cibernini@gmail.com

Resumo

Historicamente o estabelecimento de Unidades de Conservação (UC's), parte da política ambiental brasileira, se constituiu como uma face da relação conflituosa entre comunidades tradicionais camponesas e indígenas e a sociedade urbana-industrial. As UC's foram implantadas, sobretudo a partir dos anos 1950, sobre territórios historicamente ocupados por populações tradicionais e originárias e passaram a ser mais um fator de transformação da territorialidade dessas comunidades, as quais já sofriam com o avanço da fronteira agrícola e com o projeto modernizante do período. A luta por terra e território, associada a uma parcela do movimento ambientalista, levou a conquista de alguns direitos, inclusive o acesso a terra, por meio da instituição de UC's de uso sustentável. Entretanto, a política ambiental vem sendo utilizada para resolver questões territoriais e por isso tem se colocado como mediadora das territorialidades de comunidades camponesas. No presente artigo discutimos como o estabelecimento UC's tende a substituir as políticas agrárias, analisando as contradições que emergem da mediação do acesso ao território tradicional pela conservação ambiental e defendemos que esta tendência vem se constituindo, ao mesmo tempo, em uma estratégia para a manutenção da estrutura agrária brasileira.

Palavras-chave: Unidades de conservação; comunidades tradicionais; terras de uso comum; política agrária.

Environmental policies a way to access to land: an effective strategy for the territoriality of traditional communities?

Abstract

Historically, the establishment of Protected Areas (UC's), part of Brazilian environmental policy, has constituted a face of the conflictive relationship between traditional peasant and indigenous communities and urban-industrial society UC's were implanted, especially from the 1950s, on territories historically occupied by traditional and original populations and became another factor in transforming the territoriality of these communities, which already suffered from the advance of the agricultural frontier and the modernizing project of the period. The struggle for territory, associated with a part of the environmental movement, led to the conquest of some rights, including access to land, through protected areas of sustainable use. However, environmental policy has been used to solve territorial issues and has therefore been a mediator of the territorialities of peasant communities. In this article we discuss how the establishment of protected areas tends to replace land policies, analyzing the contradictions that arise from the mediation of access to the traditional territory for environmental conservation, and we argue that this trend has been constituting at the same time a strategy for maintenance of the Brazilian agrarian structure.

Keywords: Protect Areas; traditional communities; lands of common use; agrarian policy.

Las políticas ambientales como una forma de acceder a la tierra: ¿una estrategia efectiva para la territorialidad de las comunidades tradicionales?

Resumen

Históricamente, el establecimiento de Unidades de Conservación (UC), parte de la política ambiental brasileña, se constituyó como parte de la relación conflictiva entre las comunidades campesinas e indígenas tradicionales y la sociedad urbano-industrial. Las UC se implantaron, especialmente a partir de la década de 1950, en territorios históricamente ocupados por poblaciones tradicionales y originales y se convirtieron en otro factor en la transformación de la territorialidad de estas comunidades, que ya sufrieron el avance de la frontera agrícola y el proyecto de modernización del período. La lucha por el territorio, asociada con una parte del movimiento ambiental, condujo a la conquista de algunos derechos, incluido el acceso a la tierra, mediante el establecimiento de UC de uso sostenible. Sin embargo, la política ambiental se ha utilizado para resolver problemas territoriales y, como tal, ha mediado las territorialidades de las comunidades campesinas. En el presente artículo discutimos cómo el establecimiento de la UC tiende a reemplazar las políticas agrarias, analizando las contradicciones que surgen de la mediación del acceso al territorio tradicional por la conservación ambiental y argumentamos que esta tendencia constituye, al mismo tiempo, una estrategia para el mantenimiento de Estructura agraria brasileña.

Palabras clave: Áreas protegidas; comunidades tradicionales; tierras de uso común; política agraria.

Introdução

O estabelecimento de uma agenda ambiental no Brasil, sobretudo a partir de meados dos anos 1980, levou ao incremento de uma série de políticas públicas específicas para o “meio ambiente”¹. Essas políticas são aquelas que versam sobre proteção, conservação e uso dos recursos naturais (SILVA-SÁNCHEZ, 2000), e, portanto, estão diretamente relacionadas à gestão territorial. Dentro desse escopo, as unidades de conservação (UC's) são instrumentos de gestão da política ambiental que visam o estabelecimento de áreas públicas ou privadas especialmente definidas para a conservação ambiental. As UC's foram implantadas como áreas intocadas frente ao desenvolvimento capitalista em marcha (DIEGUES, 2004).

Entretanto, a maior parte das chamadas UC's de proteção integral² (sobretudo os Parques) recaíram sobre territórios ocupados historicamente por comunidades camponesas

¹ A noção de meio ambiente está relacionada ao entendimento do conceito de natureza na sociedade moderna que, ao entendê-la como separa do homem, destaca dos processos sociais e das estruturas construídas pela sociedade aquilo que seria o seu outro, o “natural”. Numa perspectiva crítica, meio ambiente é uma redundância já que, como veremos ao longo do texto, o “natural” é profundamente transformado pelo social e nesse sentido todo meio é ambiente (PORTO-GONÇALVES, 2000).

² Segundo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC - LEI 9.985/2000), as Unidades de Conservação são divididas em dois grupos: UC's de Proteção Integral, as quais preveem a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais; e as UC's de Uso Sustentável, que preconizam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

tradicionais. Diante dos conflitos entre essas populações e a implantação de áreas protegidas cresceram nos últimos 20 anos movimentos de luta pelo direito ao território tradicional e, portanto, pelas formas de apropriação da natureza relacionadas os diferentes modos de vida. Tais movimentos resultaram em algumas conquistas de direitos sociais, inclusive o acesso à terra, mas, no entanto, esses direitos estão relacionados a política de conservação ambiental e não diretamente às políticas agrárias.

No presente artigo discutimos como a política de conservação ambiental, sobretudo o estabelecimento das unidades de conservação, tende a substituir as políticas agrárias, analisando as contradições que surgem da mediação do acesso ao território tradicional pela conservação ambiental (necessidade da sociedade moderna³) e defendemos que esta tendência vem se constituindo, ao mesmo tempo, em uma estratégia para a manutenção da estrutura agrária brasileira.

Entendemos as chamadas comunidades ou populações tradicionais como parte da classe camponesa. O campesinato é uma classe social que se reproduz por meio de um modo de vida não capitalista, mas que está subordinada à sociedade moderna. Por isso, se reproduz em relação constante com a sociedade mais ampla. De fato, as relações camponesas de produção são recriadas no capitalismo como uma forma de permitir a produção do capital. Entretanto, essa recriação se dá de forma contraditória uma vez que o movimento do capitalismo ao mesmo tempo tem o sentido de reduzir as possibilidades de formas não-capitalistas de produção (MARTINS, 1996).

Mesmo compreendida como produto da dinâmica do capitalismo, consideramos ainda que a recriação camponesa também resulta, ao mesmo tempo, da luta política, fator imprescindível para que entendamos os camponeses como uma classe social. Assim, queremos dizer que a criação e recriação dessas formas não-capitalistas de produção passa pela vivência conflituosa desses camponeses em relação aos outros sujeitos sociais. A existência caracterizada por tensões e conflitos proporciona uma experiência de classe, já que frequentemente se reconhecem em oposição a outros grupos. Nos últimos 20 anos assistimos ao crescimento do protagonismo político dos grupos camponeses tradicionais em função do aumento dos conflitos nos territórios tradicionalmente ocupados. A escalada do capital em direção a esses territórios - na busca de recursos naturais para a produção atual ou como reserva de valor futuro - e a própria política de conservação ambiental proporcionaram tensões que levaram a organização da luta política.

Além disso, é possível associar a recriação de formas não-capitalistas de produção com processos de decadência e “involução econômica” já que o desinteresse do capital por

³ A conservação ambiental resulta da relação metabólica da sociedade moderna capitalista com a natureza. Relação esta em que a natureza é encarada como o outro do homem e que cria limites para a reprodução das condições ambientais para a existência humana.

determinadas terras cria a possibilidade da reestruturação de práticas sociais camponesas. Esta é outra forma possível de constituição de grupos camponeses a qual está intimamente relacionada com a possibilidade histórica da formação de territórios e comunidades tradicionais. Conforme veremos ao longo desse artigo, a existência de comunidades tradicionais e de áreas naturais “preservadas” no Brasil está geralmente ligada à dinâmica de exploração econômica ao longo do desenvolvimento desigual e contraditório do capitalismo no território brasileiro.

Desde que começaram a ser pautadas, as políticas ambientais se materializam a partir da expansão espacial das relações capitalistas de produção. A história das unidades de conservação no Brasil, sobretudo, está intimamente ligada à ampliação da fronteira agrícola, ou seja, à transformação da terra em propriedade privada capitalista. Junto com o estabelecimento de novas áreas para a agricultura, a pecuária e o extrativismo comerciais, caminhou a preocupação ambiental de isolar outras áreas para a pesquisa científica, a contemplação e o lazer.

A criação de áreas protegidas data da década de 1930 como uma face específica da produção da natureza⁴ que o desenvolvimento capitalista no país vinha assumindo. A escolha de poupar áreas do consumo dos recursos, devido à industrialização em marcha, pressupõe que este consumo necessário será direcionado e incentivado em outros espaços. Cindi Katz (2005), ao refletir sobre a natureza como estratégia de acumulação, demonstra como as ações de conservação que isolam “áreas naturais” promovem a continuidade da destruição em outras áreas, geralmente próximas às supostamente preservadas, e ainda não conseguem promover a preservação desta que foi escolhida para esse fim. Por isso, a mesma política que começa a impor regras para o uso dos recursos pelas atividades produtivas, define a criação de UC's como estratégia de proteção da natureza.

Entre os anos 1960 e 1980 o estabelecimento das UC's acompanhou o deslocamento do eixo de desenvolvimento e da população em direção ao centro do país e à região amazônica. O projeto modernizante dos governos militares resultou em um aumento significativo do desmatamento nesta região, além de acirrar ou criar conflitos de terra envolvendo indígenas, posseiros e grileiros. Por outro lado, durante o mesmo período verifica-se o aumento significativo do número de UC's nas regiões Centro-Oeste e Norte⁵.

A intensificação do uso dos recursos naturais, resultado da expansão espacial da fronteira agrícola, é acompanhada pelo aumento, não apenas do número de áreas

⁴ O conceito de produção da natureza será discutido na primeira sessão desse artigo.

⁵ Foram criados 13 Parques Nacionais entre 1959 e 1961, cinco dos quais no Centro-Oeste: Araguaia, Emas, Tocantins, Brasília e Xingu. Em 1974 é criado o Parque Nacional da Amazônia com 994 mil hectares em Itaituba (PA) e a Floresta Nacional do Tapajós. Entre 1979 e 1985, foram criados dez Parques Nacionais, quatro dos quais na região Amazônica, e 13 Reservas Biológicas, cinco destas na mesma região. Entre 1981 e 1985, foram 15 Estações Ecológicas, onze na Amazônia Legal.

protegidas, mas da sua natureza restritiva⁶. Fica evidente que o caráter preservacionista que foi assumindo a política de conservação é decorrência da expansão da lógica da propriedade privada que, ao estabelecer as relações de produção capitalistas, parcelando e mercantilizando a terra para a implantação dos projetos agropecuários e de infraestrutura, define também as áreas que deveriam permanecer isoladas desse uso.

No entanto, nessas áreas de fronteira é que se encontram tipos diferentes de produção da natureza, baseados em formas de propriedade comunais. Comunidades cuja produção da natureza está fundamentada na produção de valores de uso e na troca simples de excedentes, e que possuem a posse da terra, mas não o seu domínio. A expansão da fronteira traz a mercantilização da terra, a partir da propriedade privada, e instaura situações de conflito entre diferentes modos de vida (MARTINS, 2009). As UC's de proteção integral fizeram parte das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil já que acompanharam o deslocamento das práticas econômicas e da população para o interior do país (a expansão da fronteira), se constituindo como meio de integração do território nacional, sobretudo durante os governos militares.

A partir de meados dos anos 1990, a luta política das comunidades camponesas tradicionais, associada à parte do movimento ambientalista, abriu a possibilidade de implantação de UC's de uso sustentável⁷, concebidas como tentativas de conciliar a conservação ambiental e as territorialidades tradicionais. Entretanto, a gestão dessas áreas, que se faz com o protagonismo do Estado (que preside os conselhos gestores), tem revelado novos (e velhos) conflitos relacionados ao enquadramento das práticas tradicionais nos ditames da conservação ambiental. Ao mesmo tempo, a partir desse período, nota-se o incremento de uma série de políticas de regularização fundiária que visam anistiar a grilagem de terras públicas em detrimento de políticas efetivas de reforma agrária. E, associado a esse cenário de ausência de uma política agrária efetiva, as UC's de uso sustentável, concebidas como políticas ambientais, assumem o papel de resolver conflitos agrários.

O presente artigo, então, tem como objetivo analisar como as políticas de conservação ambiental no Brasil, face da produção capitalista da natureza, tem substituído as políticas agrárias e discutir os limites dessa estratégia como garantia do acesso aos territórios tradicionais de comunidades camponesas. As reflexões e discussões aqui

⁶ As UC's criadas no período citado, sobretudo Reservas Biológicas (Rebio) e Estações Ecológicas (EE) são extremamente restritivas em relação às formas de uso previstas na legislação. Permitem o desenvolvimento de pesquisas científicas e, no caso das EE, atividades de educação ambiental. Nesse sentido, são ainda mais restritivas que os Parques Nacionais os quais permitem visitação pública.

⁷ Trata-se das Reservas Extrativistas (RESEX) e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS). A APA também é uma categoria de uso sustentável, entretanto já existia antes dos anos 1990 e não foi concebida como destinada as comunidades tradicionais.

apresentadas são resultado das pesquisas realizadas no âmbito do Doutorado e pós-doutorado em Geografia Humana.

Na primeira sessão do artigo discutimos o conceito de produção da natureza e a luz dele analisamos brevemente a história das políticas de conservação ambiental no Brasil. Em seguida, abordamos a origem das terras de uso comum no país demonstrando que a apropriação comum da terra historicamente se relaciona de forma contraditória com a propriedade privada e que as políticas de conservação ambiental integram o cenário de conflitos entre as diferentes formas de produzir a natureza. A última sessão analisa os limites da criação de UC's de uso sustentável como solução para o acesso ao território tradicional. Além da definição de UC's representar um fator de modificação das territorialidades de comunidades camponesas tradicionais, mesmo quando essa política tenta incluir tais comunidades e seus modos de vida, não garante necessariamente o seu direito ao território. Veremos que essa dificuldade resulta das contradições entre sentidos opostos sobre as formas de apropriação da terra e produção da natureza (o uso comum x a propriedade privada), as quais estão refletidas na tendência do Estado em privilegiar políticas ambientais (no lugar de políticas agrárias) para tratar de conflitos territoriais.

A conservação ambiental como face da produção capitalista da natureza

As políticas de conservação ambiental refletem uma tensão posta na sociedade a cerca da definição de como e para quem se produz a natureza na sociedade capitalista. A produção da natureza abriga a ideia de que a (re)produção da vida, das práticas sociais e a relação sociedade-natureza são sociais e, portanto, contém conteúdos específicos das organizações sociais e dos modos de produção. A produção da natureza compreende, assim, que os processos biofísicos estão em relação com os processos sociais e políticos (SMITH, 1988). Para além disso, a insere no processo histórico compreendido como dialético e contraditório, cujos os resultados "indesejados" (as diversas formas de degradação ambiental) são parte da própria produção que é contraditória, ou seja, uma produção que traz sempre o negativo, a reação ou a oposição como parte indissociável de um movimento dialético.

Admitir que a natureza é produzida nos coloca diante do entendimento de que os resultados desse processo que envolve a combinação de diversos sistemas em diferenciadas redes não podem ser completamente controlados. Há sempre um nível de incerteza que deixa o futuro em aberto. Além disso, considerar o conceito de produção coloca que o trabalho humano, ou seja, a produção dos meios de vida, tem sido a principal mediação entre humanos e não-humanos.

O conceito de produção da natureza se coloca como alternativa a noção de “domínio da natureza”, a qual está na base da sociedade moderna desde a revolução industrial. A busca pelo controle dos processos biofísicos tem levado a incessante corrida tecnológica e corrobora a ideia de que a tecnologia é algo “natural” e inevitável. Como destaca Castree (2001), as transformações biotecnológicas dos seres naturais nos últimos anos levaram a três respostas políticas: “melhorar a natureza”, “preservar a natureza” e “equilibrar a natureza”. Ainda que apresentem diferenças – como veremos a seguir -, ambas resultam do entendimento de que natureza e humanidade são domínios separados e creem na tecnologia como o caminho para melhorar, proteger ou equilibrar a natureza.

A produção da natureza, diferentemente, destaca o nosso papel político na relação com os não-humanos e compreende que hoje a natureza e a sociedade estão totalmente interligadas. Assim, uma relação mais equilibrada e respeitosa com os não-humanos depende da busca da:

[...] abolição revolucionária do capitalismo em favor de um sistema econômico que não seja movido por interesses monetários estreitos. [A noção de produção da natureza] aceita os inúmeros benefícios das transformações científicas e técnicas da natureza, mas procura desacoplar a ciência e a tecnologia dos imperativos capitalistas. (CASTREE, 2001, p. 203, tradução nossa).

É a integração cada vez mais profunda da natureza ao processo de produção de mercadorias que leva aos efeitos “indesejados” dessa produção da natureza. O surgimento de políticas ambientais, inclusive aquelas conservacionistas, está relacionado à tentativa de administrar os efeitos negativos do nosso sistema produtivo. Nesse sentido, são elaborados os projetos e políticas públicas que buscam um uso de baixo impacto da natureza. E, grande parte dessas ações é direcionada aos territórios ocupados historicamente por comunidades camponesas e vem tentando ordenar os usos dessas áreas no sentido de adequá-los à necessidade de conservação da natureza. Essa necessidade de conservação, entretanto, é antes de tudo um esforço de conservação da sociedade em sua forma vigente (a sociedade capitalista), portanto, o esforço de preservação de uma certa forma de produção da natureza.

Podemos dizer que práticas conservacionistas - cuidados de manejo visando à manutenção da fertilidade e reprodução da biodiversidade - estão presentes em diferentes formas de produção e reprodução da natureza. Entretanto, a proteção e conservação do meio ambiente entendidas como práticas desenvolvidas em resposta ao impacto gerado pelo consumo desregulado e degradação dos recursos naturais (os limites criados pela relação metabólica do capital com a natureza) são necessidades que se impõem no contexto mais geral de certa forma de relação com a natureza, ou seja, a relação da

sociedade moderna com a natureza. As práticas conservacionistas em sociedades indígenas e tradicionais integram e resultam do próprio manejo, o qual se constitui a partir de formas de apropriação da natureza baseadas no uso comum. Na sociedade moderna, a conservação é uma noção que decorre da separação promovida pela propriedade privada (separação homem-natureza).

No âmbito da lei, é possível afirmar que, no Brasil, a questão ambiental foi influenciada inicialmente pelas concepções de preservação que eram tendência nos EUA desde o século XIX. A ideia de preservar a natureza surgiu a princípio como resultado de uma preocupação por manter determinadas áreas intocadas frente ao desenvolvimento capitalista. Mas essa ideia de preservação, chamada biocêntrica, ecocêntrica ou preservacionista (DIEGUES, 2004; PORTO-GONÇALVES, 2000), não fazia crítica à relação da sociedade moderna com a natureza já que mantinha certas áreas protegidas da destruição, visando pesquisas científicas futuras, e mesmo a criação de um “museu” natural para a contemplação da natureza “selvagem”. Estava subjacente a essa ideia de preservação uma noção de natureza separada do homem, a partir da qual, para assegurar a natureza preservada, era necessário mantê-la sem qualquer uso direto da sociedade. Entretanto, o estabelecimento de áreas especiais destinadas à conservação da natureza e à contemplação também pode ser entendido como uma forma de produzir a natureza sob o capitalismo. Ou seja, quando se cria uma área protegida se define uma condição (regulações e usos) para que aqueles sistemas biofísicos naturais possam acontecer e se processar num determinado sentido e não em outro, o que demonstra uma intervenção humana, configurando uma produção. A partir da perspectiva da produção da natureza, podemos entender, portanto, que a conservação ambiental é uma forma de produção da natureza. Produz uma natureza entendida como “conservada”, como uma “primeira natureza”, livre da ação humana, uma natureza “intocada”.

O processo de implantação de parques nacionais em todo o mundo resultou dessa forma de produção da natureza “conservada”. Mas no Brasil, assim como em outros países do Sul Global, sobretudo a partir da década de 1950, os parques nacionais foram definidos sobre territórios ocupados por comunidades camponesas tradicionais, o que passou a ser mais um fator de des-territorialização dessas comunidades. Em todo país, os camponeses lutavam contra a expropriação resultante da expansão da infraestrutura viária, dos projetos agropecuários, hidroelétricos, de mineração, e a especulação imobiliária gerada pela orientação desenvolvimentista daquele período.

A priorização da política ambiental baseada na implantação de UC's de proteção integral levou ao estabelecimento de um cenário de conflito direto entre o Estado e as comunidades tradicionais. Um conflito que demonstra, além do choque entre formas diferentes de produção da natureza, a contradição presente na própria conservação

ambiental. Esta, ao ser decorrência da forma de apropriação capitalista da natureza, irá legitimar a lógica da propriedade privada⁸ (da qual resulta a degradação ambiental) na própria política de conservação. Portanto, assim como as políticas de desenvolvimento do período militar, as políticas ambientais desconsideram, a princípio, o uso comum da terra que proporcionou a manutenção dos ecossistemas, os quais essa mesma política pretende “conservar”.

Assim, as áreas onde estão os remanescentes de ecossistemas são ocupadas secularmente por essas comunidades camponesas que, apesar da generalização da produção capitalista da natureza, contraditoriamente vêm reproduzindo seus modos de vida no limite da lógica da propriedade privada, ou seja, desenvolvendo relações sociais de apropriação e produção que não correspondem àquelas legitimadas pelo estatuto da propriedade privada. E é justamente a apropriação diferenciada da natureza – baseada no trabalho mais integrado com os ciclos naturais e no manejo dos recursos – o que garantiu que aquela feição de natureza “intocada”, admirada e valorizada pelos preservacionistas, pudesse sobreviver ao avanço da exploração e dominação dos recursos naturais pelo capital.

Como reação à visão radicalmente preservacionista que predominava na política ambiental brasileira até a década de 1980 e à desorganização e violência sofridas pelas comunidades dentro e no entorno de áreas protegidas, intensificam-se movimentos sociais e estudos sociológicos e antropológicos sobre comunidades, e a valorização dos modos de vida tradicionais. A etnociência⁹ chamou a atenção dos ambientalistas para a necessidade de considerar que existiam diversas formas de se relacionar com a natureza. Além disso, a valorização do etnoconhecimento permitiu que a conservação da natureza - motivação primeira dos ambientalistas, enquanto movimento - pudesse estar associada a essas práticas tradicionais. O entendimento de que aquilo que nomeamos como natureza “natural” é na verdade fruto da relação social com o meio foi o que inspirou essa outra linha da ecologia que ficou conhecida como conservacionismo. Segundo Diegues (2004), esse “ecologismo social” entende que a solução dos problemas socioambientais depende de um envolvimento das comunidades rurais e urbanas com as ações e políticas ambientalistas, ao contrário do preservacionismo, que tende a separar os problemas ambientais dos sociais.

⁸ A conservação ambiental é uma necessidade decorrente da forma como a natureza vai sendo apropriada pelo processo produtivo capitalista. A definição de UC's se processa no contexto em que a terra se torna mercadoria, portanto a destinação para conservação ambiental acontece a partir da apreensão dessa “primeira natureza” pela lógica do mercado. As áreas destinadas para o estabelecimento de parques, reservas ou estações ecológicas, são as de menor interesse para as atividades agrícolas comerciais, já que têm menor fertilidade e/ou piores condições de acesso. Assim, apresentam menor preço no mercado de terras. Essa avaliação integra (juntamente com o “valor” ecológico) o conjunto de critérios para o estabelecimento do destino dessas áreas. E mais, a viabilização das UC's passa, via de regra, pela desapropriação das terras que a integram, o que demonstra que a natureza a ser preservada encontra-se compreendida pela lógica do mercado.

⁹ Corrente de estudos sobre os saberes, práticas e tecnologias das diversas culturas por todo mundo.

A origem das UC's de uso sustentável está relacionada com a luta das comunidades tradicionais e de ambientalistas desta linha que travaram um debate político ao longo dos anos 1990 para incluir no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) categorias de áreas protegidas que admitissem comunidades tradicionais no seu interior. Entretanto, por outro lado, a gestão dessas áreas se faz pela sua inserção no mercado. A tentativa de colocar em prática o conservacionismo acaba por demonstrar as contradições da forma como a natureza é produzida no capitalismo, pois a conciliação entre conservação ambiental e desenvolvimento econômico será delimitada pela crença de que as soluções para os efeitos indesejados do sistema capitalista passam pela sua integração no próprio mercado.

No caso da produção da “natureza conservada”, as UC's de uso sustentável são um instrumento de gestão territorial por meio do qual o Estado busca direcionar essa produção, propondo usos entendidos como sendo ambientalmente “sustentáveis” (de baixo impacto), os quais, ao mesmo tempo em que (re)produzem a floresta, resultam numa produção de mercadorias agroextrativistas e/ou serviços ambientais direcionados a um determinado mercado. Esse direcionamento demonstra o enquadramento do uso comum à lógica institucional da propriedade privada e, como veremos mais adiante, cria dificuldades para a viabilização dos direitos das comunidades tradicionais inseridas nessas UC's.

A origem das terras de uso comum e seu encontro com a conservação ambiental

A relação contraditória entre formas de propriedade voltadas para o mercado e aquelas praticadas para a reprodução familiar camponesa (inclusive os usos comunais) se apresenta como um traço marcante da produção capitalista da natureza no Brasil. Desde o início da colonização portuguesa o regime de sesmarias instaurado para a distribuição e apropriação das terras da colônia privilegiava o estabelecimento de grandes propriedades concedidas para alguns “escolhidos” pelos capitães e posteriormente pelo governador geral¹⁰. A produção agrícola, que tinha como base esse regime de propriedade associado ao cultivo da monocultura de cana-de-açúcar com a utilização de mão-de-obra escravizada

¹⁰ Inicialmente o regime de distribuição de terras na colônia consistia nas Capitâneas Hereditárias, a partir do qual, as terras, cujo domínio era do Rei de Portugal, foram divididas em 12 capitâneas concedidas aos capitães, vassallos do Rei. Esses tinham a incumbência de organizar o governo e a administração civil e militar das capitâneas e conceder por sesmarias as terras que julgassem ser possível aproveitar. Essa concessão, feita por meio das Cartas Régias, concedia a terra em usufruto, permanecendo seu domínio nas mãos do Rei. Com o fim das capitâneas hereditárias estabeleceu-se a figura de um Governador Geral que manteve a concessão por sesmarias.

indígena e africana, voltou-se ao mercado externo e favoreceu a formação de uma classe social poderosa na colônia, inicialmente identificada como os “senhores de engenho”.

A organização da colônia - baseada no sistema de *plantation* - tinha o objetivo de extrair as riquezas do território a partir da exploração de recursos naturais não existentes na Europa, e dessa forma fomentar o comércio europeu. Caio Prado Jr. (1969, p. 23) chama a atenção de que esse traço fundamental da colonização tropical – o objetivo exterior - da qual o Brasil resulta, “explicará os elementos fundamentais, tanto no social como no econômico, da formação e evolução histórica dos trópicos americanos.” A formação da classe latifundiária e do seu poder político desde a colônia tem origem, portanto, nas bases do sistema colonial que, desde o início, estabeleceu o pacto entre terra e capital.

Apesar do domínio sobre a terra permanecer formalmente nas mãos da metrópole, a forma como o sistema de sesmarias foi aplicado favoreceu, como observou Lima (2002), a criação de um mecanismo de troca de favores políticos e de transformação de homens particulares em poderosos, ao se tornarem donatários de terra.

O isolamento e dispersão das grandes posses, o poder praticamente absoluto dos latifundiários, favorecido e incentivado pelo sistema de sesmaria, aliados à ampla ausência local da administração e de controle público, contribuíram para a formação de relações de dominação específicas, cuja base material era o controle (posse) sobre a terra. Portanto, os interesses mercantilistas dos portugueses haviam direcionado suas expectativas para os resultados da produção agrícola colonial. Eles assumiam as sesmarias com a esperança de ganharem grandes lucros comerciais. As ambições daqueles pioneiros recrutados a tanto custo não seriam contentadas com pequenas parcelas, pois “não era a posição de modestos camponeses que aspiravam no novo mundo, mas de grandes senhores e latifundiários” (PRADO JR., 1976, p. 194). (TAVARES, 2010, p. 264).

Mas, ao mesmo tempo em que o regime de sesmarias - que durou até 1822 – forjou a formação da classe latifundiária no país, a sua aplicação possibilitou contraditoriamente a apropriação da terra por colonos interessados em cultivar gêneros alimentícios sem, entretanto, recorrerem ao sistema administrativo de concessão de terras. Segundo Lima (2002), a não observância do aproveitamento de toda a extensão das terras doadas por sesmarias possibilitou que pequenas posses fossem estabelecidas se sobrepondo às sesmarias ou mesmo nos interstícios entre elas. Está aí uma das origens das formas de uso comum da terra no Brasil que, mesmo antes da transformação da terra em mercadoria – o que ocorreu em 1850, com a Lei de Terras - e da abolição da escravatura, já tinham uma função na economia colonial – em alguns casos numa relação de complementariedade com a grande propriedade, ainda que mantivessem uma relação tensa com esta.

Andrade (2004) ao tratar da produção de alimentos na colônia, salienta que o empreendimento econômico estabelecido na colonização brasileira deu importância maior

aos produtos a serem exportados do que àqueles a serem consumidos. E, com o crescimento populacional, houve a necessidade de se produzir, na área povoada, alimentos que se adaptassem ao clima e ao solo da colônia. O autor também fornece pistas para o entendimento da relação entre a grande propriedade e as terras de uso comum quando afirma que “o senhor de engenho permitia que escravos cultivassem lavouras de mantimentos em áreas marginais aos engenhos, nos dias santos, feriados e domingos, a fim de que contribuíssem para o seu próprio sustento” (ANDRADE, 2004, p. 45).

Alfredo Wagner de Almeida (2008), ao tratar da origem das terras de uso comum, chama a atenção para essa relação contraditória com a propriedade privada e corrobora para a tese de que as várias formas de campesinato posseiro foram criadas e são continuamente recriadas no próprio desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro. O autor explica que o estabelecimento da apropriação comum da terra está associado a “conjunturas de crises econômicas também cognominadas pelos historiadores de ‘decadência da grande lavoura’” (Ibid., p. 142). Em períodos de desagregação da forma dominante de exploração agrícola formaram-se conglomerados de um campesinato posseiro que desenvolveu formas diferenciadas de apropriação da terra e dos recursos naturais, baseadas no trabalho familiar e em laços de solidariedade. A produção desse campesinato, destaca o autor, tinha a função de prover os centros urbanos de gêneros alimentícios (farinha, arroz e feijão), o que demonstra, desde o início, que sua origem tem relação com a grande propriedade. Assim, como destaca Almeida (2006):

Contrariando as interpretações de cunho evolucionista, observa-se que antes mesmo daqueles sistemas mencionados terem suas bases assentadas em outros modos de produção, como o escravismo ou o feudalismo, representam, em verdade, produtos de antagonismos e tensões peculiares ao próprio desenvolvimento do capitalismo (p. 142).

Entretanto, se as comunidades que se relacionam com as terras de uso comum estabeleceram na prática uma relação com o mercado e possuíam uma função na economia colonial (e posteriormente nacional), no que tange ao estabelecimento de políticas públicas e à legislação agrária e agrícola, as modalidades de apropriação comum ficaram marginalizadas. De um lado, isso se deve à interpretação comum a vários autores e legisladores de que tais modalidades se tratam de vestígios do passado, fadados ao desaparecimento. Além disso, a invisibilidade do campesinato na lei demonstra o modelo de desenvolvimento assumido pelo Estado no qual a grande propriedade e a monocultura são as bases através das quais a elite agrária mantém seu poder na estrutura política brasileira.

Entre 1822 (fim do regime de sesmarias) e 1850, quando se promulga a Lei de Terras, se implantou um sistema no qual a posse era a única forma de apropriação. Segundo Lima (2002, p. 51), o sistema de posse era “o triunfo do colono humilde, do rústico

desamparado, sobre o senhor de engenhos ou fazendas, o latifundiário sob o favor da metrópole”. Entretanto, se o sistema de posse possibilitou a ocupação de terras pelos camponeses, o mesmo sistema favoreceu o estabelecimento de grandes extensões de terra. Como destaca Tavares (2010, p. 279):

Foi entre 1822 e 1850, nas décadas anteriores à aprovação da Lei de Terras, que de fato o latifúndio brasileiro se consolidou, pela ampla e indiscriminada ocupação das terras, na maioria das vezes com expulsão de pequenos posseiros pelos grandes fazendeiros.

A transformação da terra em mercadoria, a partir de 1850, colocou definitivamente os camponeses numa posição de sujeição ao capital. Associada ao fim do tráfico negreiro (ocorrido no mesmo ano) e à posterior abolição da escravatura (em 1888), a referida lei transferiu a renda capitalizada do escravo para a terra e impediu o acesso à terra aos ex-escravizados e camponeses livres (MARTINS, 1996). A terra se torna inacessível porque se estabelece a exclusividade de acesso por meio da compra e venda, mas, além disso, o mecanismo de registro das terras ocupadas até a data da promulgação da lei (realizado nos livros de registro paroquiais) dificultou o registro das posses dos camponeses e ainda favoreceu o estabelecimento de um processo de grilagens das terras ocupadas por eles (OLIVEIRA, 2007).

As terras que não apresentassem registro até a data da lei de terras seriam consideradas devolutas e pertencentes ao Estado. A discriminação das terras e a arrecadação daquelas consideradas devolutas ficaram a cargo dos Cartórios de Registro de Imóveis a partir de 1891 (após a proclamação da República). Mas a lentidão e negligência na realização desse procedimento favoreceram o estabelecimento de um processo contínuo de grilagens de terras e de uma indisciplina fundiária, marcada pela desvinculação do direito de propriedade do uso efetivo da posse e a sobreposição de títulos de imóveis.

A separação entre domínio e posse atualizada pela execução da Lei de Terras como estratégia para a manutenção da classe latifundiária no poder, também significou a viabilização da criação de capital por meio da apropriação de terras públicas¹¹, e da expropriação dos pequenos posseiros, disponibilizando, dessa forma, a terra como ativo para novos investimentos. A efetivação da lei de terras, portanto, promoveu uma crise social no campo marcada pela:

[...] contradição entre as necessidades de acumulação do capital e realização do lucro, por um lado, e as terras que produzem os meios de

¹¹ A Lei de Terras definiu um período para o registro das terras ocupadas até a data da sua promulgação. Durante esse período, os latifúndios foram registrados sem a comprovação da correspondente posse efetiva. Assim, grandes extensões de terras públicas, muitas vezes ocupadas por posseiros, se tornaram capital no processo produtivo sem custo para os proprietários.

subsistência dos trabalhadores, por outro. (...) E essa contradição constitui a base dos conflitos decorrentes (TAVARES, 2010, p. 287).

Entretanto, como o processo de transformação da terra em mercadoria não acontece de forma homogênea, contraditoriamente as formas de uso comum da terra são recriadas no seio do desenvolvimento do campo brasileiro, mesmo não tendo lugar na legislação que rege a propriedade da terra no país. O campesinato posseiro, que pratica diferentes modalidades de apropriação comum da terra, se estabelece nas áreas onde a lógica da propriedade privada não se implantou plenamente ou onde houve uma retração da atividade agrícola capitalista (ALMEIDA, 2006). E, por estarem numa relação contraditória com a lógica da mercadoria, são alvo de frequentes investidas do capital a partir de ondas de valorização das terras e do avanço da fronteira agrícola.

Ao longo do século XX vários foram os momentos em que um processo amplo de reforma agrária poderia ter sido deflagrado para corrigir as desigualdades sociais provocadas pela concentração de terras, aprofundada pela aplicação da Lei de 1850. Entretanto, durante os governos republicanos de Getúlio Vargas, JK, João Goulart e, sobretudo, nos governos militares, a reforma agrária foi evitada a partir de estratégias que Oliveira (2007) chama de contra-reforma agrária. A manutenção da estrutura agrária fez aumentar os conflitos no campo principalmente na região amazônica, mas também em outras áreas de expansão da fronteira agrícola no país. As unidades de conservação e o arcabouço da legislação ambiental são estabelecidos nesse contexto em que a expansão do desenvolvimento capitalista no campo acirra conflitos por terra e leva à criação de uma série de impactos ambientais.

Importante ressaltar que estamos utilizando o conceito de fronteira a partir de sua conexão com o movimento mais amplo do capital, em que se criam novas frentes de investimento como resultado da dialética “interior x exterior”. Nesse sentido, a fronteira pode ser entendida como sendo aquelas áreas onde houve uma renovação do movimento de frente pioneira.

Para Martins (2009) a frente pioneira é aquela que traz a lógica da propriedade privada, instalando as relações capitalistas de produção e eliminando outras formas de apropriação e produção. Entretanto, a própria discussão sobre a conservação ambiental que se direciona preferencialmente para as áreas que ficaram à margem do processo de desmatamento e exploração, ajuda a compreender que a lógica da frente pioneira não promove a integração completa e definitiva dessas áreas.

A partir dos anos 1950, a chamada Revolução Verde no campo brasileiro – marcada pela introdução da tecnologia industrial na agricultura, o uso de agrotóxicos, a transformação dos produtos agrícolas em commodities e a monopolização do território por grandes conglomerados de empresas nacionais e internacionais – resultou na intensificação

do desmatamento e de conflitos de terra envolvendo indígenas, posseiros e grileiros, sobretudo na região Amazônica. A prática da grilagem de terras associada ao aumento da degradação ambiental nesse período fez o movimento ambientalista pressionar o Estado para, na sua visão, “salvar” as áreas ainda preservadas.

Entretanto, a criação de Unidades de Conservação compôs o projeto de ordenamento territorial no Brasil, o qual, ao mesmo tempo em que promovia a integração de áreas a partir da expansão da fronteira agrícola, reservava outras portadoras de importantes recursos. Nestas áreas também poderiam ser estabelecidos, posteriormente, projetos de colonização e de expansão produtiva. O que nos ajuda a entender que a política de conservação ambiental se configurava como face da mesma moeda daquela que promovia a degradação ambiental e os conflitos sociais.¹²

As UC's e as restrições que as políticas ambientais impuseram àqueles que estavam na situação de fronteira, se configuraram como mais um dos fatores que evidenciam o choque entre modos de produção da natureza e por isso compõem o cenário de conflitos enfrentados por povos indígenas e camponeses posseiros.¹³ Assim como os agentes do capital (fazendeiros, grileiros, jagunços) o Estado, a partir da repressão às práticas tradicionais de agricultura e extrativismo, impede o acesso à terra transformando em despossuídos e criminosos aqueles que, ao manterem uma relação mais “equilibrada” com o meio, promoveram a “conservação da natureza”.

O movimento seringueiro e o dos povos da floresta, marcos da organização das comunidades tradicionais nesse período, foram alvo de violentos conflitos com fazendeiros, braços da lógica da propriedade privada no Brasil. Entretanto, foram esses movimentos os primeiros a chamar atenção dos ambientalistas conservacionistas para a necessidade de envolver os povos locais na chamada “causa ambiental”. Desse encontro, nasceu a possibilidade de pautar políticas públicas de conservação que levassem em conta os modos diferenciados de apropriação e produção da natureza assentadas nas formas de uso comum da terra¹⁴. A seguir, analisamos os desafios e limites da implantação de UC's de uso sustentável para a territorialidade das comunidades camponeses tradicionais.

As UC's de uso sustentável como soluções para o acesso ao território tradicional

¹² Para um detalhamento da trajetória das Unidades de Conservação no Brasil ver BERNINI, 2019.

¹³ As unidades de conservação não são estabelecidas apenas em regiões de fronteira. Entretanto, as áreas dotadas dos maiores e mais representativos remanescentes dos domínios morfoclimáticos e fitogeográficos brasileiros são aquelas que não foram totalmente integradas às relações capitalistas de produção.

¹⁴ A primeira proposta de área protegida de uso sustentável é concebida pelo movimento seringueiro, as Reservas Extrativistas.

A partir de meados dos anos 1980, quando a política de conservação ambiental se torna mais efetiva, com o incremento da fiscalização nas UC's, cresce o conflito com as comunidades camponesas que enxergam no Estado mais um impedimento para a reprodução dos seus modos de vida. Dessa situação de conflito, decorrem movimentos locais de luta por direitos territoriais. Ao mesmo tempo em que aumentava o entendimento de parte dos ambientalistas de que a conservação teria que considerar os modos de vida diferenciados dessas comunidades camponesas.

Esse jogo de forças proporcionou a definição das unidades de conservação de uso sustentável (incluídas e legitimadas pela lei do SNUC), e a possibilidade de mudança de categoria de UC's - inclusive por meio do Mosaico de Unidades de Conservação¹⁵ -, o que fez aumentar a margem de negociação entre o Estado e as comunidades camponesas cujos territórios foram incluídos em áreas de UC's. Entretanto, é imperativo perceber que a política ambiental de conservação tem sido usada para resolver conflitos territoriais, o que traz consequências na implantação e gestão dessas UC's, evidenciando as contradições da necessidade de conservação ambiental que deriva da sociedade moderna.

Como vimos, as comunidades camponesas que habitam as áreas que interessam à sociedade isolar para conservação são em sua maioria posseiras, as quais, ao longo da história de apropriação da terra pelo capital, se fixaram nas áreas onde o interesse comercial pelos recursos naturais ainda era restrito. Nestas áreas desenvolveram relações não capitalistas de produção, baseadas no trabalho familiar e nas relações de vizinhança, ancoradas em formas de uso comum da terra e da natureza. Entretanto, apesar de relativo isolamento em relação às áreas onde as relações de produção capitalista dominam plenamente, essas comunidades sempre estabeleceram alguma relação com o mercado interno (provendo alimentos para a colônia e, posteriormente, para o país). E, mais do que isso, apresentam uma longa história de conflitos com a lógica da propriedade privada, na qual a migração e a luta pela terra e pelo território são práticas recorrentes que têm garantido a sobrevivência das famílias como camponesas.

Não é estranho, assim, perceber que o estabelecimento das UC's ocorra em áreas onde os camponeses estão sofrendo investidas do capital, sobretudo de fazendeiros e/ou empresas extrativistas, e que por isso o conflito pelo acesso à terra esteja instaurado. E a política ambiental do Estado se agrega como mais um fator que irá compor esse conflito,

¹⁵ O Mosaico é definido na lei do SNUC como um instrumento de gestão integrada de um conjunto de áreas protegidas que apresentam ecossistemas interdependentes. Na lei a formação de um mosaico é recomendada quando existe um conjunto de UC's e outras áreas protegidas cuja gestão integrada possa significar alcançar metas de conservação mais amplas se comparadas com a gestão de cada UC individualmente. Entretanto, quando o SNUC estava em discussão ao longo da década de 1990 o mosaico foi apontado ainda como uma possível estratégia para resolver o impasse que se formara entre uso e conservação ambiental nas UC's de proteção integral. Dessa forma, ele seria utilizado para recategorizar essas UC's restritivas desmembrando-as em um conjunto de áreas sob diferentes categorias, de acordo com o manejo mais adequado.

não apenas em relação ao impedimento ao acesso à terra (isolada para a conservação), mas também como propulsora do significado da propriedade da terra como valor.

Segundo a legislação vigente, a fundação de unidades de conservação implica necessariamente o estabelecimento de um diagnóstico fundiário das terras que são alvo da política de conservação. A partir deste diagnóstico, o Estado, como designa o SNUC e a lei que o regulamenta (Decreto nº 4340/02) deve desapropriar as terras que estiverem sob domínio privado ou, quando se tratarem de terras públicas devolutas, imitar a posse em seu nome.

Ocorre que a situação fundiária das áreas escolhidas para a implantação dessa política de conservação é, na grande maioria dos casos, complexa, reinando a prática da grilagem na qual se sobrepõem títulos de propriedade, muitas vezes formando vários andares de sobreposição. Tal situação no Brasil é comum nas áreas de fronteira, onde a possibilidade de uso produtivo das terras pelo capital gera surtos de grilagem e expropriação de terras¹⁶. Almeida (2006, p.138), ao se referir às terras tradicionalmente ocupadas pelo uso comum afirma que “[...] a situação dominial geralmente indefinida e as dificuldades de reconstituição das cadeias dominiais tornavam estas áreas preferenciais à ação dos grileiros e de novos grupos interessados em adquirir vastas extensões”.

Em nossa tese de doutorado estudamos a transformação dos territórios tradicionalmente ocupados pelas comunidades quilombolas de Barra do Turvo-SP em uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS Quilombos de Barra do Turvo) integrante do Mosaico de UC's do Jacupiranga, localizado na região do Vale do Ribeira-SP. Na pesquisa identificamos um processo de grilagem envolvendo o território quilombola que foi estimulado pela própria política de conservação ambiental do Estado de SP. Trata-se do caso da Fazenda Itaoca que a partir de documentação imprecisa sobre a titularidade e extensão da propriedade moveu um processo de desapropriação indireta¹⁷ contra o Estado de São Paulo que foi condenado, no início da década de 1990, a pagar 270 milhões de reais pelas terras inseridas no Parque Estadual do Jacupiranga, fundado em 1969, mas ocupadas tradicionalmente pelas comunidades remanescentes de quilombo de Barra do Turvo desde o final do século XIX. A grilagem das terras pela Fazenda Itaoca, assim como o processo de desapropriação indireta, ocorreram concomitantemente ao decreto dessas terras pelo Estado como de “interesse para a conservação ambiental”. Além disso, esse processo

¹⁶ Sabemos que a situação dominial indefinida e a sobreposição de títulos de propriedade constituem uma realidade comum no país, não se restringindo às áreas de fronteira. O que estamos chamando atenção aqui é para o fato de que essa situação compõe os conflitos que se instauram na fronteira. Para uma análise mais aprofundada sobre a história da propriedade da terra no Brasil e os conflitos a ela relacionados recomendamos o trabalho da historiadora Márcia Motta.

¹⁷ A desapropriação indireta ocorre quando o proprietário toma a iniciativa de acionar judicialmente a Fazenda Pública alegando apossamento administrativo pelo Estado, e conseqüente impedimento do aproveitamento da propriedade (SÃO PAULO, 2009).

desconsiderou a legitimidade da posse das comunidades remanescentes de quilombo que inclusive apresentavam um documento de usucapião datado de 1929, o qual não foi considerado pelo juiz que confirmou a propriedade e o direito à indenização milionária para a Itaoca.¹⁸

Em outra tese, Joaquim de Brito Costa Neto (2006) identificou o estabelecimento de cadeias paralelas no registro da propriedade imobiliária em áreas destinadas à proteção ambiental. Para ele, essa “indisciplina” é o principal limite à implantação das UC’s e ao mesmo tempo representa restrições às políticas sociais e ambientais. Dentre os estudos de caso focados por Costa Neto também está o do Parque Estadual (PE) Jacupiranga¹⁹, sobre o qual destaca a existência de uma série de documentações imobiliárias irregulares associadas à ocupação de terras públicas e à extração ilegal de recursos naturais.

O caso da RDS Quilombos de Barra do Turvo assim como aqueles estudados por Costa Neto, na verdade, nos ajudam a perceber que a valorização das terras para fins de conservação ambiental também estimula grilagens e negócios envolvendo a renda da terra. Assim, mais do que ser um impedimento ao estabelecimento de UC’s, a grilagem - estabelecida estrategicamente pelas elites agrárias a partir de 1850 quando a Lei de Terras foi promulgada – é favorecida pelo argumento da conservação ambiental quando esta se transforma num veículo para a obtenção da renda da terra.

As disputas em torno da renda da terra, então, fazem parte das contradições da produção de uma “natureza conservada” que está baseada na concepção de conservação derivada da lógica da propriedade privada. A política ambiental, dessa forma, acaba por reconhecer o direito daqueles que compreendem a terra como reserva de valor, mesmo quando admite a permanência de comunidades camponesas tradicionais no interior das UC’s, como é o caso de RDS’s, Reservas Extrativistas (RESEX’s) e Áreas de Proteção Ambiental (APA’s), categorias de UC’s de uso sustentável²⁰.

¹⁸ Importante esclarecer que a desapropriação milionária dos 15.557 ha da Fazenda Itaoca foi o principal motivo alegado pelo governo do Estado de SP para não desafetar o território tradicionalmente ocupado pelas comunidades quilombolas de Barra do Turvo quando da transformação do Parque Estadual Jacupiranga em Mosaico Jacupiranga, processo que aconteceu em 2008. A Secretaria Estadual do Meio Ambiente de SP afirmou que por ter gasto altíssimo valor para comprar a área, não abriria mão da sua gestão e que entregá-la para a titulação dos territórios quilombolas representaria desvio de função.

¹⁹ O PE Jacupiranga foi transformado em Mosaico do Jacupiranga em 2008, resultado da luta das comunidades tradicionais inseridas no PE. O trabalho de Costa Neto (2006) é anterior ao processo de transformação do PE Jacupiranga em Mosaico. O autor também analisou casos de conflito fundiário no Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira (PETAR), na Estação Ecológica Juréia-Itatins (EEJI) e no Parque Estadual da Serra do Mar (PESM), ambos localizados no Estado de São Paulo.

²⁰ As comunidades inseridas em RESEX’s ou RDS’s tem o direito ao usufruto das terras a partir da concessão de uso, não tendo, portanto, reconhecidos os seus direitos à propriedade da terra. Entretanto, a transformação dessas áreas em UC’s normalmente envolve a desapropriação de terras privadas o que reconhece como legítima a propriedade da terra daqueles que não a ocupam para a reprodução da vida. No caso da RDS Quilombos de Barra do Turvo, a legitimidade da posse das comunidades quilombolas não foi reconhecida já que o Estado desapropriou e pagou pela propriedade da Fazenda Itaoca entendendo-a como legítima proprietária das terras ocupadas pelos quilombolas.

Por outro lado, os projetos propostos pelas políticas ambientais não vão na direção de reconhecer a territorialidade das comunidades tradicionais e suas formas diferenciadas de apropriação e uso da terra, pois na esfera da lei há dificuldades de corresponder as formas de uso comum ao que estabelece o direito positivo em relação ao direito de propriedade. E a tentativa de enquadrar o uso comum na lógica da propriedade privada faz surgir novos conflitos na reprodução das famílias camponesas. Alfredo Wagner (2006) chama a atenção para o fato de que o reconhecimento jurídico-formal das terras de uso comum - delimitado, sobretudo, a partir do texto constitucional de 1988²¹ – gera necessariamente uma transformação da estrutura agrária e da forma como essas terras são encaradas no desenvolvimento econômico-social do país. E que, justamente por demandarem tal transformação, vêm sofrendo dificuldades de efetivação devido à “leitura” dessas formas diferenciadas de apropriação a partir das referências institucionais da propriedade privada:

Inexistindo uma reforma do Estado, coadunada com as novas disposições constitucionais, a solução burocrática foi pensada sempre com o propósito de articulá-las com as estruturas administrativas preexistentes, acrescentando à sua capacidade operacional atributos étnicos. Se porventura, foram instituídos novos órgãos públicos pertinentes à questão, sublinhe-se que a competência de operacionalização ficou invariavelmente a cargo de aparatos já existentes. Os problemas de implementação daquelas disposições constitucionais revelam, em decorrência, obstáculos concretos de difícil superação principalmente na homologação de terras indígenas e na titulação das terras das comunidades remanescentes de quilombos (ALMEIDA, 2006, p. 34).

A busca da garantia da legitimidade do uso comum via políticas ambientais é uma forma de escamotear a necessária transformação da estrutura agrária e do mercado de terras para o efetivo reconhecimento do direito à terra das comunidades tradicionais. A criação de critérios étnicos, como a própria condição de “remanescente de quilombo”, é uma forma de dificultar o acesso à terra já que inaugura uma condição étnica para o direito ao território, o qual deveria ser reconhecido como um direito básico e ligado ao cumprimento da função social da terra, conforme a Constituição Federal. Quanto à política ambiental, as mudanças no Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) tem impacto profundo na noção de “função social da terra” sendo mais uma barreira à realização da Reforma Agrária. A lei cria a Cota de Reserva Ambiental (CRA) e determina que esta pode ser instituída em área de floresta nativa, natural ou plantada, em qualquer estágio de recuperação (conforme art. 46). Assim, abre-se a possibilidade de qualquer terra

²¹ A Constituição de 1988 reconheceu o direito dos povos indígenas à demarcação das suas terras tradicionalmente ocupadas (art. 231) assim como da titulação definitiva dos territórios dos remanescentes de quilombo (art. 68 das Disposições Constitucionais). Também reconhece o direito de outros povos tradicionais a partir do art. 215.

improdutiva ser entendida como “em regeneração” e, portanto, cumprindo função social como área “prestadora de serviços ambientais”.

Além disso, a busca de soluções de conflitos agrários por meio de uma política ambiental mascara o problema estrutural da concentração de terras, o qual decorre do caráter rentista do capitalismo, sobretudo no Brasil, o que se configura uma estratégia da produção capitalista da natureza. As políticas ambientais reafirmam e reproduzem a lógica da propriedade privada propondo soluções paliativas para os conflitos gerados pela distribuição desigual da terra no país, contribuindo para se evitar mais uma vez a realização de uma política de reforma agrária. As comunidades posseiras que poderiam ter suas terras tituladas a partir de uma política de regularização ou reforma agrária têm seus territórios inseridos em UC's, cuja gestão é partilhada com o Estado.

A estratégia de tomar a política agrária pela política ambiental reforça o significado da terra como valor. Ao se evitar mexer na estrutura agrária e, portanto, no direito de propriedade, a terra é reafirmada como um ativo financeiro importante, sobretudo no momento mais atual em que o funcionamento do capitalismo depende da ciranda financeira. Quando o título de propriedade é colocado como garantia no mercado financeiro, sobre ele se projetam vários negócios e investimentos, o que supõe o respeito e a credibilidade sobre a instituição da propriedade privada da terra. Além disso, a terra é um ativo diferenciado já que comporta diferentes valores de uso. A propriedade da terra fornece, assim, posição privilegiada na disputa intercapitalista. Num cenário em que os negócios da Economia Verde se constituem em importantes meios para a acumulação, a garantia da propriedade sobre a terra se configura como estratégia para diferentes usos da natureza no futuro. Assim, mesmo as terras inseridas em UC's públicas delimitadas para a conservação - o que inicialmente eliminaria ou limitaria seus usos produtivos convencionais ao mesmo tempo em que as retiraria do mercado de terras - são encaradas como reservas de recursos naturais para usos futuros (seja para pesquisa científica, para a indústria do turismo ou mesmo para exploração mineral ou extrativista). Por isso, mantê-las sobre a propriedade do Estado facilita em grande medida sua destinação para esses usos.²²

A criação de UC's de uso sustentável como solução para a garantia do território tradicionalmente ocupado traz problemas pela definição de uma tutela do Estado, e sua interferência na autonomia das comunidades. Do mesmo modo, denota que a reprodução das comunidades tradicionais e indígenas é pensada em termos da sua inserção na sociedade a partir da relação com a conservação ambiental. Isso quer dizer que as práticas

²² O caso do Decreto do ex-presidente Michel Temer que abria a Reserva Nacional de Cobre e Associados (Renca) - área pública localizada na região Amazônica - para a exploração de mineradoras estrangeiras é um claro exemplo do entendimento das áreas de conservação como reservas de recursos naturais que podem ser destinados a acumulação capitalista. O mesmo pode ser estendido para o entendimento das terras indígenas cuja a abertura para mineração vem sendo defendida pelo atual governo de Jair Bolsonaro.

tradicionais tendem a ser valorizadas e incentivadas na medida em que servem à conservação. Uma vez que esta se realiza cada vez mais a partir da sua integração ao mercado, sobretudo da chamada Economia Verde, as comunidades podem ter modificadas suas formas de produzir a natureza na medida em que se transformam em prestadoras de serviços ambientais.

A formatação de produtos ambientais com a lógica do mercado capitalista implica colocar em risco a própria finalidade maior declarada da política de conservação, tanto nos territórios das comunidades tradicionais, foco de projetos desse tipo, como de uma forma mais geral. Os projetos de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) envolvem a celebração de contratos entre comunidades (entendidas como provedoras-recebedoras) e empresas poluidoras-pagadoras, tendo muitas vezes a figura de investidores intermediários que financiam o projeto e se tornam proprietários dos créditos que os serviços ambientais podem gerar. Nesse caso, as comunidades recebem uma parte do valor econômico gerado pelos serviços, mas são os investidores que os negociam no mercado. Em projetos como esses, colocam-se em risco os direitos territoriais e os modos de produção da natureza das comunidades uma vez que são os investidores quem determinam a produção. A escolha do que produzir está sujeita à demanda do mercado, sendo que a decisão por produzir um valor gerado por um recurso natural (inclusive os ativos intangíveis como os créditos de carbono) ao invés de investir em outra atividade produtiva está sujeita à avaliação do retorno no mercado de cada atividade. Como observou Packer (2011, p. 21):

Contratação de serviços ambientais pelo pagador, a depender do custo de oportunidade, obriga as comunidades fornecedoras a desenvolver ações e fiscalizar o território, conforme os serviços ambientais elegidos como obrigações no contrato. O que pode impactar o modo de vida, a gestão do território e a conservação da biodiversidade que não expressar preço de mercado.

Esta mediação, então, direciona a produção das comunidades, podendo alterar profundamente seus modos de vida e até mesmo o sentido e a forma de sua relação com a natureza, características que inicialmente justificaram a sua relação com a conservação ambiental. Essa tendência pode ser ainda maior quando associada às dificuldades do Estado para reconhecer as práticas tradicionais de agricultura e manejo da floresta devido ao seu enquadramento nas estruturas administrativas da agricultura que tem a propriedade privada como fundamento. No Vale do Ribeira as comunidades quilombolas que tem seus territórios incluídos em RDS's, APA's e RESEX's²³ vem tendo dificultada a realização das

²³ Importante salientar que os territórios quilombolas que não estão dentro de UC's também estão sujeitos a legislação ambiental e, portanto, sofrem com as dificuldades criadas pelos órgãos ambientais para realização das suas práticas tradicionais. No entanto, essa situação apenas reforça que a territorialidade de comunidades camponesas tradicionais é atravessada pelo entendimento e necessidade de conservação ambiental que se formam em outras escalas da sociedade e que se impõe como transformadores do território tradicional.

suas roças tradicionais de coivara devido à burocratização criada pelos órgãos ambientais do estado de SP que demoram em emitir as licenças ambientais necessárias para a supressão da vegetação. Essa lentidão, na realidade, vem impedindo que as roças sejam realizadas, colocando em risco a reprodução material e imaterial dessas comunidades – já que a coivara faz parte do seu patrimônio imaterial o qual, inclusive, proporcionou a “conservação” da Mata Atlântica.²⁴

A territorialidade tradicional, que garantiu aquilo que a sociedade entende como “natureza conservada”, tem dificuldades para se manter uma vez que os usos e práticas que promoveram ao longo do tempo a conservação vão sendo transformados em função de outros objetivos, ligados ao entendimento da natureza como fonte de recursos e rendas. Pensar a gestão territorial de Uc's que de fato incorporem outras formas de produção da natureza significaria, no limite, um rompimento com os pilares do modo de produção capitalista e sua relação metabólica com a natureza.

Considerações finais

A luta por terra e por território, travada por camponeses posseiros e povos indígenas, ganha, sobretudo a partir da década de 1970, uma componente ambiental, seja pela resistência aos projetos desenvolvimentistas que viam a floresta como uma barreira que precisava ser transposta, ou pela resistência às unidades de conservação que não os consideravam como parte da “natureza conservada”.

Os movimentos ambientalistas urbanos de defesa da natureza, frente às ações que provocavam grandes impactos ambientais, encontraram nas comunidades tradicionais um possível aliado, e daí originou-se uma vertente destes movimentos que passou a relacionar o uso diferenciado das comunidades rurais com a conservação dos remanescentes de

²⁴ Segundo notícia do Instituto Socioambiental o governo do Estado de São Paulo está demorando em emitir as licenças fazendo com que as roças não possam ser plantadas no tempo correto (de acordo com os ciclos biofísicos). “Há anos, essas comunidades enfrentam sérios obstáculos junto à burocracia de órgãos estaduais, como a Secretaria de Meio Ambiente, Itesp, Fundação Florestal e Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb), para conseguir as licenças que liberam o corte de vegetação, procedimento necessário para o plantio de alimentos voltados à subsistência. A falta das autorizações no tempo certo para a abertura das roças enfraquece a cultura tradicional dos quilombos, incentiva o êxodo rural dos mais jovens, prejudica a saúde e a cultura dessas populações tradicionais do Vale do Ribeira, região que concentra a maior parcela de Mata Atlântica conservada de São Paulo. As licenças atrasam ano após ano. Sem a autorização, os quilombolas são impedidos de plantar e acabam abandonando as roças. ‘O medo [de multas] impera na comunidade. Deixou muito de se fazer roça pela questão da legislação mesmo’, explica Vanessa França, 31 anos, do quilombo São Pedro. (Disponível em <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/ta-na-hora-da-roca-campanha-pede-respeito-ao-plantio-tradicional-quilombola>, Acesso em 17/08/2018)

As roças de coivara fazem parte do Sistema Agrícola Tradicional Quilombola (reconhecido como patrimônio imaterial pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan) e parte central do manejo dos recursos naturais do Vale do Ribeira que promovem há mais de 200 anos a conservação da Mata Atlântica na região. Não por acaso, o Vale do Ribeira concentra 21% do que resta desse bioma em todo o Brasil.

diversos ecossistemas. Podemos compreender, então, que as UC's de uso sustentável são resultado da luta por terra e território associada à conservação ambiental. Contudo, são notórios os limites para que de fato tais áreas garantam a territorialidade de comunidades camponesas tradicionais. A associação entre conservação ambiental e o uso comum (base das territorialidades e formas de produção da natureza dessas comunidades) é intrinsecamente contraditória porque a valorização das práticas conservacionistas, integrantes de formas diferenciadas de produção da natureza, se faz a partir da sua adequação às institucionalidades dentro do modo de produção capitalista.

Os camponeses posseiros em luta pelo acesso à terra encontram na legislação ambiental um caminho para “assegurar” o território. Entretanto, assim como a criação de critérios étnicos para o acesso à terra, a resolução de conflitos agrários via política ambiental se revela como uma estratégia para a não realização da reforma agrária, o que significa dizer que a conservação ambiental reafirma o estatuto da propriedade privada que é a base da produção capitalista da natureza.

Além disso, se as UC's de uso sustentável abrigam outras formas de produção da natureza, baseadas no uso comum, o fazem a partir da regulação e da mediação das instituições da propriedade privada, arcabouço ao qual as formas de uso comum sempre estiveram em oposição. Assim, a internalização dos “tradicionais” nas UC's – o que significa colocar em prática o chamado conservacionismo - parece ser uma concessão que vai se mostrando de difícil consecução na medida em que esbarra em limites estruturais que dizem respeito à concepção de conservação ambiental que resulta da (re)produção capitalista da natureza.

A inserção das comunidades tradicionais na política de conservação sinaliza para sua possível transformação futura em prestadoras de serviços ambientais, numa versão brasileira daquilo que no caso europeu aparece sob a denominação de Guardiões da Natureza. Desde 1992 a Política Comum Europeia tem adotado medidas de incentivo à proteção da natureza por meio de pagamentos diretos aos produtores por seus serviços ambientais. Essas medidas estão relacionadas a uma crescente regulação externa/estatal sobre as práticas agrícolas e de manejo da natureza com vistas à proteção ambiental. A forma de inserção das comunidades tradicionais nas UC's de uso sustentável parece estar em sintonia com essa orientação geral. Ou seja, em lugar de um manejo mais adequado em razão dos valores e/ou de práticas próprias à cultura do grupo, relacionadas com uma forma específica de uso e (re)produção da natureza, o que passa a ser defendido é a imposição de uma forma nova de produção da natureza, agora mediada por formas de regulação externas ao grupo, representadas como correspondendo ao interesse da “sociedade”.

A possibilidade das territorialidades tradicionais serem respeitadas depende, na verdade, do avanço da participação política dessas comunidades nas decisões a cerca de

para quem e como vamos produzir a natureza. No horizonte desse processo está a transformação radical do modo de produção capitalista já que a relação mais respeitosa com os não-humanos depende essencialmente de uma relação metabólica com a natureza que tenha a perpetuação da vida (e não do dinheiro) como meta; e essa é a base das territorialidades das comunidades camponesas tradicionais.

Referênci

ALMEIDA, A. W. B. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. 2 ed. Manaus: PGSCA-UFAM, 2008.

ANDRADE, M. C. **A Questão do Território no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

BERNINI, C. I. **A produção da “natureza conservada” na sociedade moderna: uma análise do Mosaico do Jacupiranga, Vale do Ribeira-SP**. 2015. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

_____. Políticas de conservação ambiental no Brasil e a mercadificação da natureza. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, v. 23, n. 3, p. 662-681, 15 out. 2019.

CASTREE, N. **Marxism, Capitalism, and the Production of Nature**. In BRAUN, B. & CASTREE, N. *Social Nature: theory, practice, and politics*. Oxford: Blackwell Publishers, 2001.

COSTA NETO, J. B. **A questão fundiária nos Parques e Estações Ecológicas do Estado de São Paulo: origens e efeitos da indisciplina da documentação e do registro imobiliário**. 2006. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. 5. ed. São Paulo: Hucitec/USP, 2004.

KATZ, C. **Whose Nature, Whose Culture?** Private productions of space and the preservation of nature. In BRAUN, B. & CASTREE, N. (edit.). *Remaking Reality: Nature at the millennium*. London: Taylor & Francis e-Library, 2005.

LIMA, R. C. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. 5. ed. Goiânia: Editora UFG, 2002.

MARTINS, J. S. **Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano**. São Paulo: Contexto, 2009.

_____. **O Cativo da Terra**. 6.ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

OLIVEIRA, A. U. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária**. São Paulo: Labur Edições, 2007.

PACKER, L. **Pagamentos por “Serviços Ambientais” e Flexibilização do Código Florestal por um Capitalismo “Verde”**. Curitiba: Terra de Direitos, ago 2011. Disponível

em <http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2011/08/Analise-PSA-CODIGO-Florestal-e-TEEB- Terra-de-direitos.pdf>

PORTO-GONÇALVES, C. W. **Os (Des)caminhos do Meio Ambiente**. São Paulo: Contexto, 2000.

PRADO JR. C. **História Econômica do Brasil**. 11ed. São Paulo: Brasiliense, 1969.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. Fundação para a Conservação a Produção Florestal do Estado de São Paulo. **Regularização fundiária em unidades de conservação**: as experiências dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. São Paulo: IMESP, 2009.

SILVA-SÁNCHEZ, S. **Cidadania Ambiental**: Novos Direitos no Brasil. 2.ed. São Paulo: Anablume, 2010.

SMITH, N. **Desenvolvimento Desigual**: natureza, capital e produção do espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

TAVARES, L. A. **Campesinato e os faxinais do Paraná**: terras de uso comum. 2008. 751p. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

Sobre o autor

Carina Inserra Bernini - Graduação em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP). Mestrado em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP). Doutorado em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é professora colaboradora do Departamento de Geografia da Faculdade de Educação e Ciências Humanas (FAED) da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

Como citar este artigo

BERNINI, Carina Inserra. Políticas ambientais como caminho para o acesso à terra: uma estratégia eficaz para a territorialidade de comunidades tradicionais? **Revista NERA**, v. 23, n. 55, p. 269-293, set.-dez., 2020.

Recebido para publicação em 13 de agosto de 2019.
Devolvido para a revisão em 02 de maio de 2020.
Aceito para a publicação em 26 de maio de 2020.
